

# ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

ANÁLISIS DEL CONCEPTO EN EL ÁMBITO CULTURAL OCCIDENTAL  
INTERPELACIÓN LEGISLATIVA PARA UN NUEVO MODELO EN EL CASO VALENCIANO

Tesis Doctoral

Doctorando: Luis Pérez Lores

Directora de Tesis: Dra. María Emilia Casar Furió

Enero 2024

Programa de Doctorado en Arquitectura, Edificación, Urbanística y Paisaje.



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



## **ÍNDICE DE CONTENIDO**

1.	Introducción.....	6
1.1.	Antecedentes .....	9
1.2.	Justificación de la investigación .....	9
1.3.	Objetivos de la investigación .....	11
1.4.	Alcance de la investigación .....	11
1.5.	Breve descripción del método de investigación .....	12
1.6.	Estructura de la Tesis .....	12
2.	El contexto conceptual.....	14
2.1.	La reflexión sobre el contexto en el que se pretende inspirar la legislación .....	14
2.2.	De la evolución de espacio inconcreto para habitar hasta el valor del territorio como producto global de mercado.....	15
2.3.	Un recorrido por la legislación urbanística y territorial .....	21
2.3.1.	Las Ordenanzas Municipales. Incipiente intervención de lo público sobre lo privado o la necesidad de establecer normas de convivencia .....	21
2.3.2.	Las Normas Higiénicas y de Saneamiento de las ciudades .....	23
2.3.3.	Las políticas de Ensanches y de Saneamiento de las ciudades en España. El inicio de las políticas de vivienda.....	25
2.3.4.	La generación de un nuevo paradigma en la forma de concebir el derecho urbano .....	27
2.3.5.	La necesidad, y la oportunidad, de proporcionar habitación para la nueva clase obrera: reinversión y crecimiento. La incipiente cuestión de la vivienda .....	28
2.3.6.	El primer tercio del siglo XX: un período de transición. Los primeros virajes hacia el municipalismo. Algunos elementos de técnica urbanística de interés.....	30
2.3.7.	La segunda república. Un cierto movimiento de descentralización. El municipalismo. La modernidad en la planificación .....	31
2.3.8.	La guerra civil. La reconstrucción. Un período legislativamente oscuro .....	32
2.3.9.	La Legislación Urbanística de la posguerra. El Territorio y la Ciudad .....	34
2.3.10.	La legislación urbanística predemocrática .....	37
2.4.	Legislación territorial y urbanística autonómica valenciana. ....	42
2.4.1.	La Ley de Ordenación del Territorio de 1989 .....	43
2.4.2.	La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana de 1994. ¿Una ley urbanística de progreso o la introducción de un modelo neoliberal? .....	44
2.4.3.	La Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de 2004. Las primeras medidas de intervención en el territorio.....	50
2.4.4.	La Ley Urbanística Valenciana. Una huida hacia adelante en el modelo liberal de gestión urbanística.....	54
2.4.5.	La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana de 2011. La iniciativa por establecer un conjunto de objetivos y criterios territoriales .....	59
2.4.6.	La Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Una ley territorial y urbanística (actualmente, refundida con las modificaciones desde su publicación, en el TRLOTUP. DL. 1/2021)..	68
2.5.	El tratamiento del suelo no urbanizable en la legislación valenciana en las situaciones de ocupación informal por usos residenciales, un proceso de legalizaciones que no reconoce una realidad social .....	80
2.5.1.	El tratamiento del suelo rústico en la Ley del Suelo de 1956.....	82
2.5.2.	Nuevo concepto: el suelo no urbanizable. El texto refundido de 1976 .....	84
2.5.3.	Primera legislación valenciana específica del suelo no urbanizable. Ley del Suelo No Urbanizable de 1992.....	87

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

2.5.4.	Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable.....	89
2.5.5.	El tratamiento del suelo no urbanizable en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje vigente, 5/2014, modificada por la ley 3/2019. (Actualmente, en Texto Refundido DL 1/2021)	93
3.	Una revisión sobre las actuales teorías oficiales.....	100
3.1.	La nueva Agenda Urbana. Quito 2016. ¿Un verdadero compromiso oficial por la reversión de la distopía basado en la reconversión de la ciudad?.....	100
3.2.	Una visión crítica sobre el discurso oficial.....	102
3.3.	Una apreciación, parcialmente invalidante, sobre las carencias del discurso.....	104
3.4.	La Nueva Agenda Urbana Española. Discusión crítica y reinterpretación de sus objetivos.....	109
3.4.1.	El diagnóstico de la situación en la Agenda Urbana Española.....	109
3.4.2.	Tres elementos básicos que cuestionar de interacción territorial: movilidad, vivienda, medios instrumentales.....	113
3.4.3.	Los objetivos estratégicos planteados en la Agenda Urbana Española. Reinterpretando los mismos para adecuarlos a un nuevo modelo urbano.....	115
4.	La Ordenación Territorial y la Sostenibilidad. El Estado de la cuestión.....	130
4.1.	La Ordenación del Territorio, disertando por un nuevo modelo: el territorio como sujeto activo. La contención como objetivo: ¿El desarrollo sostenible versus la limitación?.....	130
4.1.1.	El concepto, en el contexto actual, de Ordenación Territorial.....	131
4.1.2.	La evolución del concepto de Ordenación Territorial. Los diferentes adjetivos para calificarlo.....	132
4.1.3.	El territorio como sujeto pasivo de su ordenación. Una necesaria redefinición del concepto.....	137
4.1.4.	La sostenibilidad redentora como actual paradigma conciliador entre el vigente modo de ordenar el territorio y la lucha contra la crisis del sistema.....	139
4.1.5.	La Ordenación Territorial y el oxímoron del concepto Desarrollo Sostenible: las consecuencias.....	145
4.1.6.	Reconceptuación de los términos <i>Desarrollo, Sostenibilidad y Ordenación</i> en orden a obtener un cambio cultural y sistémico.....	149
4.2.	El Decrecimiento, un movimiento hacia un cambio de modelo.....	157
4.2.1.	Hacia una política de contención en el territorio y la ciudad: ¿la renuncia al crecimiento innecesario?.....	164
4.2.2.	La descontextualización del territorio en la instrumentación planificadora.....	173
4.2.3.	El desbordamiento antropogénico sobre el sistema ambiental derivado de un sistema crecentista.....	175
4.2.4.	La reconsideración conceptual del modelo.....	185
4.2.5.	Una aproximación a la aplicación territorial del ideario decrecentista.....	188
5.	Hacia una propuesta general.....	194
5.1.	Algunos elementos para el debate.....	196
5.1.1.	El contexto territorial como sistema integral.....	196
5.1.2.	El dilema de la movilidad: ¿diseñar para qué tipo de tráfico?.....	200
5.1.3.	La incoherente inercia del sistema vigente de las clases de suelo como estigma del crecimiento.....	206
5.1.4.	El sistema urbano derivado de un modelo desarrollista.....	208
5.2.	Un análisis reflexivo en torno a la redefinición de conceptos para un nuevo modelo.....	217
5.2.1.	La actual transformación inercial del territorio, derivada esta del modelo neoliberal. La inversión del modelo para revertir el protagonismo.....	217
5.2.2.	La identidad. El ADN territorial y urbano. Lo identitario como fuente de arraigo a lo local, al lugar: la ciudad mediterránea.....	221
5.2.3.	La capacidad de acogida funcional del territorio y el concepto de necesidad: una nueva forma	

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de caracterizar la posibilidad de transformación territorial .....	225
5.2.4. Resiliencia: recuperación o adaptación .....	233
5.2.5. La flexibilidad en los procedimientos de planificación y en los conceptos básicos como mecanismo básico de resiliencia .....	236
5.3. Implementar acciones para revertir el proceso depredador del territorio .....	239
5.3.1. Desclasificar, densificar, desurbanizar cualificadamente, publicar: la reversibilidad como sistema de actuación .....	240
5.3.1.1. La formulación clásica de los tipos de suelo en la legislación española .....	241
5.3.1.2. Reflexión sobre las posibilidades de reversión de determinadas clases de suelo, en relación con supuestas indemnizaciones en el caso valenciano .....	246
5.3.1.3. La aplicación preventiva de las técnicas reversoras en cada clase vigente de suelo ..	250
5.3.2. Las infraestructuras innecesarias y la reconceptuación de las necesarias .....	268
5.3.3. La compacidad en continuidad. El esponjamiento como generador de espacio público .....	269
5.3.4. Deconstruir la movilidad: la desmovilidad y la proximidad. La accesibilidad .....	274
5.3.5. La policentralidad urbana: las ciudades y los barrios autónomos, como elementos alternativos a la dispersión territorial .....	284
5.3.6. La agrupación residencial dispersa sobre el territorio: redefinición para una alternativa con calidad de ciudad, que limite la ocupación irregular del territorio .....	290
5.4. Referencias para la definición de un nuevo modelo de implantación territorial y urbana para revertir la disfuncionalidad .....	300
5.4.1. Reformulación del concepto de Ordenación del Territorio .....	303
5.4.2. El concepto de necesidad como ítem activante para la transformación territorial. Reconceptuar la oferta y la demanda .....	305
5.4.3. La deconstrucción del concepto de desarrollo sostenible. La <i>Estabilidad Continua</i> como referente para garantizar el equilibrio con el medio .....	306
5.4.4. Una reformulación alternativa simplificada de la Clases de Suelo en el territorio. Su contenido .....	309
5.4.5. Los niveles de evaluación ambiental para la transformación territorial .....	312
5.4.6. La ruralidad como elemento de ordenación básica: una propuesta contenida .....	316
5.4.7. La invasión urbana de lo rural. La integración urbana conceptual de los asentamientos difusos existentes en los espacios periurbanos o rurales .....	318
5.4.8. La cuestión urbana. Alternativas para el modelo de ciudad .....	320
6. Reconsiderando, desde una cierta óptica local, el sistema legislativo valenciano: propuesta para la confluencia con el modelo limitativo en el marco decrecentista .....	326
6.1. Análisis de los principios generales de la legislación valenciana .....	326
6.1.1. Objeto de la Ley .....	326
6.1.2. Concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible .....	327
6.1.3. Los instrumentos de intervención territorial: La infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio .....	328
6.1.3.1. La Infraestructura Verde .....	328
6.1.3.2. El Paisaje .....	329
6.1.3.3. Los criterios para la Ocupación Racional del Suelo .....	330
6.1.4. El tratamiento legislativo del suelo no transformado: el suelo no urbanizable .....	336
6.1.4.1. La incoherente posibilidad de implantación de determinados usos y actividades en suelo no urbanizable .....	338
6.1.4.2. El tratamiento de las situaciones consolidadas no normativas en el suelo no urbanizable. La minimización de impactos territoriales y las amnistías urbanísticas .....	340
6.1.4.3. El tratamiento de los núcleos tradicionales .....	342

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

6.2. Propuesta de acciones conceptuales para una confluencia legislativa basada en procesos de limitación y contención .....	343
6.2.1. La integración de los conceptos de ordenación territorial y equilibrio continuado en los principios generales: la capacidad funcional del territorio y la necesidad social para su activación ...	344
6.2.2. Algunos criterios de intervención territorial.....	345
6.2.2.1. Los niveles de ordenación definitorios de la Infraestructura Verde y la Planificación ...	345
6.2.2.2. La Clasificación de Suelo como instrumento definidor de un concepto limitante .....	346
6.2.2.3. La zonificación del suelo rural, como determinante de la preservación y de la funcionalidad del territorio .....	349
6.2.3. Los espacios urbanizados y habitacionales: las poblaciones .....	351
6.2.3.1. La ciudad .....	351
6.2.3.2. Una reflexión sobre el derecho al aprovechamiento en la ciudad. El mercado y la flexibilidad .....	357
6.2.3.3. La actuación sobre los espacios rurales «anormalmente» ocupados por estructuras urbanas de «no ciudad» .....	359
6.2.3.4. Una breve aproximación a la mejora del sistema rural valenciano: una visión en positivo para una apuesta por un desarrollo territorial equilibrado.....	362
7. Conclusión y propuesta .....	367
7.1. La evolución de las hipótesis de partida del plan de investigación. La deriva de este hacia la redefinición de determinados conceptos vinculados a la ciencia territorial .....	367
7.2. Las conclusiones conceptuales .....	368
7.3. Los elementos propios para la aplicación de este sistema .....	370
7.4. Un análisis DAFO sobre la posibilidad de converger en un nuevo paradigma .....	373
7.4.1. Posibilidades de implementar las determinaciones de preservación territorial y urbana en el territorio de la Comunidad Valenciana .....	373
7.4.2. Las posibilidades de cambio de paradigma que permite el sistema. Un análisis de sus posibilidades o la recurrencia a la tendencia .....	381
8. Posibilidad de desarrollo de futuras líneas de investigación .....	388

## **BIBLIOGRAFÍA**

Referencias.....	390
------------------	-----

## **IMÁGENES**

Índice.....	401
-------------	-----

## **GRÁFICOS**

Índice.....	402
-------------	-----

### RESUMEN TESIS

Constituye el objeto de esta tesis establecer un proceso de reflexión sobre determinados conceptos naturalizados históricamente por la ciencia urbanística y ambiental, de tal manera que pueda llevarse a cabo una revisión de los mismos —y, consecuentemente, de la legislación que los adopta filosóficamente— en el sentido de, frente a la situación de cambio climático y depredación territorial, permitirnos proceder a cuestionar un sistema que establece el desarrollo como un elemento de progreso económico en términos de crecimiento ilimitado, y proponer la posibilidad real de establecer un desarrollo en equilibrio con el medio.

Para ello, se define el contexto evolutivo de la formación del concepto *Ordenación Territorial*, llegándose a la conclusión de que el significante tradicionalmente aceptado resulta más propio de un modelo basado en la generación de plusvalías, que en la determinación de su propia ordenación, derivada ésta de sus determinaciones intrínsecas, para poder, posteriormente, generar la planificación de los usos y actividades que sobre éste deben o pueden llevarse a cabo.

Se trata de reflexionar en cómo considerar el territorio como un recurso ya ordenado en sí mismo, constituido por lo que denominamos sus *invariantes*, el cual va a ser utilizado por la sociedad —*desordenándolo* necesariamente—, para poder extraer respetuosamente de él los beneficios que precisa para el propio desarrollo social, todo ello alternativamente al modelo de explotación económica —corregida en base a criterios de «sostenibilidad»— tratado como un mero tablero de actuación, sobre el que planificar usos y actividades.

Esta mencionada «sostenibilidad» viene instrumentalizada por el denominado *Desarrollo Sostenible*, término al que calificamos de oximoron, por cuanto «desarrollo» —obviamente, en nuestro contexto, desarrollo económico— es un término que se contrapone a «límite», indicador que se debe considerar inherente al concepto de sostenibilidad.

Entenderemos, por tanto, que la *Ordenación Territorial* vinculada a criterios de *Desarrollo Sostenible* implica la incapacidad, en la evolución territorial, de considerar el equilibrio necesario para poder recuperar y mantener aquellos elementos territoriales, sus recursos, para considerar unos niveles de bienestar aceptables. Consecuentemente, cualquier evolución hacia el límite, que no implique recuperación de lo agostado, con mayor o menor celeridad —desarrollo en «sostenibilidad» —, implicará, indefectiblemente, aproximación a la depleción definitiva.

Revisar un sistema basado en el crecer por crecer, implementando un sistema de *Estabilidad Continuada*, que, en la situación de exaltación de políticas expansivas, sólo será alcanzable mediante un proceso de *decrecimiento*, senda de reversión hacia posiciones *intraímite*.

Es así, por tanto, como se proponen nuevas figuras territoriales previas a la planificación urbanística basadas en lo que denominamos *Capacidades Funcionales de Acogida*, figura que vinculamos a la naturaleza intrínseca del territorio y su capacidad para mantenerse en un cierto equilibrio. Capacidades que vienen vinculadas para su activación a la real y verificable *Necesidad Social*, sin la cual carece de sentido la transformación del patrimonio común.

Ello implica, por otro lado, instrumentos básicos limitativos a implementar en la legislación, de manera que el criterio vire hacia posiciones no expansionistas: desterrar la clase de suelo urbanizable; considerar el suelo rural, con sus diferentes *aptitudes desarrollables*, como alternativa; *desclasificación*, *descalificación* e, incluso, *desurbanización*, ante el expansionismo; determinaciones como *ciudad cuidadora*, *ciudad mediterránea*, compacta, mixta, cohesionada, *localizabilidad* de los recursos; el derecho al aprovechamiento, con recuperación social de plusvalías reales; *renaturalización*, *revegetación* y *desmovilidad* —movilidad no motorizada, proximidad— como ítem proyectual serían incorporados como proceso cultural de *decrecimiento*.

## RESUM TESI

Constitueix l'objecte d'aquesta tesi establir un procés de reflexió al voltant de determinats conceptes naturalitzats històricament per la ciència urbanística i ambiental, de tal manera que pugui dur-se a terme una revisió dels mateixos —i, consegüentment, de la legislació que els adopta filosòficament— en el sentit de, enfront de la situació de canvi climàtic i depredació territorial, permetre'ns procedir a qüestionar un sistema que estableix el desenvolupament com un element de progrés econòmic en termes de creixement il·limitat, i proposar la possibilitat real d'establir un desenvolupament en equilibri amb el medi.

Per a això, es defineix el context evolutiu de la formació del concepte *Ordenació Territorial*, arribant-se a la conclusió que el significat tradicionalment acceptat resulta més propi d'un model basat en la generació de plusvàlues, que en la determinació de la seua pròpia ordenació, derivada esta de les seues determinacions intrínseques, per a poder, posteriorment, generar la planificació dels usos i activitats que sobre aquell deuen o poden dur-se a terme.

Es tracta de reflexionar en com considerar el territori com un recurs ja ordenat en si mateix, constituït pel que denominem les seues *invariants*, el qual serà utilitzat per la societat —desordenant-ho necessàriament—, per a poder extreure respectuosament d'ell els beneficis que precisa per al propi desenvolupament social, tot això alternativament al model d'explotació econòmica —corregida sobre la base de criteris de «sostenibilitat»— tractat com un simple tauler d'actuació, sobre el qual planificar usos i activitats.

Esta esmentada «sostenibilitat» ve instrumentalitzada pel denominat *Desenvolupament Sostenible*, terme al qual qualifiquem d'oxímoron, doncs que «desenvolupament» —òbviament, en el nostre context, desenvolupament econòmic— és un terme que es contraposa a «límit», indicador que s'ha de considerar inherent al concepte de sostenibilitat.

Entendrem, per tant, que l'*Ordenació Territorial* vinculada a criteris de *Desenvolupament Sostenible* implica la incapacitat, en l'evolució territorial, de considerar l'equilibri necessari per a poder recuperar i mantenir aquells elements territorials, els seus recursos, per a considerar uns nivells de benestar acceptables. Conseqüentment, qualsevol evolució cap al límit, que no implique recuperació d'allò ja agostat, amb major o menor celeritat —desenvolupament en «sostenibilitat» —, implicarà, indefectiblement, aproximació a la depleció definitiva.

Revisar un sistema basat en el créixer pel créixer, implementant un sistema d'*Estabilitat Continuada*, que, en la situació d'exaltació de polítiques expansives, només serà assolible mitjançant un procés de *decreixement*, senda de reversió cap a posicions *intra límit*.

És així, per tant, com es proposen noves figures territorials prèvies a la planificació urbanística basades en allò que denominem *Capacitats Funcionals d'Acolliment*, figura que vinclem a la naturalesa intrínseca del territori i la seua capacitat per a mantenir-se en un cert equilibri. Capacitats que venen vinculades per a la seua activació a la real i verificable *Necessitat Social*, sense la qual manca de sentit la transformació del patrimoni comú.

Això implica, d'altra banda, instruments bàsics limitatius a implementar en la legislació, de manera que el criteri vire cap a posicions no expansionistes: bandejar la classe de sòl urbanitzable; considerar el sòl rural, amb les seues diferents aptituds desenvolupables, com a alternativa; desclassificació, desqualificació i, fins i tot, desurbanització, davant l'expansionisme; determinacions com a ciutat cuidadora, ciutat mediterrània, compacta, mixta, cohesionada, localibilitat dels recursos; el dret a l'aprofitament, amb recuperació social de plusvàlues reals; renaturalització, revegetació i desmovilitat —mobilitat no motoritzada, proximitat— com a ítem projectual, serien incorporats com a procés cultural de decreixement.



**THESIS ABSTRACT**

The object of this thesis is to establish a process of reflection on certain concepts historically naturalized by urban and environmental science, in such a way that a review of them can be carried out—and, consequently, of the legislation that adopts them philosophically—in the sense of, in the face of the situation of climate change and territorial predation, allowing us to proceed to question a system that establishes development as an element of economic progress in terms of unlimited growth, and to propose the real possibility of establishing development in balance with the territorial environment.

To get this, the evolutionary context of the formation of the *Territorial Planning* concept is defined, reaching the conclusion that the traditionally accepted signifier is more typical of a model based on the generation of capital gains, than on the determination of its own planning, derived from this of its intrinsic determinations, in order to subsequently generate the planning of the uses and activities that must or can be carried out on it.

It is about reflecting on how to consider the territory as a resource already ordered in itself, made up of what we call its *invariants*, which will be used by society—necessarily *disordering it*—, in order to respectfully extract from it the benefits it needs. for social development itself, all of this alternatively to the economic exploitation model—corrected based on "sustainability" criteria— treated as a mere action board, on which to plan uses and activities.

This aforementioned "sustainability" is instrumentalized by the so-called *Sustainable Development*, a term that we describe as oxymoron, since "development"—obviously, in our context, economic development—is a term that is opposed to "limit", an indicator that must be considered inherent to the concept of sustainability.

We will understand, therefore, that *Territorial Planning* linked to *Sustainable Development* criteria implies the inability, in territorial evolution, to consider the necessary balance to be able to recover and maintain those territorial elements, their resources, to consider acceptable levels of well-being. Consequently, any evolution towards the limit, which does not imply recovery of what has been exhausted, with greater or lesser speed—development in "sustainability"— will inevitably imply an approach to definitive depletion.

Review a system based on growth by growth, implementing a system of *Permanent Stability*, which, in the situation of exaltation of expansive policies, will only be achievable through a process of decrease, a path of reversion towards *intra-limit* positions.

This is, therefore, how new territorial figures are proposed prior to urban planning based on what we call *Functional Acceptance Capabilities*, a figure that we link to the intrinsic nature of the territory and its capacity to maintain a certain balance. Capacities that are linked for their activation to the real and verifiable Social Need, without which the transformation of the common heritage is meaningless.

This implies, on the other hand, basic limiting instruments to be implemented in the legislation, so that the criterion turns towards non-expansionist positions: banishing the type of developable land; consider rural land, with its different developable abilities, as an alternative; disclassification, disqualification and even disurbanization, in front of expansionism; determinations such as caring city, mediterranean city, compact, mixed, cohesive, localizability of resources; the right to get urban benefits, with social recovery of real capital gains; renaturalization, revegetation and demobility—non-motorized mobility, proximity—as a project item would be incorporated as a cultural process of degrowth.

# **1. Introducción**

## **1.1. Antecedentes**

Desde el primer planteamiento de desarrollo del presente trabajo de tesis doctoral, en el que se pretendía llevar a cabo un análisis legislativo de la cuestión territorial y urbanística en el ámbito de la Comunidad Valenciana, desde la óptica del ámbito local, diversos procesos de reflexión han determinado una cierta deriva en el planteamiento general, por cuanto los conceptos tradicionales que constituyen la base de dicha legislación, del mismo modo que las legislaciones del conjunto de países del ámbito cultural en el que nos encontramos, conducen, quizás con diferentes instrumentaciones, a formas de entender la ordenación ajenas al propio sentido del territorio, a su carácter de recurso con su propio valor de uso, siendo operado como un instrumento de planificación económica y productiva, más que como un bien protagonista de la acción de transformación.

En el mismo sentido, la reflexión sobre los criterios de protección del medio, del propio territorio y de sus recursos, en definitiva, del medio ambiente y del contexto físico en el que se desarrolla la sociedad, como elementos integrantes de los procesos de ordenación territorial, han hecho cuestionar algunos —en realidad, nos ocupará cuestionar el concepto general—, de los procesos de desarrollo sostenible y cómo queda imbricado este en el desarrollo territorial, procesos ambientales que aparecen, en las corrientes actuales, como pseudogénesis y paradigma de un modelo de transformación territorial, el cual parece no estar dando los resultados óptimos deseables, en relación con los recursos finitos que afecta, y a la vista de la situación actual.

Consecuentemente, el proceso de investigación ha derivado hacia el cuestionamiento de los modelos inspiradores del sistema de producción del planeamiento y, consecuentemente, de la mencionada legislación, para proporcionar una visión diferente de cómo abordar la cuestión del desarrollo territorial, como un elemento instrumental más de la evolución de la sociedad, de tal manera que el paradigma en el que se basan tales desarrollos no devenga directamente de la actual óptica economicista del crecimiento por el crecimiento, sino de aquella que permita tratar el desarrollo social, el territorio y sus recursos en base a criterios de capacidad y real necesidad, ambos adaptados a los límites que se derivan de la no infinitud de los medios implicados en el desarrollo.

## **1.2. Justificación de la investigación**

Desde el traspaso de competencias, con carácter de absoluta exclusividad, en materia de urbanismo y ordenación del territorio a la Comunidad Valenciana, establecidas en el artículo 148.1.3. de la Constitución Española de 1978 y fijadas definitivamente en el artículo 49.1.9.a. del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982, diversas han sido las leyes que, desde el ámbito competencial autonómico, han sido elaboradas y aprobadas por los órganos de representación democrática de nuestro territorio.

Hasta la fecha del traspaso de competencias, básicamente dos fueron las leyes estatales que rigieron los mecanismos de desarrollo del territorio valenciano, su planificación, gestión, así como las cuestiones disciplinarias: la ley del suelo de 1956 y la ley de 1975, así como el texto refundido de 1976.

Como es conocido, tal legislación, aun suponiendo un importante avance en las técnicas planificadoras sobre el territorio, su definitiva modernización, y aportando mecanismos muy valiosos para la gestión del suelo, se han visto superadas por la realidad y la dinámica ambiental, que no era especialmente considerada en ellas.

La exagerada y poco respetuosa dinámica en la ocupación del territorio, así como, ya recientemente, la conciencia colectiva sobre los efectos que sobre el medio ambiente ejerce la acción humana, así como sobre los ya evidentes efectos del cambio climático, han obligado a replantearse los conceptos clásicos de la planificación urbanística y su gestión, tanto en la legislación europea, como en la española, anteponiendo las cuestiones ambientales a las de la pura ordenación de suelos para su futura urbanización.

¿Qué sucede en el ámbito valenciano?

En el año 1994, el legislador valenciano, apostando por una cierta liberalización de los procesos urbanísticos, legisla el primer texto valenciano sobre la cuestión, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Este primer texto valenciano introduce como elemento novedoso el protagonismo en el ámbito de la gestión urbanística de la figura del urbanizador, con objeto de coadyuvar a la administración a promocionar los suelos que pretendía desarrollar en sus planes.

Este nuevo elemento, que otorga la posibilidad de acciones urbanísticas a agentes no públicos, generalmente ajenos a la propiedad, responde, en mi opinión, a un cierto criterio «liberalizante», por un lado de la gestión, pero también de los procesos de planificación, en favor de los agentes inmobiliarios, pues, a pesar de que la actividad urbanística siga definiéndose como una función pública, la euforia inmobiliaria ha superado, bien o malintencionadamente, cualquier intento de control, en muchos de los casos, de los perniciosos efectos que generaba una motivación planificadora no basada en criterios de necesidad y de control de la sostenibilidad de la oferta en función de la demanda.

El territorio, en innumerables casos, se consideraba únicamente como base física para el desarrollo de actuaciones con fines claramente especulativos, ajenos a las necesidades reales de la sociedad, generando en determinadas zonas de la Comunidad Valenciana extensos continuos edificados, principalmente a lo largo de su franja litoral, ocupando suelos y ámbitos que, por prudencia y seguridad, en primer lugar; por cuestiones de protección ambiental y del paisaje, en segundo; y, por último, por pura lógica económica del modelo de ocupación y el modelo productivo, deberían haberse evitado.

Desde ese momento legislativo, y ante las innumerables vicisitudes económicas y políticas acaecidas hasta el año 2014, las modificaciones legislativas han ido tratando de adaptar, mediante la amortiguación de sus efectos, los procesos instrumentales de transformación territorial de aquel criterio «liberalizante».

Y no es hasta bien entrado en siglo XXI que el legislador valenciano entiende la necesidad de introducir en la propia legislación los criterios medioambientalistas que se derivan de la normativa europea, que, obviamente, debe transponer al ámbito español y autonómico. El legislador valenciano se percata de que resulta necesario replantear los conceptos clásicos de la planificación urbanística, puesto que los mismos deben ya, en un acercamiento a posturas más conservacionistas y de intervención ambiental, frente a las neoliberales imperantes, iniciar un proceso derivado del paradigma de la sostenibilidad, para la integración de las variables que deben garantizar el desarrollo de la sociedad —como veremos, básicamente, el derivado de criterios económicos y de crecimiento— desacelerando el proceso de deterioro que, al amparo de ese concepto de desarrollo, se ha estado produciendo en los últimos dos siglos.

No vamos a poner en duda que aquí sí se produce un verdadero cambio cualitativo en la ordenación del territorio. Se establecen escalones en la planificación: aquello que resulta fundamental en la definición del modelo territorial, lo estructural; y la ordenación que detalla la ciudad y el territorio, lo pormenorizado. Se introduce el criterio medioambiental como variable fundamental en la ordenación, aunque con una indudable tendencia al criterio de sostenibilidad. Se asignan nuevas competencias sobre la aprobación de los planes, permitiendo a las administraciones locales actuar autónomamente sobre aquellos aspectos que no se vinculan directamente con el establecimiento del modelo territorial.

Diríamos que el legislador toma conciencia de que el territorio es un todo interrelacionado y se encuentra sometido a acciones humanas que lo transforman —lo agreden o lo mejoran— en función de factores ajenos a la propia producción de suelo susceptible de ser urbanizado, y que tal producción no debería ser considerada el *leitmotiv* de la ordenación; que se producen alteraciones irreversibles del territorio, que modifican tanto el paisaje, como los valores ambientales del mismo y su entorno y, probablemente, de territorios que no se consideraban afectados en una acción planificadora pura del ámbito territorial municipal.

Sin embargo, en el proceso de reflexión, debíamos analizar si este giro en la concepción del territorio y su valor, sus recursos y características limitados, aporta un real nuevo modelo de ordenación territorial, de la acción transformacional del medio. Debemos cuestionar si el nuevo paradigma, el desarrollo sostenible, tiene en cuenta los verdaderos efectos que se derivan de la transformación territorial y si el objetivo de tal transformación es el del bienestar de la sociedad. Y debemos establecer si este paradigma conseguirá la desaceleración, hasta el equilibrio, de los efectos disruptivos que el modelo clásico está produciendo para el futuro de la sociedad.

Derivado de esta reflexión, la investigación debería dar como resultado la confirmación del modelo o la necesidad de formular una alternativa al crecimiento ilimitado en el que el mundo está inmerso, proponiendo, una alternativa conceptual para el desarrollo de la legislación territorial, que tomará como base la propia legislación valenciana para su análisis y reconceptualización, en su caso.

### **1.3. Objetivos de la investigación**

Teniendo en cuenta que el enfoque de la investigación ha devenido —es el resultado de su propio proceso de formación— en el cuestionamiento de los conceptos actuales que informan el proceso de desarrollo transformador del territorio, los objetivos de la investigación se concluyen con la reformulación de los conceptos generales que conforman, filosóficamente, el sistema actual de crecimiento, optando por alternativas de carácter más limitado, a la vista de la tentadora tendencia del sistema a generar productos basados en los valores de cambio del territorio, en nuestro caso, pero, también, como lógica general, sobre los valores de uso derivados del orden natural de las cosas.

Ello implica el análisis general, y reformulación, del concepto de *Ordenación del Territorio*, así como su instrumento paradigmático base de las transformaciones, el *Desarrollo Sostenible*, confrontando las alternativas de limitación, contención y equilibrio, sobre las del crecimiento ilimitado y el inasumible consumo de los recursos finitos que nos ofrece el medio.

Nuevos criterios, la capacidad funcional del territorio como elemento ordenador de carácter estructural; la necesidad social, como activadora de dicha capacidad para poder proceder a la transformación; el equilibrio del orden preexistente, que prime el valor de uso sobre el de cambio, deberán constituirse como elementos de confrontación con un modelo derivado del desarrollo económico, el cual incorpora cualquier corrección, que se establece, como norma, bajo esa óptica económica, que se traduce en una cierta perpetuación ralentizada, antes que en un equilibrio continuado.

Y, una vez establecidas unas nuevas bases conceptuales para el proceso de transformación territorial, se pretende establecer un nuevo debate sobre los conceptos pormenorizados que deben informar la aplicación del nuevo modelo. La reinterpretación —reategorización del suelo— de los modelos de ámbitos para la transformación territorial, la reformulación de las políticas de movilidad, de consumo local, de cohesión social, de publicación de las ciudades, de renaturalización y revegetación de estas, así como del territorio en general, para establecer una simbiosis de la ruralidad como elemento motivador que derive en políticas urbanas de compactación, como alternativa a la expansión depredadora del territorio, de limitación y de reconfiguración económico-social del espacio.

Todo ello deberá tener su reflejo en la reconsideración de los criterios actuales como motivadora de una simplificación legislativa de conceptos; de formulación y aprobación de planes, que permita simplificar por establecer lo inalterable territorialmente, y flexibilizar lo no fundamental en el establecimiento del modelo territorial; y de tratamiento y reconducción de las transformaciones disruptivas o, mejor dicho, afuncionales respecto del nuevo modelo —y también del vigente, pero aceptadas— con objeto de hacer posible una transición, hacia esos valores de uso, no impedida por situaciones de facto o criterios asumidos con la normalidad que procede de la costumbre, de tal manera que la ruralización y su contrapunto, la nueva ciudad, sean posibles.

### **1.4. Alcance de la investigación**

Evidentemente, no es intención del redactor que el alcance del resultado de la investigación constituya un proceso de determinación alternativa de una legislación territorial y urbanística, puesto que no es el cometido de este técnico establecer textos legales, cuyas posibilidades deben analizarse desde el punto de vista del Derecho.

Sin embargo, teniendo en cuenta que se trata de un proceso investigador originalmente de análisis de la legislación valenciana, el alcance actual del trabajo se pretende establecer en la capacidad para implementar en el debate un proceso de reflexión sobre determinados conceptos relativos a los procesos de transformación del territorio y el paradigma ambiental bajo los que se establecen, la sostenibilidad como vía para perpetuar el desarrollo.

En este sentido, se pretende concluir una propuesta de conceptos para cuestionar la legislación, en este caso, la valenciana, tomada como modelo y ejemplo, de manera que se permita reflexionar sobre los elementos reseñados en el párrafo anterior, que coadyuve a dar un nuevo enfoque a las políticas de ordenación territorial, mediante la adopción de criterios de «desarrollo» y «crecimiento» alternativos a los actuales.

El nuevo modelo, sin duda, debe implicar el replanteamiento, también, del procedimiento de formación y aprobación de los planes, adaptándolos a un modelo de transformación territorial, el cual, deseáramos concluir, parte de que el territorio, el actual, ya antropizado, claro, se encuentra

ordenado en su propio valor de uso, siendo cualquier transformación una acción de «desorden», entendida, no en modo peyorativo, sino como una modificación del orden previo y estable, modificación que habrá que adaptar al reequilibrio del orden preexistente y ser basada, inequívocamente, en sus posibilidades, con una absoluta objetividad en las eventuales funcionalidades del territorio. Consecuentemente, un cuestionamiento del sistema conceptual de desarrollo debe estar acompañado de los elementos que lo permitan y agilicen, obviando, para los modelos territoriales que definirían la estructura general territorial —sus características y capacidades inalterables—, las reiteradas reconsideraciones y pronunciamientos sobre las posibilidades de transformación.

Quedaría, para la definición de los elementos que ya no definen la estructura inalterable del territorio que se determinen, el planteamiento y planeamiento más flexible, que adapte los desarrollos de los diferentes tipos de suelo —que pretendemos simplificar— a las inesperadas y vertiginosas situaciones cambiantes en el territorio y la ciudad.

En cualquier caso, como ya se ha mencionado, se trata de un debate de conceptos, no de la plasmación de alternativas legislativas concretas ni preceptos legislativos determinados, cuya concreción deberá resultar de futuras investigaciones que determinen la forma de trasladar tales conceptos concluidos a la realidad transformadora del territorio.

### **1.5. Breve descripción del método de investigación**

En base a lo expuesto, de forma conceptual, el proceso investigador debería seguir un procedimiento escalonado de análisis de los conceptos y consecuencias, de modo que se defina:

El análisis del proceso histórico de establecimiento y evolución del concepto de la Ordenación Territorial.

La determinación de las disfuncionalidades derivadas de los criterios actuales de sostenibilidad, realizando el análisis bajo una nueva óptica de los modelos limitativos del crecimiento.

Constatación de los efectos del modelo actual sobre el territorio y sus recursos limitados, que remita a la reconsideración de las políticas de crecimiento, frente a una nueva política de contención decrecentista.

El estado de la cuestión. Las políticas actuales en un sistema de productividad economicista.

Un proceso de debate de los elementos inspiradores del nuevo modelo y sus instrumentos aplicativos, de tal manera que se pueda establecer la alternativa, si cabe, al modo de producción de la legislación vigente.

Análisis de los elementos internos del sistema legislativo disruptivos con el territorio, pero también los coadyuvantes, bajo la óptica del modelo alternativo, así como los mecanismos de defensa frente a la presión del sistema, aprovechando las oportunidades que este pueda ofrecer.

Aplicación de este modelo de análisis, DAFO, en la aportación de una nueva concepción para la reformulación legislativa valenciana, como modelo alternativo al sistema.

### **1.6. Estructura de la Tesis**

Con objeto de acometer con cierto criterio el documento que se pretende redactar, este adoptará la siguiente estructura formal para la investigación y su definitiva propuesta:

Iniciaremos el trabajo con la descripción de la evolución del contexto en el que se ha desarrollado la legislación urbanística a lo largo de la historia, desde los primeros esbozos de ordenanzas, hasta la definición de modelos legislativos radicados en gobernanzas territoriales en nuestro país de las autonomías.

Veremos aquí cómo se evoluciona desde posturas de ordenación de políticas de convivencia, pasando, a posteriori, por la definición de modelos para la ordenación de la ciudad y finalizando con la interacción de esta con el territorio. El territorio en el marco de la evolución del desarrollo urbano y de sus usos antropogénicos, para culminar en la implementación definitiva de los análisis ambientales necesarios, al incorporarse sensibilidades derivadas de la actual, aunque ya anticipada en su momento, crisis climática y del uso y abuso desmedido de los recursos finitos para el despliegamiento territorial desde la revolución industrial.

La situación actual deriva en una toma de conciencia ambiental y de contención que se concreta en

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

diversos concilios ambientalistas y de desarrollo urbano y territorial. En estos se plantean las teorías, estrategias y posibles acciones para la contención de la negativa evolución del uso que se está llevando a cabo del planeta, de la evolución de las diferentes sociedades, así como de la discriminación que sufren estas en función de su posición socioeconómica en el sistema.

Se llevará a cabo un análisis de las positividadades que se pueden deducir de tales concilios, así como la posible crítica a un sistema que activa posturas de sostenibilidad, sin ahondar definitivamente en las razones o causas de la situación.

Se repasan algunas de las más importantes acciones para atajar el problema, desde las Agendas Urbanas, hasta los criterios y Objetivos de Desarrollo, con incidencia en la posible incapacidad de mantener las condiciones de conservación de los recursos y del territorio mediante el sistema de actuación actual: la sostenibilidad, contraponiendo a ello acciones de recuperación del derecho a disfrutar de un territorio no depredado, atendiendo a la limitación de sus recursos y de él mismo. Se plantean acciones teóricas sobre el derecho de la sociedad a recuperar el control del desarrollo de tales recursos.

Siguiendo este hilo, llegaremos a la conclusión de cuál es el estado de la cuestión en la actualidad, analizando las posturas del sistema para mantener un desarrollo, —desarrollo que tal y como es concebido se pone en cuestión—, y cómo este es mediatizado por estrategias que ponen en un brete el modelo medioambiental y territorial.

Establecida así la cuestión, deducimos la necesidad, quizás, de reinventar los conceptos actuales, de revertir la forma en la que se producen los desarrollos territoriales, el uso de los recursos, implementando un sistema inverso al actual, en el que, quizás en base limitativa, atendiendo a posturas de carácter decrecentista, al menos en sus criterios de acción teórica, de contención, se puedan ofrecer alternativas en las que se prime aquello que es necesario conservar, frente a posturas de instrumentalización de ello, de mercantilización del conjunto de recursos, que ya se anticipó en su momento claramente afuncional, desde las ópticas ambientalistas oficiales y oficinas, y que, en la actualidad, se confirma como la causa —poniendo el foco en la acción humana— de situaciones disruptivas con la posibilidad de mantenimiento de la sociedad tal y como la conocemos.

Se postulará la reconceptualización del actual sistema de Ordenación del Territorio, en el que se priman cuestiones ajenas a su propio carácter, así como la reconsideración de las estrategias de acción basadas en la sostenibilidad, para propugnar posturas de estabilidad, de perpetuación de dicha estabilidad, con objeto de, cuestionando las propias bases del sistema productivo, establecer criterios de contención y respeto de aquello que nos sustenta.

Para ello, para establecer una conclusión proactiva, se establece un debate dialéctico sobre conceptos asumidos como instrumentales invariables de la acción del desarrollo y, especialmente, del ordenamiento territorial, para poder implementar acciones inversas, para poder ofrecer ciertas alternativas de limitación integradas en la situación actual, y asumir referencias que permitan la instauración de un modelo alternativo de trabajo.

Para finalizar, se analizará la posición oficial, en términos legislativos, del ámbito de nuestro entorno próximo, la Comunidad Valenciana, y las alternativas conceptuales para proponer incorporaciones de acciones alternativas al modelo de desarrollo territorial valenciano que permitan la consecución de un territorio más acorde con los valores de los que dispone, con el objetivo de mantenerlos y de provocar un cambio de paradigma del criterio de excelencia en la consideración del mismo, de tal manera que el desarrollo se adapte a las posibilidades reales en función de su capacidad y riqueza, olvidando pasados que han permitido una auténtica depredación de sus limitados recursos y excelentes valores en pro de un sistema económico de monocultivo turístico e inmobiliario, este ajeno a criterios de estabilidad del sistema territorial que lo soporta.

Se establecerá, por último, la breve conclusión que se derive de los conceptos expresados, de la interpelación provocada por la búsqueda de un nuevo paradigma territorial, si este se considera necesario, y de la propositiva posibilidad de acción que revierta la situación a normativas más acordes con un sistema estable y capaz de mantener el equilibrio territorial.

## 2. El contexto conceptual

### 2.1. La reflexión sobre el contexto en el que se pretende inspirar la legislación

Tratará esta tesis de analizar aquellos conceptos que inspiran la formación de la legislación que más afecta, por ser propia o de obligado cumplimiento en nuestro ámbito espacial, a nuestro territorio valenciano, dentro del marco español y en su entorno cultural europeo u occidental, analizando y cuestionando, si ello resulta necesario, algunos de los principios que podrían haber inspirado las recientes políticas en términos de ordenación territorial, así como los efectos que sobre la ocupación del mismo han venido produciéndose, con los agravantes del cambio climático y los perniciosos efectos que, con toda probabilidad, han tenido las políticas expansionistas, inmobiliariamente hablando, de los últimos años y que han generado, derivada consecuencia, también, de otros factores, una de las mayores crisis económicas de los tiempos modernos en nuestro país. Se establecerá la aproximación a nuevos modelos conceptuales de ocupación territorial, de nuevas tipologías de ocupar ese espacio territorial finito y de habitar la ciudad, tratando de proponer un modelo de reversión, de vuelta al modelo no mercantilizado y del que derive una nueva forma de interactuar con el medio, para establecer un modo colaborativo con la sustentabilidad, pero no en términos de ralentización de los efectos disruptivos, sino de equilibrio de nuestro espacio vital, para que la política territorial tenga como protagonista el propio territorio.

Consecuentemente, esta tesis analizará diversos aspectos generales, filosóficos o físicos, que se han tenido en cuenta para generar la legislación para la planificación espacial, pero, también, indagará en soluciones de carácter individual *ad hoc*, que deberían incorporarse en esta legislación, y que contemplan un nuevo escenario derivado del cambio climático, del problema habitacional y, de la nueva sociedad que debería arbitrase ante la última crisis sanitaria, que abre expectativas de oportunidades para racionalizar nuestros ámbitos de vida, nuestros modos de relación y nuestros sistemas de producción, pasando de la globalización estricta, de la solución universal y generalizada para los problemas, a la *glocalización*, como teoría que tratará de analizar lo global, para pensar en su solución aplicativa local, no disociándose del entorno físico y cultural, del territorio y de la tradición, en definitiva, implementando alternativas frente a los problemas globalizados que el pensamiento neoliberal, implantado en los últimos 30 años de la sociedad, ejerce sobre nuestra vida cotidiana.

La *glocalización*<sup>1</sup>, si bien es un término con intereses económicos, definido por Roland Robertson, nos sirve para introducir la capacidad necesaria para reivindicar lo cotidiano, en términos territoriales; determinación por lo local, en términos de metabolismo circular territorial y de autolimitación y abastecimiento, de reproducción del modo de generar territorialidad y urbanidad en base a lo identitario, a lo local, a lo esencial en cada espacio.

La glocalización es en esencia una adaptación de patrones globales a las condiciones locales. A nivel empresarial esta estrategia consiste en adaptar un concepto de negocio estándar a las condiciones particulares de donde se establece. Los primeros que adoptaron esta metodología fueron los empresarios japoneses en la década de los años 80. Ellos lo denominaron *dochakuka*, que en japonés significa "el que vive de su propia tierra". Los hombres de negocio del país nipón fueron los primeros en darse cuenta que los negocios tienen que adecuarse a las peculiaridades de cada entorno. Esto también incluye la fabricación de productos, que siempre tiene que tener en cuenta la demanda local.

El concepto de glocalización no debe contemplarse únicamente desde el punto de vista económico, sino también desde el cultural. En este mundo en el que están desapareciendo las fronteras económicas y sociales cada vez mezclamos más los elementos culturales locales con los globales. Este choque entre tradición local y la universalización del saber no tiene por qué ser negativo, al contrario, es enriquecedor y permite la innovación y la creatividad de las personas. (Ochoa, I. 2020)

Y la producción urbana y la ocupación territorial son elementos globalizados<sup>2</sup>, elementos en los que se universalizan las reglas y se mimetizan las soluciones con carácter universal, lo cual ha sido encumbrado en momentos de revolución social, en la necesidad de producción masiva. Sin embargo, ello es contrario a la evolución natural, al arraigo al lugar, a la tradición y a la consideración del

<sup>1</sup> Concepto introducido como contrapunto frente la globalización como sistema que anula la identidad local, lo próximo. Por otra parte, es la antítesis al instrumento, esa globalización, que se interesa por la conjunción de intereses a nivel mundial, pero abandona cualquier aspecto de esa conjunción que no sea definido en términos de economía. (Robertson, R. 2003)

<sup>2</sup> En la significación del territorio como medio de producción. Su filosofía alternativa es clara "pensar globalmente y actuar localmente...La glocalización es la adaptación de los patrones globales a las condiciones locales". (Ochoa, I. 2020)

territorio como factor fundamental capaz por sí mismo de determinar la forma de habitarlo —transformándolo racionalmente justo en lo necesario y en modo de equilibrio, no desestabilizando su medio—. Si bien «El espacio físico, la práctica espacial, es solo una de las dimensiones del espacio social producido» (Fernández, S.)<sup>3</sup> —el territorio es una de las facetas que forjan una sociedad—, no podemos desestimar la capacidad de este territorio para establecer los vínculos culturales que caracterizan una comunidad. «El sentido de la propiedad y la defensa del territorio que ocupamos proviene de la imposibilidad de que exista cualquier vínculo social sin que exista un espacio. Para Halbwachs el espacio es uno de los principales marcos sociales de la memoria; en él se inscriben materialmente las formas producidas como vehículo de significados compartidos.»<sup>4</sup> El ámbito local es la matriz, lo identitario, lo vinculado al entorno, es lo que forja el hábitat original, y, en este sentido, el concepto nos ayuda a entender una nueva forma de revertirnos a un nuevo modelo de un nuevo concepto de equilibrado desarrollo, no vinculado exclusivamente a lo económico, sino a lo social y a lo cultural.

## **2.2. De la evolución de espacio inconcreto para habitar hasta el valor del territorio como producto global de mercado**

Desde el origen de los tiempos, la morada, o lugar de refugio, es un elemento básico para el ser humano. El ser humano primitivo, agrupado en pequeños conjuntos étnicos, organizaba su vida nómada sin un lugar determinado para establecerse —o con diversos lugares dispersos no permanentes—. No había un objetivo en residir, en consolidar una ubicación, en ordenar un espacio, pues no se establecían lugares concretos para estar. La vida transcurría en plena trashumancia, en busca de la propia supervivencia como objetivo.

En realidad, deberemos rectificar, no había una morada como tal, un lugar de asiento, de residencia continuada en un lugar. Los «lugares» eran un refugio, un espacio donde cobijarse de las inclemencias del tiempo y donde protegerse, antes de volver a buscar la caza.

Sin embargo, el ser humano no tuvo que esperar a la concreción social de la ciudad para obtener espacios seguros y protegidos de las inclemencias climáticas, así como para almacenar sus bienes y productos, para proteger sus ganados y defenderse de sus posibles agresores.

La agricultura, el conocimiento de los medios que proporcionaba la tierra para poder obtener su sustento, modifica el concepto inicial de refugio, altera la vida de las pequeñas colectividades y establece el primer arraigo del ser humano al territorio. El espacio en el que habita deja de ser un lugar de paso, para convertirse en un lugar, al menos temporalmente, en el que desarrollar sus actividades, espacio en el que había que organizar usos y que era asumido como propio, como algo inherente a la propia existencia. El lugar, su territorio propio, se constituye como elemento aprovisionador de elementos para la vida<sup>5</sup>.

La función inmediata de cualquier asentamiento humano es el refugio. Como seres vivos, los seres humanos tienen la necesidad de buscar protección contra los elementos de la naturaleza que pueden afectarlo o producir inconvenientes: la lluvia, los animales salvajes, otras personas, etcétera. Conforme los asentamientos crecen, las funciones se amplían o cambian, y comienzan a destacar por sus actividades económicas.<sup>6</sup>

No se trataba de espacios planificados, ni tan siquiera organizados para colectividades jerarquizadas. Se trataba exclusivamente de lugares, relativamente modificados, para poder consolidar un espacio común para habitar, para almacenar, y para defender lo almacenado y la vida propia.

Pero el ser humano es un ser sociable, un ser objeto de relaciones entre los miembros de una colectividad, un ente capaz de producir espacios en los que desarrollar selectivas actividades, usos diferentes, de organizar lugares con funciones diferentes y tratar de que esos lugares se adapten al medio en el que se ubican, antropizándolo, bien para aprovecharlo en la medida en la que lo adapta a sus necesidades básicas, bien para jerarquizarlo y establecer una serie de relaciones de poder que permitan un desarrollo controlado de la colectividad.

---

<sup>3</sup> Referenciando a Lefebvre (Lefebvre, H. 1973) P.80.

<sup>4</sup> Ibid., P.76.

<sup>5</sup> El territorio no es instrumental, no es un medio económico de producción, es la base de establecimiento de la vida en sociedad y mediatiza esta.

<sup>6</sup> “Geoenciclopedia. La Tierra. Origen de la Tierra. Asentamientos Humanos.” Equipo de redacción. Descripción y funciones de los Asentamientos Humanos (geoenciclopedia.com)



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Y es en el momento, el del establecimiento estable, en el que el ser humano enraíza en un determinado suelo, establece como propio un determinado territorio, es ese momento en el que aparece la necesidad de ordenarlo en base a sus propias características<sup>7</sup>, de caracterizar cada una de sus partes, de atribuir usos determinados de acuerdo con diferentes variables, en aquellos tiempos, simples y básicas: la defensa, el almacenamiento, el cuidado, el estar, la jerarquía, el poder.



Imagen 1. POBLADO DE EL PUIG. BENICARLÓ.

BAIX MAESTRAT. COMUNIDAD VALENCIANA.

Fuente. - Bancacultura.

Es en ese momento en el que las comunidades, inconscientemente, dan rienda a lo que, pasados miles de años, se establecerá como el concepto moderno y complejo de *ordenar el territorio*. Es ello, incluso, anterior a la propia necesidad de generar espacios colectivos de residencia o poblados. En definitiva, es anterior, este concepto inconsciente, al concepto de la propia urbe o ciudad, este último concepto como lugar complejo de establecimiento de relaciones sociales, en el que la vida adquiere otra dimensión, nivel en el que el ser humano deja de ser individuo autónomo, para definirse como miembro de una colectividad, en la cual ya no se relaciona solo con —y en— su entorno inmediato, sino con otros miembros que le aportan otros recursos, y en otros lugares que conforman el sistema de colectividades propias de la civilización.

Desde el refugio oteador, hasta las más complejas ciudades actuales, el ser humano ha buscado adaptarse al medio, pero adaptar el medio, también, a sus propios fines.

Gifford (1987) plantea que la territorialidad funciona como un proceso central que incluye la personalización y la señalización de los territorios, la agresión y la defensa territorial y los aspectos de la jerarquía o dominación y el control.

Pero con el objeto de ofrecer una visión más sistemática de las funciones de la territorialidad humana, Veitch y Arkkelin (1995) mencionan las funciones relacionadas con la organización social, la identidad personal -la señalización y la personalización del territorio principalmente- y lo que denominan beneficios psicológicos pero que también se refieren a aspectos de la identidad grupal -beneficios por el hecho de ocupar una área percibida como “nuestra” y que dan sentido a la identidad personal y grupal-.<sup>8</sup>



Imagen 2. CASTRO DE VILADONGA. GALICIA.

Fuente. - Galicia Romana. Urbanismo en los castros galaicos-romanos. Carlos Sánchez- Montaña. 2009

<sup>7</sup> La elección viene determinada por estas características: espacios para la defensa, para la agricultura, para la obtención de agua, etc. Los recursos, en definitiva, que el territorio les ofrece.

<sup>8</sup> Psicología ambiental. Elementos básicos. Funciones de la territorialidad. *Universitat de Barcelona. CRAI*. [www.ub.edu/psicologiaambiental/unidad-3-tema-5-9](http://www.ub.edu/psicologiaambiental/unidad-3-tema-5-9)

En definitiva, sin reglas originales, o con insumos sencillos, las primeras poblaciones organizadas se establecían en el territorio sin necesidad de «reordenarlo». Lo aprovechaban, lo utilizaban en razón de su morfología original, el poblado se ubicaba —y se ordenaba en sí mismo— en función de su destino y uso, utilizando lo que el territorio le ofrecía: abrigos oteando el valle; colinas como factor de defensa; proximidades de agua; terrenos aptos para cultivo, etc. No hay un indicativo superior, unas reglas preconcebidas, que estableciesen una forma de asentarse sobre el territorio. Era el propio territorio el que establecía su orden, para adaptar la habitación a él. 2009

Pero, hasta en las más primitivas organizaciones urbanas resulta necesario adaptarse a ese orden, para, utilizándolo, satisfacer las necesidades básicas, estableciendo una organización, unos ejes de comunicación, la salida del poblado, la muralla de defensa. A medida que el espacio habitado va interrelacionándose con su territorio circundante y este debe ser modificado para adaptarse a las necesidades, a los usos, a las actividades de la sociedad que lo habita, la construcción de la ciudad va adquiriendo determinadas reglas de organización: es necesario mantener distancias entre los pequeños hábitáculos que la componen; hay que recoger y almacenar aguas para su servicio; se precisan caminos de unión con colectividades próximas; se inician relaciones comerciales entre las diversas colectividades; etc.

Cada vez resulta más necesaria la interacción territorio-poblado. Cada vez resulta más evidente que no solo se habita el espacio edificado, sino que se utiliza y se organiza el territorio que ocupa. Se trazan vías de comunicación, se organizan espacios cultivables, se aíslan poblaciones en peligro, se jerarquizan los espacios urbanos, se controlan y vigilan los entornos, etc.

Desde su origen, una vez satisfechos los básicos requerimientos, es la ciudad la que adquiere su sentido como asentamiento con valor añadido, es la urbe la que irá adaptándose al uso y a la costumbre, es la propia organización espacial —a mayor complejidad, menor espontaneidad— la que irá conformando reglas de distribución, la que precisará de espacios de relación entre sus moradores, porque lo producido debe ser comercializado, porque la producción de servicios y/o los referentes religiosos, políticos o militares, determinan la conformación del espacio, porque el control de la sociedad, para bien o para mal, precisa de reglas.

Desde la polis griegas, conformadas cinco siglos antes de Cristo, hasta las ciudades derivadas de la revolución industrial, a partir de la cual las urbes adquieren el verdadero significado del «progreso», las aglomeraciones urbanas han ido generando reglas, muchas de ellas culturales, otras geográficas, algunas políticas o militares, que han derivado en un complejo conocimiento de la urbe, en un método científico para analizar, diagnosticar los problemas que generan las aglomeraciones humanas en complejos edificados, con sus vías de circulación y sus espacios jerárquicamente organizados, para poder comprender los fenómenos que las conforman de una determinada manera, para poder organizarlas, para que la acción del ser humano sea la que intervenga en el espacio, y no el espacio el que condicione la organización urbana, aún mediatizada por él.

Desde Hipodamo<sup>9</sup> de Mileto (498-408 a.C), la ciudad, la aglomeración humana en espacios para desarrollar sus actividades, deja de ser un ente casi sin reglas, para convertirse en una máquina que debe engranarse para su adecuado funcionamiento. Deja de ser un conjunto espontáneo de agrupación y crecimiento «orgánico», ligeramente o con simples bases reflexivas, para constituir una ciencia de organización espacial.

Hipodamo, fue el primer funcionalista urbano, el primer pensador que puede ser considerado planificador de la urbe, el creador de la ciencia urbanística. A nadie se le puede escapar que su modelo, su planificación en damero, con vías de un tamaño superior al del uso del pequeño vehículo de transporte, en cuyos laterales quedaban organizados los espacios para construir, ha sido el modelo utilizado hasta la actualidad para definir la ciudad clásica —entendiendo clásica, también, en términos de clase, no exclusivamente de antigüedad.

No es el inventor de la trama urbana en cuadrícula, ciudades muy anteriores ya la utilizaban, pero sí es el teorizador de la misma.

De acuerdo con la descripción de su método establecida por Aristóteles, en su *Política*:

Preconizaba una ciudad de diez mil hombres distribuidos en tres clases: una comprendía los artesanos, otra los labradores, la tercera los guerreros y gentes de armas. Dividía también el territorio en tres zonas, sagrada, pública y privada: la primera estaba consagrada a los dioses, de la otra, los guerreros obtenían

---

<sup>9</sup> Arquitecto griego, planificador urbanístico, matemático, meteorólogo y filósofo. [https://es.wikipedia.org/wiki/Hipodamo\\_de\\_Mileto](https://es.wikipedia.org/wiki/Hipodamo_de_Mileto)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

sus medios de subsistencia, la tercera se entrega a los labradores. (Mosse, C. 1984)

La ciudad se diseña con simplicidad y funcionalidad, reflejando claramente una idea de organización de clases que, con mayor o menor paralelismo, hemos estado viviendo hasta la actualidad.

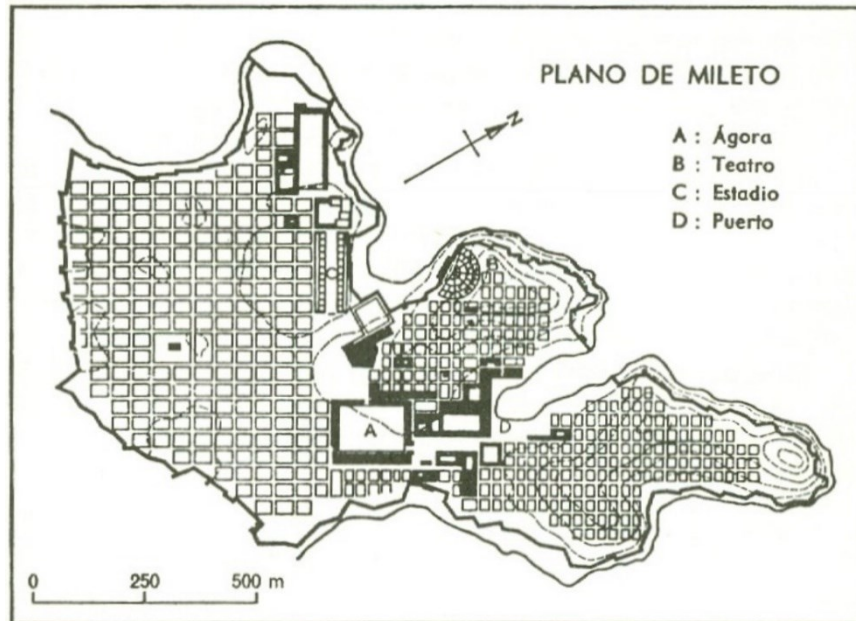


Imagen 3. MILETO. GRECIA. TRAMA HIPODÁMICA DE HIPODAMO DE MILETO

Fuente. - CONTEXTURAS.org. Un lugar ideal para una ciudad ideal. MIGUEL ÁNGEL MORENO FERNÁNDEZ



Imagen 4. ENSANCHE DE BARCELONA. CATALUNYA.

Fuente. - Google

La trama hipodámica se mantiene a través de los siglos, desde antes de Cristo, hasta las ciudades más modernas de la actualidad: creación del ensanche por Ildefonso Cerdá<sup>10</sup>, en Barcelona, o El Plan de los Comisionarios<sup>11</sup>, de 1811, para Nueva York.

<sup>10</sup> [https://www.gifex.com/fullsize/2011-01-24-12818/Plan\\_Cerda\\_1859.html](https://www.gifex.com/fullsize/2011-01-24-12818/Plan_Cerda_1859.html)

<sup>11</sup> <https://medium.com/datos-in%C3%BAtiles/el-plan-comisionario-de-nueva-york-e45576354baa>

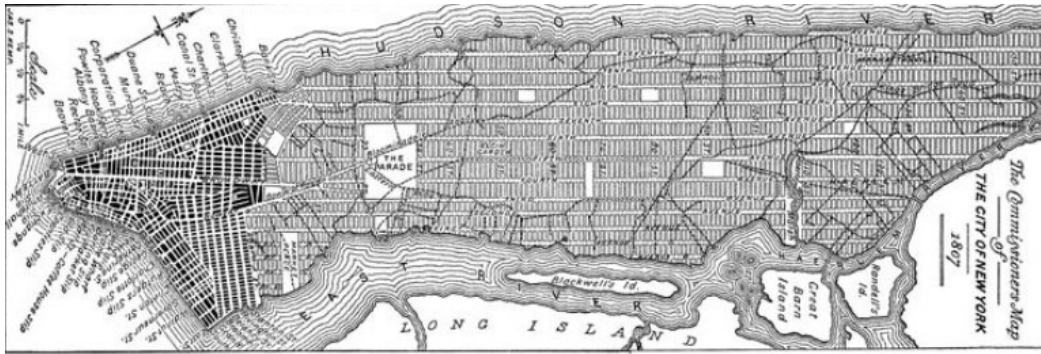


Imagen 5. PLAN DE LOS COMISIONADOS. NUEVA YORK

Fuente. - El Blog de David Ruyet.

Este modelo es el ejemplo más claro de que las ciudades, por tanto, como asentamientos antrópicos sobre el territorio, lo modifican, lo alteran, se adaptan a él, pero se organizan autónomamente, generando interacciones con el entorno que, tratándose de un elemento finito, debe ser reglado para conciliar esta interacción.

Ya no se trata simplemente de organizar los espacios para ser habitados, sino que el entorno, el territorio, se ha convertido en un marco de producción, en un elemento alterado por y para el consumo humano. Se hace necesaria su regulación, pues cada interacción sobre el mismo provoca una alteración en el ambiente, en el clima, en la estructura de la propiedad, en la forma de vida inicialmente pensada, que se convierte en causa de problemas de logística, de sanidad o de comunicación.

Con el advenimiento de la edad moderna, a mediados del siglo XVIII, con la Revolución Francesa y el comienzo de la primera era de la Revolución Industrial y, más concretamente, con la evolución hacia la segunda era, a mediados del siglo XIX, el territorio, principalmente en el ámbito urbano —o en el que tiene una cierta expectativa de serlo—, se traduce en un elemento de comercio que altera de forma artificial cualquier previsión de satisfacción de las necesidades humanas para el que, originalmente, se piensa, se organiza y se prepara. Es un nuevo modo de producción, no sólo de alimentos o materias primarias, sino también de espacios que resultan altamente rentables, provocando procesos especulativos, que, sin regulación, son objeto de enajenado comercio, el cual modifica los fines sociales que se tratan de resolver.

La Revolución Industrial o Primera Revolución Industrial es el proceso de transformación económica, social y tecnológica que se inició en la segunda mitad del siglo XVIII en el Reino de Gran Bretaña, que se extendió unas décadas después a gran parte de Europa occidental y América Anglosajona, y que concluyó entre 1820 y 1840. Durante este periodo se vivió el mayor conjunto de transformaciones económicas, tecnológicas y sociales de la historia de la humanidad desde el Neolítico, que vio el paso desde una economía rural basada fundamentalmente en la agricultura y el comercio a una economía de carácter urbano, industrializada y mecanizada. Wikipedia, referenciando a (Chaves, J. 2004)

La ciudad, originalmente, la urbe, que da nombre a la ciencia que la regula y ordena, *urbanística*, a partir de la Revolución Industrial, segunda mitad del siglo XVIII se convierte en polo de atracción de gente en busca de una vida mejor, en busca del trabajo que permita su realización o, como mínimo, su subsistencia.

La ciudad se convierte aceleradamente en un nido de conflictos, de insalubridad, de negocio: la necesidad de vivienda y las condiciones higiénico-sanitarias, la funcionalidad perdida, al evolucionar para ser sede de las nuevas formas de producción industrial, etc., ofrece una perspectiva economicista nueva para el suelo. De repente, en muy poco lapso de tiempo, los problemas se acumulan en el espacio que había ido creciendo de forma lenta y relativamente organizada. Sus defectos, por lo tanto, se multiplican exponencialmente, aflorando una realidad que había convivido con la sociedad y era asumida como consustancial a ella: era el orden natural de una sociedad del «arriba y abajo», que en la ciudad también queda reflejado. O, mejor dicho, la ciudad es el modelo perfecto, en cada momento histórico, de esa sociedad.

Pero la nueva sociedad, además de su organización «natural», aquella revolución le genera nuevas formas de vida, y se convierte, pues «pervierte lo natural», en un problema generador de más problemas, que se suman, en el orden social, a los derivados del propio desarrollo del modelo productivo, convirtiendo los núcleos urbanos tanto en un nido de oportunidades, como en un foco de conflictos, que derivarán, por su evolución natural, en problemas sociales, revoluciones y una

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

nueva forma de vida ajena a la enraizada en lo rural, lo artesanal y lo individual.

La ciudad se convierte en una máquina de producir, insertada en un territorio, al que altera y del que se sirve para nutrirse, para comunicarse, para crecer y perpetuarse en ese crecimiento en detrimento de su orden natural y al que, sin paliativos, explota.

El funcionamiento del sistema económico mundial experimentó una serie de cambios que influirían profundamente en el nuevo paisaje de las ciudades europeas. El proceso colonial y la consecuente apertura de nuevos mercados ampliaron la geografía económica de Europa. Esto hizo surgir un nuevo modo de entender la actividad empresarial, basada en el liberalismo y en el comercio internacional. En la ciudad industrial prevaleció la filosofía del *laissez faire*. Se instaló el capitalismo en la economía y se abogaba por la no intervención del Estado. Cualquier intervención de la Administración Pública dentro de la ordenación de la ciudad se consideraba un obstáculo y las intervenciones en el espacio urbano se dejaron prioritariamente en manos privadas. Por ello, considerando que las iniciativas inmobiliarias privadas perseguían, por lo general, el beneficio económico, se empezó a producir un incremento de la presión sobre el suelo lo que provocó movimientos especulativos.<sup>12</sup>

Consecuentemente, la dimensión urbana de la planificación adquiere un nuevo nivel. No se trata solo de ordenar los espacios de la ciudad, de buscar si precisa más o menos vías o mejores espacios verdes para suplir lo «natural o rural». No se puede quedar en la producción de espacios para preparar habitación suficiente generada por y para las nuevas necesidades. No se puede ceñir a resolver simplemente los problemas, realmente graves, que la nueva sociedad genera en esos espacios habitacionales, que también. La nueva ciudad, mejor dicho, la nueva forma de alterar, de ocupar el territorio, tiene repercusiones de toda índole: de carácter paisajístico, pues se altera la fisonomía de lo natural; de carácter ambiental, ya que se modifican cursos de agua, se sobreexplotan recursos naturales, se contamina el aire; de carácter social y organizativo, todo el territorio forma parte del sistema, no solo la ciudad, sino las permanencias, las alteraciones, las relaciones sociales, la necesidad de comunicación.

Ellos (los centros urbanos) han ido creciendo con escasas medidas de control urbano, en medio de una enorme especulación de la tierra, con formas estáticas de propiedad del suelo urbano y donde la inversión de capitales ha realizado múltiples operaciones inmobiliarias en la construcción de viviendas en propiedad horizontal con fines comerciales.<sup>13</sup>

Se hace necesario un nuevo código de reglas. Queda patente que el nuevo sistema debe ser regulado, pues no se organiza de forma natural: ha entrado en el mercado un nuevo modo de producción y se hace necesaria una regulación legal, que arbitre los mecanismos correctores que el propio mercado distorsiona, y hace de la necesidad más negocio, y de la función social que debe desempeñar, un debate político crucial en el devenir de la humanidad.

En una primera instancia el urbanismo surgió con principios higienistas para mejorar las condiciones de habitabilidad de la ciudad industrial, así como para ejercer un control sobre la propiedad privada y el monopolio del suelo que procurase un desarrollo equilibrado acorde a las necesidades colectivas. En este recorrido se quiso que el urbanismo, como disciplina de estudio y ordenamiento del espacio físico urbano, se dotara de herramientas del derecho para crear su propio marco jurídico dentro del que regular el crecimiento y los usos de la ciudad a través de la planificación, el diseño y la gestión. Es decir que el urbanismo fuese la herramienta con que materializar el "proyecto de una ciudad". A pesar de su intención redistributiva en origen, es a partir de la creación de un instrumento capaz de producir "suelo" y definir las características de la naturaleza urbana del mismo, que pronto se convierte en una parte importante del sistema productivo para organizar el espacio del capital y su reproducción. (Fernández, C. y García, E. 2014)

En este devenir de la historia, las formas de planeamiento urbano que relatábamos inicialmente, la ordenación geométrica de las ciudades, la antigua urbanística, la que regulaba asentamientos en la Grecia clásica o dibujaba la regular conformación de ciudades romanas o la que establecía los criterios defensivos de las ciudades medievales y trazaba los nuevos asentamientos o ciudades en tierra de Indias, deriva a nuevos conceptos, que, en la actualidad, se preocupan de la integralidad del territorio, como marco de ciencias sociales, políticas, medioambientales y paisajísticas, en el que los asentamientos urbanos forman parte de su sistema, insertándose en una malla de relaciones mayor, y generando un conjunto de normas legales que abarcarán distintamente, pero en estrecha relación, tres disciplinas que deben interconectarse: la planificación integral del territorio, la planificación detallada de las ciudades y el conjunto de factores medioambientales y paisajísticos que se alteran con dichas actuaciones.

---

<sup>12</sup> Aguado, I. 2021. *La evolución del planeamiento urbano*. (Curso 2020-2021. UPV/EHU) <https://ocw.ehu.eus/course/view.php?id=519>

<sup>13</sup> Edad Contemporánea. Urbanismo de la Ciudad Industrial: Historia, Evolución y Desarrollo. *Biografías e Historia Universal, Argentina y de la Ciencia* [https://historiaybiografias.com/historia\\_ciudades/](https://historiaybiografias.com/historia_ciudades/)

La integralidad del concepto de Ordenación Territorial queda perfectamente patente en los nuevos procesos de transformación en esta edad moderna. La evolución de las normas de regulación de la ciudad y su interactividad con el territorio hacen obligatoria una planificación global, aunque el concepto territorio haya estado funcionando más como un elemento de utilización instrumental, que como un activo propio. Actualmente, las nuevas tendencias medioambientalistas, estas basadas en los criterios de sostenibilidad, introducen nuevas variables en este siglo XXI, que hacen volver a replantearse que debe ser la Ordenación Territorial y cuáles han de ser los criterios para la transformación, si resulta necesaria, del medio que utilizamos y en el que nos desenvolvemos.

## **2.3. Un recorrido por la legislación urbanística y territorial**

### **2.3.1. Las Ordenanzas Municipales. Incipiente intervención de lo público sobre lo privado o la necesidad de establecer normas de convivencia**

Obviando los criterios establecidos en épocas de conquista, formados con objeto de llevar a cabo los nuevos asentamientos en la tierra de Indias quemada, acudimos, como primeras normas de carácter reglado para la regulación de usos y determinadas formas de implantación en las poblaciones, a las denominadas ORDENANZAS MUNICIPALES, reglas de convivencia de regulación sencilla, para los más importantes elementos o las más relevantes efemérides y fiestas, actividades o recreos, que se desarrollaban en el ámbito de las ciudades o poblaciones en el siglo XVIII.

Podemos considerar estas ordenanzas, si bien no exclusivamente reguladoras de los temas centrales del ámbito de nuestro estudio, sí embrionarias, por ser una célula reglamentaria original, del marco legislativo que, un par de siglos más tarde, iban a constituir el código base del derecho local.

Constituyen reglas de funcionamiento que, en su básica expresión, establecían los modos y procedimientos para ordenar la vida local, tanto en aspectos de detalle de la cotidianidad, como de su propia organización económica o administrativa.

Como las clasifica Bernardo Ares, (Bernardo, J.M. 1987) regulaban cuestiones relativas a la estructura y dinámica de lo vinculado a la gestión pública —*Ordenanzas de los pueblos*—, por un lado; y se centraban en aspectos organizativos y comerciales de los gremios, memorable tejido productivo de la ciudad —*Ordenanzas gremiales*—, por otro.

Este conjunto de reglas no constituyó un verdadero estatuto de la vida local hasta 1805, año en el que, mediante la agrupación, como mera colección, que no de novedosa factura —ya existía la NUEVA RECOPIACIÓN, de 1567—, se procede a la confección de la NOVÍSIMA RECOPIACIÓN, en la que ya se establece definitivamente:

Todas las ciudades, villas y lugares de nuestros reinos serán gobernados, según las ordenanzas y costumbres, por los alcaldes y regidores (Orella, J.L. 1985)<sup>14</sup>

Con ello adquiere carta de naturaleza un código de conducta y de policía, derivado de la costumbre, a establecer en las poblaciones del Reino, siendo el ayuntamiento o concejo respectivo quien regulaba la vida local de nuestras poblaciones.

No se establece todavía como una norma reguladora específica de cuestiones relacionadas con el arte y modos de la edificación. Sí se regulan, sin embargo, cuestiones relativas a dicho mundo, pero no con la enjundia necesaria para poder considerarlo un código específico del tema.

De hecho, siendo como es una relación de normas, no un texto normativo en sí, recoge, incluso, normativas reguladoras del cómo hacer ciertos asentamientos, aquellos que a propósito habíamos obviado al iniciar este capítulo por su escaso interés para el objeto de la tesis, pero que aparecen en la *Novísima*, como pueden ser los criterios urbanísticos contenidos en la Legislación de Indias, para la creación de nuevas ciudades: *Ordenanzas para Nuevos Descubrimientos y Fundaciones*, del año 1573. En este sentido, ello nos puede dar una indicación de lo obsoletas e innecesarias que pudieron resultar gran parte de las normativas relacionadas, pues regula cuestiones que ya nada tienen que ver con los problemas de la época, al referirse a tiempos y necesidades de los siglos anteriores.

Como ya he mencionado, se trata de una mera recopilación de normas, costumbres y reglas, sin estructura unificada. Veamos la mayor crítica que recibe tal código cuando nace, la relatada por

---

<sup>14</sup> Texto descargable en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=122076>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

(Martínez, F. 1819) Francisco Martínez Marina en su *Juicio crítico de la Novísima Recopilación*, de 1819, en el que podemos apreciar el bajo aprecio que este filósofo y jurista tenía por este código de normas:

“...defectos incorregibles por su propia naturaleza...”, definiéndola como: “...vasta mole levantada de escombros y ruinas, edificio monstruoso, compuesto de partes heterogéneas y órdenes inconciliables.”

Es evidente que Martínez Marina ya destacaba la poca practicidad de un código que recolectaba, sin triaje selectivo, un conjunto de normas que carecía de virtualidad legal en el momento de su publicación, bien por obsoletas, bien por desubicación en el espacio.

Sin embargo, como no podía ser de otra manera, sí recoge normas relativas a cuestiones propias de la *urbanística*. Son estas recopilaciones de diversos códigos, ejemplo de los cuales merece especial citación *La Política para Corregidores*, de Jerónimo Castillo de Bovadilla (Castillo de Bovadilla, J. 1597) que desde 1597, y durante dos siglos, fue un perfecto y cuidado manual para poder ejercer el cargo de corregidor, al que hoy llamaríamos alcalde.

Cabe mencionar cuestiones de gobernanza de obras y técnicos asalariados, como el precedente del arquitecto municipal:

Y à proposito de nuestro intento sea, que el Corregidor procure que la ciudad tenga salariado algun buen maestro de obras con un pequeño salario, porque es oficio público, y muy necessario, como quiera que sobre dudas de fábricas y edificios se ha de ocurrir à la determinacion destos arquitectos, o alarifes como en otro lugar diximos. Y este maestro de obras sirve tambien para visitar los conductos de las fuentes, y los edificios publicos, si hazen algun vicio, o para lo que han menester.

Establece el código la capacidad del munícipe para proceder a temas expropiatorios, si conviene:

Pueden tambien los Corregidores para las obras públicas, en especial de Iglesias, compeler à los dueños que vendan sus solares y casas, y sino quisieren hazerlo, pueden, assi para las dichas obras, como para otro edificio, o ensancho dellas, o de calle, o plaça publica, o para hermosear la ciudad, tomar y derribar las tales casas y heredades ajenas de poco valor, tassandolas, y pagandolas luego, si fuere possible, y sino al fiado.

Interviene ya fiscalizando lo privado sobre lo público, e inicia la capacidad de los ayuntamientos a intervenir mediante las actuales órdenes de ejecución, en aquellas edificaciones que desmerezcan el ornato público o amenacen la seguridad:

Pueden hazer reparar los edificios particulares, assi para evitar el daño y deformidad particular y comun, como para acrecentar la autoridad particular y comun (...): porque conviene à la Republica que la ciudad no esté deforme ni sea con ruynas.

Les atribuye también funciones de policía de urbanización, a cargo de propietarios o moradores:

Pueden los Corregidores como podian los Ediles Romanos, compeler à los dueños de las casas, y à falta dellos à los inquilinos y moradores dellas, que empiedren la calle, y levanten lo caido en las casas.

Y hasta funciones de disciplina urbanística contiene, con derecho a demoliciones, ya que se establecía:

Pueden no solo hazer derribar lo edificado en lo publico, como queda dicho, si no tambien lo edificado por particulares cerca de los edificios publicos, quinze pies de los teatros, y de los muros, y ciento de los positos, y alholies, por el peligro de las insidias, o incendios, salvo si precediesse licencia del Ayuntamiento para ello: pero sea con consulta, y orden del Consejo.

Vemos, por tanto, que ya desde el siglo XVI, un conjunto de Ordenanzas y Normas, posteriormente recogidas de modo no estructurado, ya habían servido, en el marco de la gobernanza de las ciudades y sus entornos, como referentes para poder establecer una cierta organización física y funcional de estas.

Otros textos, *Fuero de Nuevas Poblaciones*, de 1767, como norma para la fundación de nuevas ciudades en diversas zonas de Andalucía, también es merecedor de mención como precursor de norma, pues, de alguna manera, da indicaciones de cómo proceder al asentar población.

Como hemos podido observar, la capacidad local para establecer sus propias ordenanzas, las reglas de control básico de su ordenación legal, hasta el siglo XVIII, cuando se contraponen al *municipalismo* incipiente, un nuevo período centralizador, se tradujo en la formación por expertos juristas de códigos y normas que podían regular aspectos de la localidad, tanto en costumbres, actividades o reglas de la vida cotidiana, como, en algunos casos, normas embrionarias de las actuales ordenanzas y formas de gestionar la ciudad.

Estas normas, posteriormente, con la recentralización del poder, varían su estructura. El Estado asume la mayoría de las ordenanzas de usos y policía, de orden y sanidad, dejando en manos

municipales, ahora sí en exclusividad, los temas referidos a construcción y urbanización. Aparecen particularizadas las incipientes ORDENANZAS DE LA CONSTRUCCIÓN.

Descubrimos, así, desligada de los usos sociales, una verdadera norma relativa a la forma de edificar, de llevar a cabo en las ciudades aspectos relativos al propio derecho a edificar: Ordenanzas Municipales de Madrid, de Torija, en 1661 y Ardémans, en 1791.

Tal como manifiesta Encarnación Gómez Rojo (Gómez, E. 2003), son estas primeras cuestiones relativas a policía de edificación las que podrían considerarse como primeras ordenanzas con verdadera tipología urbanística, como así las define Ricardo Anguita Cantero, (Anguita, R. 1995) en contraposición a Martín Bassols Coma (Bassols, M. 1973):

Como normativa atinente a la forma de realizar la construcción de las ciudades encontramos una regulación de las limitaciones y condicionamientos del derecho a edificar sobre el propio fundo, desde antiguo limitado por las instituciones civiles de las servidumbres de interés privado, caso de la de luces y vistas, o de interés público, como las que se recogen en las Ordenanzas municipales (de las que destacan como antecedente las de Madrid recopiladas por Torija en 1661 y por Ardémans en 1791). Sin embargo, no pueden considerarse como una verdadera normativa ni estatal ni local, según Martín Bassols Coma, las recomendaciones sobre policía urbana recogidas en las Ordenanzas de Intendentes y Corregidores de 1749 (reiteradas en la Instrucción de Corregidores de 1788), y ni siquiera tienen entidad como tales normas urbanísticas las disposiciones de la Novísima Recopilación sobre edificación de solares yermos...

Diversas cuestiones relativas a distribución de usos o capacidad de suelo para acoger residencia, normativa sobre reedificación y conservación, ya habían sido ideadas, ante el problema de concentración humana en las ciudades, con anterioridad a la recopilación en un código de ordenanzas y reglas. Normas, según se relata en el artículo de Encarnación Gómez (Gómez, E. 2003), tales como las relativas a temas funerarios, disposición y ubicación de cementerios de Carlos III (1786), medidas relativas al mantenimiento de murallas y torres a financiar por los vecinos, ordenadas por Fernando V e Isabel I (1500), disposiciones de la Novísima Recopilación relativas a la obligación de edificación de solares, dictada por Carlos III en 1788, o la interesante disposición de Juan II, el año 1433, por la cual ya se prohibía establecer la morada en los arrabales de las poblaciones consolidadas, con objeto de ocupar primero los recintos de ciudades y villas cerradas, cuestión que tendrá que ver más con una cuestión defensiva y de seguridad, que de control de la ocupación del territorio, sí constituían, a mi entender, obligaciones de carácter urbanístico, por cuanto tenían incidencia en el peculio público y constituían, quizás con otros fines diferentes a los actuales, criterios de ordenación, mantenimiento y obligación de edificar, si bien no constituían por sí mismas un derecho urbanístico suficiente como para definir una forma de hacer ciudad y, mucho menos, de ordenar el territorio, pues no actúan en aspectos de distribución de usos y actividades, no regulan realmente un completo complejo de normas limitadoras del derecho de propiedad, ni planifica el propio recinto edificado heredado.

Sin embargo, cuál es el embrión de la normativa compleja que, en la actualidad, rige la ordenación de los territorios y de las ciudades es una cuestión que, realmente, no es motivo de discusión en este trabajo, quedando ello bajo el análisis más teórico-jurídico de la cualidad del derecho. A nosotros nos es suficiente con el conocimiento de que, de una manera u otra, más regladas, que espontáneas, sin desprecio de la costumbre, determinadas cuestiones de convivencia y de regulación de los derechos de los propietarios y de la ocupación de los predios han venido funcionando desde, por lo menos, el siglo XIII y XIV, constituyendo o no un marco jurídico válido para el desarrollo de las ciudades, pero indiscutiblemente un cierto límite a la libre voluntad individual, que se establece encorsetando, en cierto modo, el derecho de propiedad.

Son, por lo tanto, todo este conjunto de Ordenanzas, un embrión, si no urbanístico y territorial, tal como hoy en día se conceptúa, sí una serie de reglas que delimitan el derecho a implantar la residencia y una forma de la administración para intervenir en la ocupación del espacio, organizando el privado, para regular el público. Se trata, pues, de una tímida, pero precursora, intervención sobre el derecho de propiedad, con objeto de hacer prevalecer el interés común, todavía, quizás, limitado, sobre la arbitrariedad que se pudiera derivar de un contenido de la propiedad ilimitado.

### **2.3.2. Las Normas Higiénicas y de Saneamiento de las ciudades**

A partir de la Revolución Industrial, las ciudades se ven sometidas a un proceso de acumulación de población proveniente de zonas rurales, atraídos por las nuevas formas de trabajo, por salarios no vinculados a la tierra. Los sistemas de producción crean una nueva clase de trabajadores, los obreros industriales, un proletariado, que supera los niveles sociales del ámbito rural, del pequeño productor artesanal y de intercambio, el agricultor o el comerciante rural. La nueva clase de



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

proletarios, definidos como aquellos que solo disponen de su fuerza de trabajo<sup>15</sup>, copan las ciudades, se instalan en los mismos espacios que habían servido para el funcionamiento de una economía de trueque, y fomentan la ocupación, densificación y formación de núcleos abigarrados, para poder alojar a la mano de obra, mal pagada y dependiente de la nueva clase burguesa, que detenta los nuevos medios de producción.

...Al amparo de la industrialización, miles de personas comenzaron a abandonar las zonas rurales y a dirigirse a las grandes urbes en busca de un lugar mejor donde vivir.

Las consecuencias de este proceso fueron muy importantes. Las ciudades más industrializadas comenzaron a aumentar rápidamente su población, y esta tuvo que asentarse en buena medida en la periferia cercana a las industrias, hacinándose en casas de muy baja calidad y, en frecuentes ocasiones, en barrios de chabolas que poblaron los arrabales de las grandes ciudades como Madrid o Barcelona.

Pero a la vez que se degradaban las zonas exteriores, las interiores, por el contrario, experimentaban también cambios considerables, aunque desde una perspectiva muy distinta. Una nueva clase social emergía de forma destacada, la burguesía industrial. Los nuevos ricos o la pujante clase media, solicitaban espacios de mayor calidad que los existentes hasta entonces para vivir, y de esta manera comenzaron a surgir los ensanches, nuevos barrios planificados para absorber el gran crecimiento demográfico de las ciudades decimonónicas.<sup>16</sup>

Se produce un crecimiento urbano sumido en un cierto proceso de anarquía ante lo desconocido. Las ciudades empiezan a crecer sin un control planificado, no se producen espacios adecuados para los nuevos usos, para la industria, y las zonas de residencia se entremezclan con diferentes actividades, muchas de ellas insalubres para la vida. No se establecen equipamientos ni servicios adecuados. No se consideran factores higiénicos, produciéndose en pocos años un deterioro de la calidad de vida en la ciudad, con graves problemas sanitarios y de higiene, tanto en el ámbito privado habitacional, como en el público.

El siglo XIX será, por tanto, ante la necesidad y los problemas generados de deterioro de la salud, el siglo de la consolidación de las reglas higiénico-sanitarias para la conformación y establecimiento de criterios de crecimiento de las poblaciones, que se iban convirtiendo, a pesar de los avances técnicos, en un foco de insalubridad y de problemas sociales.

En cualquier caso, el objetivo será el de resolver problemas puntuales. No hay un planteamiento general, por supuesto, de tratamiento de la calidad de vida, ni del entorno. No hay un criterio territorial, fundado en los diversos aspectos de la vida productiva, industria, comercio, servicios y residencia. La normativa reguladora nace como un medio para limpiar el aire y para evitar enfermedades generadas por la insalubridad de los espacios de habitación, pues, de lo contrario, no se hace viable el nuevo sistema de producción.

No obstante, los nuevos planteamientos, frente a nuevos retos, son el inicio de un nuevo sistema de planificación, de una nueva óptica en la que basarse para estudiar y planificar, de alguna manera, los asentamientos productivos e industriales. Los problemas de necesidad de nuevos asentamientos para la clase trabajadora y la obiedad de la obligación, incluso, desde el punto de vista económico principalmente, ya no solo social, de mantener un cierto nivel sanitario obliga a los teóricos a repensar algunos aspectos de la ciudad y su entorno.

La revolución industrial, como introductora de nuevos sistemas de producción, no nace precisamente en una España que todavía vive de los éxitos de sus conquistas de ultramar. No es el burgués español un emprendedor dado a aventuras económicas ni a iniciativas industriales, pues carece de la necesidad de invertir sus excedentes provenientes de América y otros territorios en procesos productivos nuevos. La tierra es suficiente negocio para mantener su capital activo.

No sucede lo mismo con otros países, Inglaterra, por ejemplo, que se erige como líder del desarrollo industrial, provocando, por ende, la necesidad de plantear nuevas formas de producir ciudad, de asentar los nuevos centros de producción y de habilitar espacios de vivienda para los nuevos trabajadores. Esa ciudad ha de servir a los nuevos intereses, que generan nuevos problemas, sin cuya solución, los hace inviables.

---

<sup>15</sup> En la sociedad industrial, trabajador que no posee medios de producción y que obtiene su salario de la venta del propio trabajo. RAE.

<sup>16</sup> La ciudad y la revolución industrial. Junta de Andalucía.

[https://edeja.juntadeandalucia.es/bancorecursos/items/378c2b6b-31a3-43a0-9d22-e4ea1fc60b34/1/viewscorm.jsp?.vi=file&event\\_\\_=scormtree.viewNode&eventp\\_\\_0=uid4](https://edeja.juntadeandalucia.es/bancorecursos/items/378c2b6b-31a3-43a0-9d22-e4ea1fc60b34/1/viewscorm.jsp?.vi=file&event__=scormtree.viewNode&eventp__0=uid4)

Aparecen nuevas normas relativas a la sanidad pública, *Public Health Act*<sup>17</sup>, en la Gran Bretaña del siglo XIX (Gómez, E. 2003) Se constituyen como manuales de sanidad pública, abordando las situaciones de insalubridad de las ciudades, devenidas del importante crecimiento de la ocupación territorial provocada por la industrialización, polo de atracción de obreros y generadora de necesidades de asentamientos. Enfermedades derivadas de la aglomeración urbana, de la masificación y de la carencia de servicios adecuados, cólera, tifus, fiebres, obligaban a tomar determinaciones que influirán en el proceso de urbanización posterior, buscando la necesidad de adecuar las viviendas para que reúnan las condiciones básicas de higiene, ventilación, agua y saneamiento, así como para preparar las ciudades para poder generar las redes de estos servicios y evitar así problemas más graves de orden sanitario colectivo o público.

Los procesos urbanísticos provocan un nuevo pensamiento filosófico en la producción de ciudad. Nuevas técnicas y movimientos correctores tanto higiénicos, como sociales, inundan la literatura especializada de la época. De acuerdo con Gómez Rojo (Gómez, E. 2003), aparecen movimientos como las ciudad-jardín, la técnica de la *zonificación*, como métodos para poner a cada uno en su lugar, localización funcionalista base de producción de las ciudades hasta bien avanzado el siglo XX, para evitar la mixtura de los procesos, cuando estos, los industriales no eran cuestionados como algo negativo para el medioambiente, pero sí generaban problemas de salud pública y, sobre todo, de espacio.

Nos encontramos, por lo tanto, en el inicio de la necesidad de abordar la planificación holística, de establecer espacios para los diferentes usos y actividades, teniendo en cuenta que los recursos van a sufrir una mayor presión y, por supuesto, de iniciar un proceso de ocupación territorial nunca llevado a cabo. Es el inicio de una nueva estrategia sobre la planificación, incorporando nuevos elementos del medio, el territorio y el uso masivo de recursos. Son los albores de la planificación territorial tal y como se deduce actualmente.

### **2.3.3. Las políticas de Ensanches y de Saneamiento de las ciudades en España. El inicio de las políticas de vivienda**

España, a pesar de verse obligada a generar normas de carácter higiénico cuando inicia su proceso de industrialización, deriva su producción de ciudad y la reinversión de los capitales excedentes de la producción agraria, así como, posteriormente de las plusvalías generadas por la burguesía, que posee los nuevos modos de producción, hacia el ensanche y la reforma interior de las poblaciones, con perspectivas higienizantes, desde luego, pero también reinversoras y tácticas: la demolición de sus murallas, que pervivirán hasta bien entrado el siglo XX, la apertura de grandes vías en el centro de las ciudades históricas, como el caso de la calle de La Paz o la avenida del Oeste, en Valencia.

...los ensanches de las ciudades, emprendidos en número considerable durante lo que Manuel Solà Morales ha llamado la «etapa de trazados», 1860-1880, no estaban resolviendo los problemas de vivienda. Hubo que volver a mirar al interior urbano por sus grandes problemas de hacinamiento, de salubridad, de eliminación de los residuos, de falta de aire y de sol. (Gómez, J. 2011)

Tras las primeras operaciones ornamentales del siglo XVIII, los centros urbanos fueron objeto en el siglo XIX de un ciclo de primera reforma interior, acometida para sofocar unos riesgos sociales que comenzaban a afectar a la burguesía. Estos planes se estructuraban en torno a tres actuaciones principales (Capel, 1983): la mejora de los servicios urbanos con medidas higiénicas, especialmente en los barrios burgueses del centro de la ciudad (Sánchez de Juan, 2000); la parcelación de los espacios vacíos o no productivos como estrategia burguesa de obtención de beneficios (Harvey, 2008)<sup>3</sup>; y la remodelación de la trama urbana con fines tanto de representación de la burguesía (y revalorización de su patrimonio), como de integración de los nuevos medios de transporte y control social del proletariado (Morán, 2007).<sup>18</sup>

No podemos, por tanto, considerar todavía que la legislación urbanística nace como ciencia reguladora de la solución de la generalización de los problemas de habitación de la ciudadanía. La reglamentación se lleva a cabo desde la propia planificación. Se genera a partir de los grandes planes para ciudades esenciales en la economía española: Madrid, con su Plan Castro, y Barcelona, con el Plan Cerdà, en 1860. (Gómez, E. 2003)

Pero, sí es debido a esas nuevas iniciativas puntuales de ordenación de nuevos crecimientos urbanos importantes a mediados del siglo XIX que empiezan a establecerse, además de los planes de ensanche mencionados, nuevas iniciativas legislativas relativas a regular los aspectos

---

<sup>17</sup> Ley de Salud Pública.

<https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/towncountry/towns/tyne-and-wear-case-study/about-the-group/public-administration/the-1848-public-health-act/>

<sup>18</sup> (Sorando, D. y Ardura, A. 2018)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

urbanísticos de estas nuevas zonas de ciudad, de tal manera que se siga un patrón de crecimiento controlado, que permita una producción de ciudad habitable. El Proyecto de Ley para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones de 1861, impulsada por Posada Herreras, aunque no aprobada por ser considerada atentatoria contra el derecho de propiedad privada, pone las bases de técnicas que, ya ensayadas tímidamente en algunas de las ordenanzas mencionadas anteriormente, han constituido la base de la planificación y gestión del urbanismo español hasta la actualidad.

La legislación vuelve a ocuparse de reforma interior —olvidando enteramente por otra parte los extrarradios donde reinaba el mayor descontrol— y se promulga en 1879 una nueva ley de Expropiación Forzosa en la que se admitía esta por zonas laterales y paralelas a la vía pública hasta veinte metros; en 1895 y como desarrollo de la ley anterior se dictaba la ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones. Era una ley de aplicación compleja y conflictiva que difícilmente podía resolver los problemas que se estaban planteando en los planes de reforma que entrañaban demoliciones y rectificaciones. (Gómez, J. 2011)

Técnicas como la cesión de viales, la inedificabilidad sancionada con la venta forzosa, la repercusión de la carga de urbanización sobre los propietarios beneficiados, etc., son incluidas, y rechazadas, por ende, en el texto que pretendía ser la base de los ensanches y reformas de las ciudades históricas.

Es patente que se genera una situación contradictoria entre el derecho de propiedad imbuido en la mente de nuestra sociedad y la necesidad de intervenir para evitar el mal funcionamiento de los asentamientos, aunque no se cuestione, todavía, el incierto futuro que le esperaba a los recursos necesarios para la vida y la explotación territorial.

Este proyecto que constaba de 40 artículos, muy avanzado para la época, no fue aprobado debido a las ingentes presiones de los políticos conservadores y hacendados que lo consideraban contrario al derecho de propiedad. Contenía una regulación detallada de las obras necesarias para aquellas finalidades, mediante el establecimiento de un verdadero estatuto de la propiedad privada, regulando entre otras cuestiones, la cesión obligatoria de terrenos para viales, la enajenación forzosa en caso de inedificabilidad, contribución de los propietarios a la obra urbanizadora, obtención de autorización previa para construir y fijación de dimensiones mínimas para la consideración de un terreno como solar. (Gómez, E. 2003)

Conceptos como higiene, tráfico, ornato de las ciudades y edificios, urbanización, etc., constituyen bases sobre las que deben redactarse las normas. Su consideración como objetivos a ordenar servirán para la redacción de las legislaciones urbanísticas posteriores, puesto que ya establece, mediante las reglamentaciones necesarias para determinar lo que puede o debe ser ordenado, lo que ya podemos considerar un estatuto de propiedad privada, confiéndole un contenido edificatorio, y limitativo por incorporación de cargas, al terreno, contenido que se incorpora al derecho de propiedad del titular.

Cuestiones como la reforma de las poblaciones, apertura de calles, supresión de viario, demolición de murallas; mejora, referida a la generación de ensanches, modificación de viario, apertura de espacios públicos, embellecimiento; y saneamiento, referido a la eliminación de las causas propagadoras de enfermedades, como zonas húmedas, barrios insalubres o falta de saneamientos, serán las bases programáticas sobre las que debe basarse el nuevo código legislativo, que atiende a la formación de la ciudad, sobreponiéndose —aún no era una cuestión a debatir— a la conservación del equilibrio del medio.

Tras el rechazo de la Ley Posadas, es el año 1864 el momento en el que ve la luz la nueva ley alternativa. No alterándose los objetivos de aquella, se busca la reinversión de las plusvalías al amparo de la necesidad de nuevas viviendas, que se traducirán en los diversos proyectos de ensanche de las poblaciones. Es la concepción, en parte, de lo urbano como negocio, como legítimo derecho a la apropiación de las plusvalías, lógicamente, por reinversión, que genera la necesidad de suelo, de crecer, y que se aprovecha en la legislación para la recuperación parcial de las mismas, principio que se mantiene en la legislación actual.

...la Ley se desinteresaba de los problemas de la ordenación (higiene, salubridad, planificación y Ordenanzas) y de articular cualquier técnica de gestión urbanística para facilitar la urbanización (regularización de los terrenos, asociación de interesados, declaración de obligatoriedad de la edificación, etc.). La creación de la infraestructura de los servicios necesarios para la edificación (calles, plazas, mercados, paseos y obras de urbanización) se imputaban como una responsabilidad de los Municipios, a través de la expropiación forzosa, indemnizándose a los propietarios, pudiendo, además, beneficiarse de la plusvalía alumbrada a través de la tributación, cuando asumieran voluntariamente las cesiones y los pagos de la urbanización de las calles. La liberalización de la expansión urbana era prácticamente absoluta, asumiendo todo el coste de la urbanización la gestión pública. (Bassols, M. 1996)

Nueva norma legislativa sustitutiva, la Ley de Ensanche de las Poblaciones de 1876, de la legislación

recién aprobada —aquella no duró más que 12 años— ya establece un marco físico en el que se determinan las ordenanzas municipales de edificación: el propio ensanche.

El siglo XIX y la primera mitad del siglo XX es, por tanto, un período de incipientes y constantes dictados de normas y leyes que resultan precursoras del actual derecho urbanístico. Son normas y leyes dirigidas a la generación de ciudad. El territorio sirve de base para ello, pero no es considerado un elemento de necesaria preservación. El territorio es infinito. Se convierte en parte del insumo necesario para invertir, aprovechando la necesidad de crecer en una sociedad que demandaba suelo para las nuevas actividades y sus agentes involucrados.

### **2.3.4. La generación de un nuevo paradigma en la forma de concebir el derecho urbano**

Resulta interesante mencionar el cambio de paradigma que ilustra la ciudad, derivado de la visión conceptual de la misma y de los intereses resultantes de su construcción y formación.

En este sentido, como establece Encarnación Gómez Rojo, dos son las visiones que ilustran el derecho urbanístico: la preconstitucional; y la derivada del reconocimiento del individuo como ciudadano y sujeto de derechos, en base a un texto constitucional.

Al estudiar los orígenes del derecho urbanístico no puede marginarse la incidencia del régimen constitucional en nuestro país con constantes alteraciones en la primera mitad del siglo XIX. En el Antiguo Régimen las actuaciones urbanísticas eran producto principalmente de una concepción monumentalista o estética de iniciativa regia en la mayor parte de los casos o del entorno más cerrado del monarca. Hasta la llegada del régimen constitucional no se puede afirmar la vigencia del principio del respeto de la propiedad privada que debía siempre ceder ante las obras de urbanización en general y es, a partir de entonces, cuando se esboza la sujeción de la expropiación forzosa a los principios de la declaración de interés público y de la previa indemnización... (Gómez, E. 2003)

La primera, la que deriva de la propia voluntad real, que no reconoce estatutos de derechos, salvo los residuales, sino que regula la ciudad a iniciativa del monarca con una visión de la urbe como imagen del poder real. El embellecimiento, las perspectivas barrocas, con un objetivo estético, impregnan las normas derivadas de estas iniciativas reales, buscando principalmente el escenario teatralizado de la ciudad.

Y la segunda, la del período constitucionalista, en la cual se reconoce el, indiscutible ya, principio del respeto a la propiedad privada, si bien supeditada al bien general. Recordemos que la primera Constitución Española es la conocida como «la Pepa» o constitución de Cádiz, promulgada en 1812.

El nuevo paradigma, una vez relegada la visión dirigida por la realeza, genera, a partir de ese momento, que el Derecho Urbanístico aparezca siempre impregnado de un equilibrio conceptual entre los deberes y los derechos de los propietarios del suelo, del respeto al derecho a la propiedad privada, constituyendo las normas el estatuto jurídico en el que ese derecho queda enmarcado.

Es en este segundo período, en resumen, en el que se empieza a generar verdadera legislación que acota la propiedad, a la que dota de derechos, y sobre la que, en base al interés general, debe poder alterar dicho derecho, previa la correspondiente indemnización. Es la cuña alterante, una vez superado el período monumentalista, este por criterio real, del concepto de crecimiento sin sometimiento a las reglas generales del interés público. Es la consagración, mediatizado por lo público, del derecho de propiedad.

Así aparecen leyes de expropiación forzosa en 1836 y 1879. Las propias leyes de ensanche y reforma interior de los años 1861, 1864 y 1876, ya mencionadas; y la Ley de Obras de Saneamiento y Mejora Interior de las poblaciones de 1895. Algunas de ellas, como son las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural de Madrid mencionada, de 1847, y las Ordenanzas de Barcelona de 1856, que ya introducen, con carácter normativo, importantes reglamentaciones de carácter urbanístico, con conceptos novedosos para el Derecho Urbanístico español, como es el de la zonificación.

La zonificación se consagró a través del tiempo como uno de los instrumentos urbanísticos más poderosos que, desde el punto de vista de la regulación constructiva, fuese capaz de operar sobre un territorio precisamente acotado, a partir del concepto de división en zonas, para potenciar las propiedades intrínsecas de los diferentes fragmentos resultantes. (Tella, G. 1996)

**2.3.5. La necesidad, y la oportunidad, de proporcionar habitación para la nueva clase obrera: reinversión y crecimiento. La incipiente cuestión de la vivienda**

Con la Restauración borbónica<sup>19</sup> en España, entramos casi en el siglo XX, y nos adentramos en un período de pocas novedades en relación con el Derecho Urbanístico, suponiendo simples revisiones y modificaciones no sustanciales de la legislación vigente hasta la fecha.

Sin embargo, una cuestión importante relativa a la necesidad de producción de viviendas aparece en el candelero. Además de la legislación mencionada hasta los años 70 del siglo XIX, podemos mencionar como hito significativo, como un elemento más en las cuestiones sobre la ciudad, la legislación derivada del debate sobre la necesidad de construir para la clase obrera como estrato social en crecimiento y necesario para el sistema productivo, sobrepasando el criterio de construir para la burguesía y el lujo. La necesidad de habilitar espacios para la construcción de viviendas necesarias para la ubicación de cientos de nuevos moradores de las ciudades en fase de industrialización abre, sorprendentemente, el debate sobre los destinatarios de las inversiones en nuevas viviendas: burguesía, vivienda con altos rendimientos, o proletariado, de más contenidos beneficios. De este dilema podemos extraer un párrafo ilustrativo del proverbial retraso en asumir el, para la mentalidad crecientista de la época, lo que denominaremos «progreso» de nuestro entorno.

No pretendemos nosotros, al ocuparnos con la frecuencia que lo hacemos de la casa del pobre, que nuestros compatriotas se apresuren a surtir las ciudades y los campos de viviendas sanas, baratas y cómodas para uso de las clases trabajadoras; sabemos que esto no han de hacerlo por muchos motivos que no son del momento presente, y estamos convencidos además de que el trasplante en absoluto de las costumbres y objetos de otros países, no es lo más eficaz ni lo más económico para establecer las reformas que necesitamos. (Castro, J. 1867)

De tal debate, sin duda, con el corolario del necesario crecimiento para proveer de vivienda a la clase trabajadora industrial, surge el proyecto de Ley de 1878, no aprobado, de CONSTRUCCIÓN DE BARRIADAS PARA OBREROS, que recoge la filosofía de las normas inglesas en la creación de barrios destinados a la mano de obra trabajadora, próximos a los centros de producción, y en la que podemos descubrir, además de las ayudas fiscales correspondientes, siempre presentes en la construcción de edificaciones con algún tipo de fin social —la producción de bienes de uso social parece siempre ligado a la inversión privada incentivada, más que en la producción pública—, la obligada cesión de suelo exigida a los municipios para este tipo de edificios y la fijación de precios máximos de venta, resultando un ejemplo de la nueva tendencia, derivada, eso sí, de la presión social y de las precarias formas de vida que llevaron a emigrar a muchos trabajadores del campo a las ciudades durante las décadas de 60 y 70 del siglo XIX. Dicho texto legal supone la incorporación a las corrientes teorizantes del derecho de conceptos que, hasta hoy en día, en la actualidad, en los fines y destinos de los patrimonios públicos de suelo, pueden ser encontrados.

...destacando a nivel social el proyecto de ley de construcción de barriadas para obreros, dictaminado favorablemente y que remitido por el Senado al Congreso el 10 de diciembre de 1878, no logró su aprobación. Este proyecto además de favorecer la construcción de viviendas mediante ayudas fiscales fijaba los precios de las viviendas y obligaba a los municipios a suministrar suelo, ... (Gómez, E. 2003)

Como podemos deducir de la lectura del artículo de Raquel Pérez-del Hoyo, Clara García-Mayor y Leticia Serrano-Estrada (Pérez del Hoyo, R. et al. 2016) no se trataba de experiencias de carácter socializante, sino más bien de operaciones urbanísticas con ciertos fines especulativos, los cuales, mediante la reinversión de las plusvalías y superando el criterio de integración social existente, que estratificaba el edificio por clases, permitía zonificar las ciudades, provocando que, si bien los núcleos obreros podrían ofrecer ciertos beneficios en su construcción, se liberalizaba el mercado y el valor de las viviendas en los centros y ensanches burgueses de las ciudades, estableciendo ya una política de expulsión y segregación social que ha perdurado hasta situaciones actuales y que mantienen un paradigma discutible en la conformación de nuestras urbes, en la valoración de los elementos de integración que precisan para apropiar la ciudad para la colectividad de ciudadanos. Es una fase más del proceso de desintegración de la ciudad entendida como colectividad integradora.

...sustituir la segregación vertical por la segregación horizontal —como ya se venía haciendo en los edificios diferenciando entre viviendas exteriores e interiores, e incorporando incluso accesos separados—, y consistía en la construcción de barrios obreros segregados, con viviendas económicas e higiénicas, expulsando así a las clases pobres de los barrios burgueses. (Pérez del Hoyo, R. et al. 2016)

En ese contexto expansivo, del que se deriva el desabastecimiento de mixtura social en nuestras ciudades —lógicamente, ello permite una doble reinversión de plusvalías— se hace necesaria

<sup>19</sup> Años 1874-1931.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

nuevas técnicas de gestión, y arribado ya el último cuarto del siglo, de nuevo las Leyes de Ensanche de Madrid y Barcelona de 1892 y la Ley de Saneamiento y Mejora de las poblaciones de más de 30.000 habitantes, de 1895, recogen principios básicos del derecho en las cuestiones urbanísticas, y algunos de ellos merecen ser enumerados: aparece implícitamente la declaración de utilidad pública con la aprobación del plan, para la obtención del suelo para viales; la técnica de la cesión de viales, como técnica urbanística configurada como carga para poder edificar, queda consolidada; así como la incentivación de los procedimientos de urbanización y las compensaciones.

En esta cuestión de la vivienda, ya en el siglo XX, como elemento innovador de la legislación, encontramos la especificidad de determinadas leyes relativas a cuestiones de vivienda social, por ejemplo, las leyes de Casas Baratas (1908, 1911 y 1921).

Este momento del Derecho Urbanístico se considera relevante, por cuanto supone un desligamiento de la política de vivienda de la propiamente urbanística, generándose así un marco normativo en el cual encauzar específicamente la intervención administrativa en materia de vivienda «las construidas o que se intente construir por los particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciben emolumentos modestos como remuneración de trabajo»<sup>20</sup>. Con carácter urbanístico, relata la propia ley del año 1921, la posibilidad de cesión de suelos con este mismo fin.

Abundando en esta separación de la política de vivienda, desligando normas urbanísticas para la ciudad de las específicas para proveer de viviendas, este año, 1921, dos años antes del golpe de estado que encumbró a Primo de Rivera, se publica una nueva Ley de Casas Baratas. Es esta ley la que puede ser considerada como la primera intervención en el marco de una verdadera política de vivienda y que cede todo el protagonismo funcional a los ayuntamientos. Como resume Ramón Parada, citado por Encarnación Gómez (Gómez, E. 2003)

...esta ley "impone por primera vez una política de vivienda ambiciosa, no dirigida exclusivamente a las clases desfavorecidas, y que más allá del fomento —arrendar o vender, dar en censo o ceder gratuitamente los terrenos adecuados para la construcción de casas baratas— concebía a los municipios como órganos de programación y gestión urbanística de éstas. A tal efecto, se les encomendaba el estudio y atención de las necesidades de viviendas en el municipio, la formulación de proyectos de urbanización y la construcción de casas baratas en terrenos de su propiedad y comprar terrenos necesarios con dicho fin. Fue desde entonces cuando la atención a las necesidades de vivienda se configuró como una obligación de los municipios. (Parada, R. y Lora, M. 2019)

La vivienda social, como ya hemos dicho, desligada de la normativa urbanística, sí tiene, como no puede ser de otra manera, incidencia en la necesidad de proveer suelo, de dotar de técnicas de gestión para ubicarlas. Así se produce en este año, 1923, un Decreto Ley que reproduce la Ley de 1921 relativa a Casas Baratas, reafirmando la capacidad de la administración para intervenir en el mercado de suelo, comprando o expropiando el suelo preciso para urbanizar, pero con ese único objetivo.



Imagen 6. CASAS BARATAS COOPERATIVA «EL VISO». 1925

Fuente: [urbancidades.wordpress.com](http://urbancidades.wordpress.com)

En relación, en este período, con la construcción de este tipo de viviendas, tema reiterado en todos los gobiernos de la época, se publica un R.D. el año 1925, siendo éste completado ese mismo año

<sup>20</sup> Artículo 2º Ley de Casas Baratas. 1911.

<https://drive.google.com/file/d/0B27DzfbcyPNBLWdDQ2laQzQwa3M/view?resourcekey=0-CJlqPSKoWk98o9Tk9RpiFw>

con un segundo decreto relacionado con la construcción de viviendas económicas para clases medias, constituidas en cooperativas, o ejecutadas por la administración pública. Si bien tenían parte de su stock destinado a vivienda en alquiler, su destino era el de adquisición en propiedad. Como dato innovador, encontramos que uno de sus objetivos era el de que su construcción quedaba vinculada a los medios de transporte públicos en la propia ciudad, de tal manera que sus moradores no debieran trasladarse a otras poblaciones o desplazarse grandes distancias para ejercer su trabajo, lo cual, relaciona modernos conceptos de movilidad en la planificación.<sup>21</sup>

Estas leyes relacionadas con la construcción de viviendas, sin duda, si bien no suponen un cambio de concepto urbano ni adelantan nuevas técnicas para la planificación, sí dejaron una gran impronta en la fisonomía de las ciudades, por cuanto se construyen barrios y edificios de alta calidad arquitectónica en ellas, que en la actualidad son emblema arquitectónico, aunque ya cotizadas y ocupadas hoy para diferentes clases sociales respecto de las que, teóricamente, tenían como destino.

Como establece Fernando López Ramón:

...aunque la valoración de conjunto de esta legislación no es del todo positiva, a la vista de los escasos resultados y de sus efectos no deseados (más que vivienda obrera, se construyó vivienda burguesa), no se puede negar su efecto de ordenación y aumento de la vivienda en términos de cantidad y calidad, además de su entrañable influencia en las actuales fisonomías de nuestras urbes. (López, F. 2010)



Imagen 7. FINCA ROJA. VALENCIA. 1933.

Fuente. Juan Mayordomo

La Ley de Viviendas Económicas produjo un incremento del movimiento cooperativista, y el consiguiente incremento de la construcción de viviendas, que vino a aliviar, al amparo del auge económico de los años 20 en Europa, el problema de la carencia de alojamientos para la nueva población, aunque, eso sí, no eliminó definitivamente el problema de la vivienda obrera, población que sigue desplazándose a las urbes en busca de trabajo y genera más necesidad de vivienda.

### **2.3.6. El primer tercio del siglo XX: un período de transición. Los primeros virajes hacia el municipalismo. Algunos elementos de técnica urbanística de interés**

Ya iniciado el siglo XX, no encontramos sustanciales desarrollos legislativos de relevancia. Los planes y leyes existentes hasta la fecha dan suficiente respuesta en un período de transición sujeto a cambios políticos importantes, siendo, quizás, aquí más relevantes las políticas sobre viviendas obreras, como ya hemos comentado, que se pretendieron desarrollar.

Se establece una nueva Ley de Sanidad, en 1904, así como un Reglamento de Higiene Pública, en 1910, que aporta la limitación del número de alturas de las edificaciones por motivos higiénicos. Se establecen normas de construcción de los servicios urbanos, agua y alcantarillado, así como normas de saneamiento e higiene de las viviendas. (Gómez, E. 2003)

Retomando lo puramente urbanístico, un código de buenas costumbres constructivas, que impone también criterios de diseño de la ciudad, se publica el mismo año 1923, recogiendo entre sus

---

<sup>21</sup> Deducido de (Gómez, E. 2003)

prescripciones cuestiones que van desde la ubicación de nuevas poblaciones, la desecación de suelos, los tipos de estos, la orientación de las calles, y hasta el diseño higiénico-sanitario de las viviendas, todo ello, aun integrando conceptos territoriales, siguen inmersos en el contexto de las ideas higienizantes necesarias en ese momento (Gómez, E. 2003)

En poco más que un período de transición urbanística podemos catalogar el determinado a partir de 1923 con el advenimiento de la dictadura de Primo de Rivera, bajo el reinado de Alfonso XIII. Legislación sobre construcción de viviendas y alguna aportación compilativa son el resultado de la legislación de la época.

Al año siguiente, en 1924, bajo un clima de restricción de libertades y reconfiguración del sistema político y territorial español, se aprueba el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, resultando una nueva recopilación de normativa existente. En ella se define la capacidad municipal para el desarrollo de acciones urbanas, tanto de ensanche, como de saneamiento, pero supervisada por comisiones provinciales o central, en función del tamaño e importancia de la población. Ello, evidentemente, aunque fiscalizada, reconoce la capacidad y competencia exclusiva de los ayuntamientos para el desarrollo de la acción urbanizadora: «No sólo mantenía en vigor las leyes de ensanche del siglo pasado, sino que convertía al mismo tiempo la actividad urbanística, en una competencia municipal ordinaria (con lo cual se hacía innecesaria la complicación de la autorización gubernamental)» (de Terán, F. 1999). Cualquier proyecto de urbanización suponía la declaración de utilidad pública de la obra y la necesidad de ocupación de los terrenos necesarios, flanqueados por franjas de terreno edificable, que debían servir para financiar la obra, ocupación que se realizaba, por supuesto, previo pago de la indemnización correspondiente, como justiprecio, salvo un mutuo acuerdo previo.

A tenor de lo mencionado por Encarnación Gómez (Gómez, E. 2003), ese mismo año 1924 se publica el reglamento, que no aporta excesivas novedades sobre las técnicas previstas en las anteriores leyes de Ensanche de 1892 o en la de Mejora y Saneamiento de 1895, pero que sí consolida conceptos de órdenes anteriores, que resultan conocidos con ligeras variaciones también en nuestra legislación actual, perpetuándose uno tras otro en los diferentes textos de legislación urbanística, tanto estatal, como autonómica: los estándares urbanísticos, figura fundamental para equilibrar la lógica tendencia empresarial a ofrecer el producto que más beneficio le reporte. Entre ellos, mencionar los definidos para espacios libres (50%) y zonas verdes (4m<sup>2</sup>/h), como para servicios y equipamientos, porcentajes que, con sus variaciones, han ido manteniéndose hasta las más recientes leyes urbanísticas.

Resulta digna de mención la determinación de su artículo 6º, por anticipativa en su concepción, de otros parámetros de la ordenación: la imagen. En él, se exige que el ensanche sea conectado con el centro urbano respetando las características del entorno, lo que supone, ya en el año 1924, un enfoque urbanístico de carácter paisajístico, que remitirá un siglo más tarde a las técnicas de producción de plan sujetas a cuestiones paisajísticas.

Se incorpora la necesidad de planificar mediante la técnica de la zonificación, artículo 8º, con objeto de establecer los usos y servicios de las diferentes zonas planificadas. Ya sabíamos, por leyes anteriores, de las técnicas funcionalistas, que siguen manteniéndose ante la perpetuación de los problemas que la generaron y la simplicidad del concepto.

Y todo ello quedaba vinculado a la necesidad de establecer un previo plan general de alineaciones, sin el cual no era posible acometer obras de reforma interior, que pudiesen comprometer aspectos relativos a la propiedad, sin un previo acuerdo geométrico sujeto a aprobación por la autoridad. La carencia de un sistema globalizado en la imagen de la ciudad y su análisis hace de este Plan de Alineaciones un vehículo de, en cierta medida, destrucción de tramas históricas y desaparición de elementos de interés —sin negar la aparición de nuevas interesantes arquitecturas— que hoy en día resultarían, sin duda, calificadas de anatema.

### **2.3.7. La segunda república. Un cierto movimiento de descentralización. El municipalismo.**

#### **La modernidad en la planificación**

Con el advenimiento de la 2ª República Española, el año 1931, la forma del Estado adquiere una nueva componente claramente prefederal, con un estado autonómico que enraíza en Andalucía, Catalunya y Euskadi, principalmente, produciéndose un intenso trasvase de competencias, entre las que no podían quedar relegadas las relativas a cuestiones urbanísticas. Tanto los temas de adquisición de suelo para ejecución de infraestructuras públicas mediante el sistema de expropiación, como la ejecución de estas mismas estructuras, cuando no son de carácter estatal, son cuestiones rápidamente asumidas por las autonomías, que iban consiguiendo un cierto margen de maniobra política, aunque esta no incorporara la cuestión legislativa en la materia.



Esta tendencia descentralizadora conlleva la generación de las primeras experiencias de carácter supramunicipal y regional, que sigue la experiencia de planificación llevada a cabo en el siglo anterior sobre el plan para la extensión de Madrid, de acuerdo con lo que manifiesta Bassols Coma (Bassols, M. 1973).

Más allá va la Ley Municipal de Cataluña, de 1934, en la que se define como actor urbanístico, no meramente ejecutor de las cuestiones de infraestructuras, al municipio, otorgándoles amplias competencias en materia de urbanización y, lo que supone una cuestión más reguladora, la de la competencia para la aprobación de los planes generales en lo que hacía referencia a todas estas tareas de urbanización, servicios y equipamientos municipales, admitiendo su capacidad expropiatoria, previa indemnización del suelo, tanto de los suelos precisos para la ejecución de las infraestructuras, como, del mismo modo que ya se preveía en proyectos anteriores, la de una franja de terreno a ambos lados de la misma.

En 1934, se celebra en Congreso Municipalista de Gijón, determinándose la necesidad de generar unas esenciales Bases de Urbanismo. Se trata aquí de establecer un debate teórico de la disciplina de planificación urbana, que, indefectiblemente, alumbrará el Derecho Urbanístico Español nacido en la dictadura posterior a la guerra, aunque, como manifiesta Fernando de Terán, ocultando hábilmente el origen republicano del mismo: las Técnicas de la Zonificación —hemos de referenciar que la corriente racionalista inundaba el movimiento urbanístico en Europa y Cataluña, y esta técnica se erigía como baluarte de tal movimiento.

...está la necesidad imperiosa de adaptarlas, de convertirlas, de hacerlas compatibles con toda la nueva ideología, de disimular su vinculación con el período republicano. (de Terán, F. 1982)

Define como obligatoria la redacción de los planes de urbanización y ensanche de las grandes ciudades, con fijación de plazo de vigencia, considerándose que las ciudades tienen una evolución que impide la imagen fija eterna de las mismas.

Redefinición del concepto de territorio, ampliando el campo de actuación a ámbitos subregionales o regionales de los planes, cuando ello se considerase necesario, lo cual remite a la necesidad de considerar el territorio como parte activa de la planificación.

Extensión de la técnica de la reparcelación como sistema de gestión capaz de equilibrar la acción planificadora, redefiniendo los derechos y las cargas de los propietarios en parcelas y costes de urbanización. En las denominadas *Asociaciones colectivas*, los propietarios se incorporan con una representación equivalente al valor de sus propiedades, los cuales no se llevan a cabo sino bajo unos índices municipales de valoración de suelo.

Se lleva a cabo, también, como no podía ser de otra manera en un estado con principios de descentralización, un nuevo análisis de las competencias urbanísticas que deben asumir los diferentes niveles administrativos y políticos, desde el local, al autonómico y el estatal, creándose, sin embargo, el Consejo Nacional de Urbanismo como organismo central, cuya misión era la de asumir la dirección del desarrollo urbanístico español, al lado del cual se sitúan los denominados consejos comarcales.

Tal como manifiesta Fernando de Terán, hay en esta relación sucinta de mandamientos derivados del estudio de expertos el embrión de los principios que, posteriormente, serán integrados en la conformación de los futuros conjuntos normativos del urbanismo español, cuyo principal y originario, como excepcional documento legislativo, lo constituye la Ley del Suelo de 1956.

Como puede verse por esta simple enumeración, aquí hay señalados una serie importante de algunos de los principios que, efectivamente, serán recogidos en el proceso real de formalización e institucionalización del urbanismo español, cuando dicho proceso cristalice en la Ley del Suelo de 1956 (de Terán, F. 1982)

Se produce el definitivo desligamiento de la concepción puramente higienista del urbanismo. Se centran los esfuerzos en las tareas de planificación derivada de los usos y nuevos planteamientos de residencia, trabajo y ocio, incorporando técnicas propias de un urbanismo moderno que abordase la ordenación y su gestión, técnicas que permitían el desarrollo de la ciudad —a la cual logran expandir—, por supuesto, bajo una visión todavía no afectada por la crisis medioambiental, cuyos resultados se cuestionan un siglo más tarde.

### **2.3.8. La guerra civil. La reconstrucción. Un período legislativamente oscuro**

El período republicano finaliza bruscamente con el conflicto civil español de 1936, producido como consecuencia del fracasado golpe de estado llevado a cabo por un grupo de militares en julio de ese año.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Consecuentemente, el trienio 1936-39, duración de la guerra civil, carece de cualquier interés desde el punto de vista de la generación de legislación española en materia de urbanismo, no, sin embargo, de los efectos que ello va a suponer en el futuro, por la destrucción de gran parte de las ciudades no ocupadas en el 36.

Por lo tanto, el período posterior, entre el final de la guerra y la ley de 1956, transcurre con el único y exclusivo objetivo de la reconstrucción urbana, sin aportaciones de nueva planta, ya que a la falta de iniciativas legislativas, más allá de alguna ley relativa a las viviendas humildes y su papel, el de la vivienda, en la desaparición de la lucha de clases propugnada por los falangistas —fue obsesión del régimen, como elemento desactivador de dicha lucha, la conversión de «proletarios en propietarios», lo que se traduce en un comportamiento atípico respecto del resto de Europa en el acceso de la vivienda, fomento de la propiedad, frente al alquiler— ideario que asume el régimen, frente a otros colectivos más pragmáticos, se une la situación económica de un país recién devastado y la finalización, por la situación generada por la segunda guerra mundial, de los postulados teorizantes del movimiento moderno, que, de algún modo, se habían asumido, en principio, por los teóricos de la arquitectura falangista.

No queremos una España de proletarios, sino de propietarios. Aspiramos a que la vivienda sea del que la vive y que de la "limitada" pasemos al ideal de la "ventalimitada"<sup>22</sup>

Ante la necesidad de reconstrucción de los pueblos y ciudades en España, y el grave problema de la vivienda, evidentemente, se publica en 1945 la Ley de Ordenación de Solares, en la que, haciendo, sin ninguna duda, una exégesis sucinta del derecho a la propiedad privada, se define el solar como elemento cuyo fin es ser construido y, por lo tanto, sujeto a edificación por enajenación forzosa o expropiación si se produce el incumplimiento del deber edificar por parte de la propiedad. En definitiva, pone en situación de mercado el conjunto de solares del estado español que puedan ser edificados, con objeto de generar edificios para viviendas, ello siempre que el propietario o los grupos urbanizadores que detenten terrenos para edificar no lo realicen en el período de dos años.

Buenas voluntades, escasos resultados prácticos. La efectividad de tal medida resulta nula. La capacidad ejecutora de la ley se confiere a los ayuntamientos y estos, carentes de cualquier iniciativa resolutoria y capacidad económica, incumplen la ley, no obteniéndose el efecto deseado. (Bassols, M. 1973)

Por otra parte, la necesidad de establecer con urgencia nuevas viviendas choca frontalmente con el ideario de garantizar una cierta ortodoxia urbanística. La práctica necesaria es incompatible con los lentos procesos de urbanización basados en (de Terán, F. 1982):

- 1.º Ordenación de los núcleos urbanos, grandes y pequeños, que tienen actualmente o en potencia un problema de crecimiento.
- 2.º Preparación abundante de suelo urbanizado, que anime la iniciativa de los promotores y que elimine de modo rotundo los beneficios abusivos del especulador.
- 3.º Concepción de los grupos de viviendas como barrios completos con sus edificios de servicio social y sus espacios públicos, en armonía con las necesidades de la vida urbana.
- 4.º Vigilancia de las edificaciones dispersas, para que la imprevisión y la anarquía de iniciativas poco pensadas no nos vengán después a agravar el problema con dificultades de todo orden.

Y aquí es donde se aprecia bien la contradicción, ya que se está anteponiendo la exigencia de ordenación urbanística previa y de preparación abundante de suelo urbanizado, operaciones necesariamente lentas y meditadas, a un lanzamiento de emergencia, y espectacular por los resultados deseados, de la construcción, amenazando también con la represión de las iniciativas anárquicas y poco pensadas.

Resulta obvio, por lo tanto, que la política del régimen, necesitada de reconstrucción de habitación, no podía basarse en el ideario, que mantenía Arrese, de generar ciudades ordenadas y limitadas. Arrese heredaba de una política urbanística de planteamientos basados en el planeamiento, y ello no podía ofrecer un resultado óptimo desde el punto de vista del urbanismo, por cuanto la imposibilidad de tiempo y medios hacían imposible su implantación, ante la premura de la edificación necesaria.

...al mismo tiempo que se afirma enfáticamente toda una actitud de ortodoxia urbanística y de fidelidad a la doctrina ya depurada, se ofrece un conjunto de medidas ordenadoras, como garantías previas para evitar el desorden, las cuales hubieran exigido, para ser realmente eficaces, unas condiciones de organización administrativa y una capacidad de acción por parte del Ministerio que distaban mucho de

---

<sup>22</sup> José Luis de Arrese. arquitecto y político español, militante de FET y de las JONS, y uno de los principales teóricos del régimen franquista en sus primeros años. ABC. 2 de mayo de 1959.  
<https://www.march.es/es/coleccion/archivo-linz-transicion-espanola/ficha/no-queremos-espana-proletarios-sino-propietarios--linz%3AR-73814>

poderse dar en la realidad. Basta considerar el tiempo que hubiera sido necesario consumir para tener disponibles los planes de ordenación urbana de los núcleos grandes y pequeños con problemas de crecimiento, o la preparación previa en ellos del suelo urbanizado necesario. (de Terán, F. 1982)

### **2.3.9. La Legislación Urbanística de la posguerra. El Territorio y la Ciudad**

Año 1955, se publica el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, en la que, ya en su artículo 3º, aparece una referencia a los Planes de Ordenación. Notemos que no aparecen menciones ni a los ensanches, ni a las reformas y saneamiento de las poblaciones. Es obvio, por lo tanto, que se aparca el planeamiento parcial, para considerar tal Plan de Ordenación como un documento de planificación integral, y no un planteamiento para abordar crecimientos y saneamientos de lo existente. No se especifica si se trata del territorio municipal o de las poblaciones a ordenar, aunque su referencia no es territorial, sino urbana, por algo se le denomina Plan de Ordenación Urbana y lo refiere a sectores de crecimiento urbano como ámbitos de actuación.

Al año siguiente, 1956, se produce la Ley del Suelo de 1956, lo que García de Enterría y Luciano Parejo (García de Enterría, E. & Parejo, L. 1981) definen como:

...verdadera 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...

Reconoceremos como hito importante en el proceso previo a la ley del 1956, en la época de posguerra dura, con intención de intervenir en la destrozada capital del Estado, el Plan General de Madrid y alrededores (1944-46). Dicho plan supone un avance en el planeamiento del territorio, por cuanto recoge y planifica un territorio comprensivo de 28 municipios, bajo una óptica funcionalista, zonificando la estructura urbana, estableciendo su estructura viaria y de espacios libres, así como las normas y ordenanzas de la edificación.

Como el propio autor, Pedro Bigador, expone, dicho plan supone un paso importante desde el punto de vista técnico en el proceso urbanístico español, entre otras cosas, por su visión comarcal, no estrictamente ceñida al proceso urbano:

...el Plan General de Madrid constituyó un paso importante en la técnica del planeamiento urbanístico en España. Su principal característica es que supuso un planteamiento funcional en la ciudad; la ordenación de la totalidad de la comarca de influencia; la colaboración de las diferentes técnicas y departamentos afectados; el establecimiento de una estructura urbana definida por las comunicaciones, el sistema de espacios libres y la organización de los centros cívicos, zonas residenciales y zonas industriales; la proyección de unidades urbanas cerradas rodeadas de espacios libres frente al crecimiento en mancha de aceite;...<sup>23</sup> (Rodríguez, L. SF)

Resultado de este proceso de reconstrucción y generación de planes desde una óptica funcional de la ciudad y de la necesidad de crecimiento de la misma, con objeto de acoger el gran número de emigrantes, que, procedentes de entornos rurales, acudían a los núcleos urbanos en busca de una vida mejor en la España aislada y devastada, se publica, con fecha de entrada en vigor de 3 de junio de 1956, la nueva Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que constituye un compendio o agrupación orgánica para la ordenación y gestión del suelo del conjunto de preceptos legislativos ya ensayados con anterioridad: leyes de ensanche, de saneamiento, de solares, de régimen local.

La ley establece el planeamiento como base necesaria para poder proceder a una ordenación urbana integral, reconociendo la función pública de la propiedad, con la obligación de armonizarla con los intereses de la colectividad. Con objeto de evitar el problema de la especulación, y bajo el principio de recuperación de las plusvalías que emanan de la acción pública planificadora, establece la obligatoriedad de la acción urbanizadora consustancial con la promoción inmobiliaria, así como el reconocimiento de la utilidad pública y la necesidad de ocupación implícitos en los actos de aprobación de los planes, lo que habilita, previo pago del justiprecio, la expropiación de aquellos suelos que el interés público requiera.<sup>24</sup>

La Ley del Suelo de 1956 establece principios urbanísticos que han estado vigentes hasta la actualidad, constituyendo el primer compendio urbanístico, con carácter legislativo español, con capacidad para generar una política real sobre el territorio — no exclusivamente un elemento de ordenación urbana—, para dotar de suelo ampliando o reformando lo existente.

Establece el marco jurídico de las facultades dominicales sobre el suelo, dividiendo el término municipal en clases (rústico, reserva urbana y urbano), mediante la técnica de la Clasificación y

---

<sup>23</sup> Artículo COAM

<sup>24</sup> Introducción de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Calificación Urbanística. Esta técnica calificativa del suelo le confiere a este su contenido más allá del uso natural, y le dota de un Estatuto de la Propiedad establecido mediante su contenido normal, el cual vendrá definido por los deberes y derechos que el plan otorga a cada clase de suelo.

En este sentido, contrariamente al derecho inalienable que otorga, resulta conmovedor como el legislador, en el preámbulo de la Ley, hace referencia a la imposible, pero deseable —en la utopía filosófica, que no real—, idoneidad de que la totalidad del suelo fuera de propiedad pública, como medio de lucha contra la especulación y la capacidad de proveer de suelo para solventar los problemas de la ciudad. Es decir, lo dota de contenido objeto de previsible negocio especulativo, renegando de él, pues lo prefiere público, pero consagra ya en ese momento un futuro que ha resultado depredador.

...la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora, ...

Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios.

Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

Coherentemente con esta «añoranza», establece los Patrimonios Municipales de Suelo, como mecanismos de regulación del mercado en su lucha contra la especulación.

Establece diversas tipologías de planes, entre los que figura el Planeamiento Parcial previo a cualquier acción urbanizadora y parceladora de las piezas urbanas básicas, el polígono o el barrio, que permiten la construcción y formación de la ciudad de manera independiente, desconexa entre sus partes.

Momento clave en la historia urbanística española, será aquel en que esta definición del planeamiento en niveles pase a ser pieza fundamental obligada en todo el país, al quedar recogida en el código urbanístico, la Ley del Suelo de 1956, pues la racionalidad procesal que se pretendía, resultó en la práctica (sobre todo en un largo periodo inicial) de tan difícil y lenta aplicación, que generó una práctica conflictiva, responsable de la malformación de mucho espacio urbano que fue creado entonces. (de Terán, F. 1996)

Fallará una coherencia global, ello descontrola la acción sobre el crecimiento y propone un menor control del desarrollo de un modelo.

Establece la reparcelación, como sistema de reparto de beneficios y cargas y obtención de equipamientos; la regulación metódica del valor del suelo (inicial, expectante, urbanístico y comercial), ante el reconocimiento de que el mercado no opera nunca en un régimen de competencia perfecta —cabe indicar aquí que tras la declaración utópica de la publicación del suelo, cabría haber sido coherente y, ante una posible compra masiva de este, no debería haberse declarado un valor de suelo expectante, ni comercial—; regula los sistemas de actuación, para la gestión del suelo (cooperación, compensación, expropiación y cesión de viales); reconoce la gestión privada como colaboradora de la pública, aunque define dicha acción de gestión y urbanización como una función pública; los Patrimonios Municipales de Suelo, como ya se ha comentado, y la figura del Derecho de Superficie, desvinculando el continente y el contenido del derecho de propiedad del suelo; las órdenes de Ejecución, como mecanismo de regulación de los deberes de la propiedad en sus inmuebles (seguridad, salubridad y ornato públicos); regulación de los presupuestos municipales, con la obligación de establecer un presupuesto especial para urbanismo, para municipios de población superior a 50.000 habitantes o capitales de provincia, con la asignación de un porcentaje mínimo del presupuesto para PMS y para obras de urbanización.

Establece la competencia municipal en materia urbanística, pero sujeta al control del Estado, a través de las Mancomunidades, Diputaciones Provinciales, Comisiones Provinciales y, finalmente, la Comisión Central de Urbanismo.

Todo ello, como establecían Ramón Parada y Marta Lora (Parada, R. y Lora, M. 2019), en contradicción con el criterio de García de Enterría y Parejo, que la consideran la primera ley urbanística progresista en España, no tiene su reflejo en la realidad. Los objetivos que se derivaron de los principios de la Ley, como primera Ley Urbanística integral española, no se corresponden con la realidad, pues sus resultados son muy distintos a los esperados de tal ley:

...es justamente en 1956 cuando surge en nuestra patria, y no antes, el urbanismo montañés y

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

especulativo, de marchas y contramarchas, que venimos padeciendo desde aquella fecha. (Parada, R. y Lora, M. 2019)

La ley se materializa como un marco de crecimiento urbano progresivo y polinuclear, generado a partir de los núcleos históricos, generando nuevos barrios, por polígonos o derivados de poblaciones periféricas, que se enlazan con lo existente mediante la correspondiente red viaria capaz. La realidad es que no se ofrece un análisis de la globalidad, y no se establece un modelo urbano y territorial coherente.

Frente a la dificultad de los procesos de gestión, los basados, como decíamos anteriormente, en la reparcelación, se deriva a la actuación por polígonos, que se suma a los procesos legales tradicionales para que los ayuntamientos pudieran proseguir en el proceso agilizador de otorgar licencias y generar edificación.

Pero las dificultades de la reparcelación eran tales que el procedimiento sólo podía dar resultado cuando se trataba de actuaciones unitarias sobre piezas amplias de suelo con propiedad unificada. La nueva forma de instrumentación aumentaba así la escala de la unidad de actuación, primando la intervención de las grandes empresas inmobiliarias y de los organismos de la administración. Por eso es entonces, cuando a la forma tradicional de construcción de la ciudad, casa a casa, edificio a edificio, rellenando el trazado previo, se suma la producción de espacio urbano por grandes piezas nuevas enteras: los polígonos.

Y es así, como grandes partes de esas ciudades, quedaron marcadas para siempre, por esa fisonomía abigarrada y discordante, compuesta de piezas heterogéneas mal ensambladas, ... (de Terán, F. 1996)

Por otra parte, la capacidad otorgada a la gestión privada, la insuficiencia del control que debería llevarse a cabo en ejercicio de la función pública, insuficiencia inconsciente o consentida, la inexistencia reglada de estándares urbanísticos, conduce a la formación de espacios heterogéneos no articulados convenientemente, promociones en manos de inmobiliarias creadas para el lucro y el deseado desarrollismo ideado por el Estado, generando, con la connivencia de los ayuntamientos, que pretendían así lograr el progreso urbano de sus ciudades, siguiendo el desafortunado criterio economicista de generar el mayor crecimiento posible, lo que había, teóricamente, de repercutir en el crecimiento del bienestar económico del Estado, modificaciones de los barrios y polígonos, alteraciones de los límites urbanos, destrucción de los cascos históricos, destrucción de patrimonios rurales y naturales derivada de modificaciones a la carta, y de la permisividad y aquiescencia para la ocupación del territorio rural que permitía la ley.

España produce una ley, en el año 1956, con tintes de progreso, contenida en sus perspectivas ordenadas de crecimiento, antiespeculativa según sus principios inspiradores, generadora de una expectativa racional de control del suelo y de su capacidad para servir de productora de vivienda bajo el control de la administración y en el ejercicio de la función social de la propiedad. Sin embargo, se convierte, con los nuevos cambios políticos y económicos, de relaciones exteriores de los años 60 y 70, del proceso de industrialización dirigida del Estado y de la nueva política turística, en un campo abonado para la especulación, de crecimiento desordenado, de la generación de barrios obreros carentes de servicios, de la ocupación de los espacios costeros sin el control de la protección adecuada del litoral.



Imagen 8. CONJUNTO DE LA ISLA PERDIDA. VALENCIA. BARRIO DE ALGIRÓS. 1962.

Fuente. Valencia Secreta. Valencia tuvo una isla dentro de la ciudad. MAPIO

### **2.3.10. La legislación urbanística predemocrática**

Todo ello demostró, ya en los finales del período predemocrático, con problemas urbanos incipientes, con ciudades desbordadas y sin los adecuados servicios, la incapacidad de la ley para abordar los nuevos tiempos, la nueva sociedad que incipientemente estaba por nacer, con nuevos problemas de movilidad, de servicios que requerían los barrios creados, con cuestionamientos vecinales cada vez más reivindicativos, lo que no hace más que pensar que la ciudad ha de ser replanteada, ha de nacer de una nueva legislación que, aunque inspirada en los principios de la ley anterior, supusiera una nueva visión de la ciudad, la ley de 1975 y el Texto Refundido de 1976.

...los barrios ... que comienza a consolidarse en la década de los 60, como consecuencia del rápido desarrollo industrial de la ciudad que arranca en la década de 1950. La afluencia masiva de inmigrantes del medio rural de la provincia y de otras limítrofes, exige la construcción de numerosas viviendas. Al calor de aquella demanda se desarrolló un brutal mercado inmobiliario especulativo y, además, muchas construcciones fueron ejecutadas con una pésima calidad en el diseño de las viviendas y en los materiales empleados.

...

Semejante crecimiento especulativo produjo una colmatación de los suelos, de tal manera que en el interior de los barrios que iban naciendo o creciendo, ..., no se dejaba espacio libre público para la construcción de servicios, dotaciones y zonas ajardinadas.<sup>25</sup> (Anta, J. 2022)

En cualquier caso, el planeamiento, a pesar de la previsión de planes supraurbanos y supramunicipales, sigue sin acometer —no se consideraba aún un *handicap* al crecimiento— los temas relacionados con la depredación del medio territorial en aras de un desarrollo monotemático, junto con el turismo, considerado necesario por el Estado.

Este nuevo texto legislativo, T.R. 1976, surge ya en el contexto de movimientos políticos que presagiaban el fin de la situación política anómala en España, para actuar en el evidente cambio social y político que se aventuraba posible debiéndose plantear, también, una nueva situación urbana en el nuevo estado.

Las ciudades surgidas de las condiciones establecidas en la legislación del año 1956 habían conducido a formar aglomeraciones urbanas desconexas, en las que no se había equilibrado los necesarios servicios y equipamientos comunitarios con el crecimiento de los núcleos. Los problemas de movilidad eran obvios, la falta de servicios y equipamientos, paradigmática, y el incremento del malestar ciudadano por la ciudad, patente.

Y es así, como grandes partes de esas ciudades, quedaron marcadas para siempre, por esa fisonomía abigarrada y discordante, compuesta de piezas heterogéneas mal ensambladas, agravada por la elevación de alturas y volúmenes, que la presión de la iniciativa privada arrancaba de unos ayuntamientos complacientes con ella. Y también por la escasa calidad de la propia arquitectura, prostituida al servicio del más rapaz negocio inmobiliario. (de Terán, F. 1996)

La ciudad invadía el territorio en mancha de aceite y consolidaba núcleos vecinales periféricos, algunos de nueva factura, otros como expansión de los núcleos satélites de las grandes poblaciones, sin que se llevara a cabo una política territorial global que correlacionase equilibradamente el territorio y la ciudad, entendiéndose lo rural como aquello que puede ser invadido en aras del progreso urbano —esta situación también se ha considerado así en determinados períodos democráticos de carácter neoliberal.

Y en los años sesenta continuó vigente el mismo modelo, si bien puede señalarse que, con el paso del tiempo, aumentó el tamaño de las superficies destinadas al crecimiento. La ciudad era todavía concebida teóricamente, como una unidad fundamentalmente compacta, de perímetro bien definido, aunque en algunos casos, aparecían los pueblos próximos tratados como satélites, en un ensamblamiento urbano territorial. La zonificación seguía actuando como radical segregación de usos. Pero al final de la década, empezará a aparecer aquel otro tipo de plan que, para ampliar aún más las áreas de expansión, utiliza disposiciones diferentes, pues empezaba a parecer injustificable la hipertrofia del plano radioconcéntrico. (de Terán, F. 1996)

Además, se prevé un importante incremento poblacional urbano en las décadas que van a seguir al nuevo panorama político español, que hará preciso un replanteamiento de las condiciones en las que se había ido formando esos nuevos núcleos habitacionales de las ciudades existentes, pues nos encontramos ante un cierto movimiento político de apertura y transformador de la realidad existente, que provoca la irrupción de nuevos actores, las asociaciones y movimientos urbanos, que exigen un avance en el modelo de ciudad.

---

<sup>25</sup> Artículo Diario Público.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

El 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...y a sentar las bases para una ordenación más racional y humana del territorio y de los asentamientos de población y una mejor conservación del patrimonio natural y cultural de España, al comenzar una época durante la que, en solo treinta años, habrá que urbanizar más que en toda la historia.

Se trata, pues, de preparar las bases legislativas necesarias para poder afrontar el crecimiento de las ciudades y ordenar el territorio en el que se asientan, y ello de forma «más racional y humana». Hace referencia, expresa el legislador, a los territorios que exceden la ciudad, y hace, también, referencia a patrimonio ya no solo inmobiliario, sino «natural y cultural», lo que demuestra una visión del urbanismo que excede, valga la redundancia, de la propia urbe, para presentarla como integrante de un territorio, que debe ser también ordenado. Se intuye una concepción global de la planificación, integrando aspectos territoriales en la concepción urbana.

Establece el preámbulo, también, las posibles causas que el legislador detecta para no haber podido regular adecuadamente el mercado inmobiliario y equilibrar un crecimiento racional de las ciudades, haciendo referencia, para describir la situación, a cuestiones como:

- Alta densificación de los centros históricos o cascos urbanos centrales.
- Elevado desorden en la periferia, que había crecido en unidades inconexas.
- Elevado coste del suelo, que no resulta justificado.

Sin ningún recato, se hace referencia a la indisciplina urbanística, de la que no menciona, entre sus causas, la connivencia administrativa en ello, cuando esta es una causa común, ya casi inherente a la actuación de la administración, aunque sí menciona «algunas carencias derivadas del ordenamiento legislativo», que, lógicamente, tiene que ver con cuestiones de índole político y con un cierto «desorden fiscalizador consentido».

Concretamente, la situación urbanística española adolece de ciertos defectos. Los crecimientos muestran una cierta anarquía y una falta de calidad dotacional y organizativa. Las ciudades han devenido en su crecimiento en un caos deshumanizado. Sin embargo, el legislador no achaca los fracasos a la ley anterior, de la que se va a inspirar: considera que no se ha sabido entender el plan urbanístico desde un punto de vista dinámico, «como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos de proceso de urbanización, que ha sido superada ya desde una perspectiva teórica y que se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias...», considerándolo una fotografía anticipada y estática del futuro planeado sin tener en cuenta el carácter cambiante de la sociedad, que en el caso español, como en el europeo, provenía de una guerra devastadora, en la que la economía y su desarrollo iba a tener una incidencia capital y modificadora de la situación física prevista originalmente.

Consecuentemente, la falta de adaptabilidad de los planes, su situación estática, provoca la inevitable, pero justificada, indisciplina, que permite redirigir la ciudad, según los intereses de determinados grupos, más interesados en «desarrollar» a toda costa, que en crecer ordenadamente.

La justificación para ello era, igual que mantenía el preámbulo, la necesidad de fomentar la edificación, la prioridad nacional de proveer de viviendas a las ingentes masas de trabajadores que podían ser objeto de trasvase del campo a la ciudad. Ello, lógicamente, diseñado para llevarse a cabo bajo el control y supervisión administrativa. Sin embargo, la administración resultaba insuficiente para asumir la ordenación de estos crecimientos, incluso para poder controlarlos, pues detentaba el poder político, pero no el económico, incumpléndose así, y generando el efecto contrario, el supuestamente deseado objetivo final, generar suficiente suelo para poder controlar el mercado ante la creciente demanda. Ello, inevitablemente, provocó el incremento de precio del mismo y el desajuste de los planes de vivienda, tanto en su puesta en marcha, como en la moderación de los precios de venta y de alquiler.

Se crecía por barrios y se actuaba, por dejación, en los centros urbanos, que acababan congestionados, cuando no sustituyendo sus cascos históricos. A ello se unía que el crecimiento no era acompañado de las necesarias infraestructuras primarias y secundarias; que las inversiones públicas y privadas no seguían un ritmo paralelo, pues sin ordenamiento jurídico que las equilibrase, las primeras seguían un camino derivado de la capacidad de inversión de la administración, y las segundas, el del beneficio inmobiliario, sin excesivas cargas urbanísticas efectivas.

Básicamente, la situación urbanística se encontraba sujeta a un proceso especulativo del suelo, con

apropiación excesiva de plusvalías por parte de grandes propietarios, que no resultaban compensadas, pues no había requerimiento efectivo, al menos en ciudades de tamaño medio, por las cargas derivadas de la acción urbanizadora, ni por los requeridos Patrimonios Municipales de Suelo, incapaces de fomentar la enajenación forzosa de las propiedades que quedaban retenidas especulativamente en los procesos de urbanización.

A pesar del reconocimiento de que los diversos momentos políticos y económicos (dictadura, poderes fácticos, autarquía y apertura económica) hacían prever la existencia de otros factores ajenos a la propia legislación urbanística como causa de la situación, se apela a ella para, implementando nuevas medidas, proceder a iniciar el proceso de modernización urbanística del entramado territorial español, que había de asumir un proceso de nueva reconversión industrial, que modificaría las condiciones establecidas en las ciudades para dotar de entornos saludables y provisionamiento de viviendas para esa masa esperada de trabajadores.

Es evidente, y además imposible de evitar en el contexto político español, que la planificación territorial se entendía como la manera óptima para propiciar un proceso de modernización del país, otorgando valor a una economía, que precisaba desarrollo y crecimiento, sobre cualquier otro planteamiento de carácter más limitativo y conservador del patrimonio natural y territorial.

En este escenario, los conceptos urbanísticos que alumbran la nueva legislación del año 1975 son ya conocidos por el propio legislador, que los utiliza, con nuevas medidas, para resolver los problemas por la legislación que perpetúa.

El derecho de propiedad sigue quedando definido por la clasificación del suelo, que le confiere una serie de beneficios al propietario, que, a su vez, deberá seguir asumiendo cargas urbanísticas para ejercerlo: las cesiones, las obras de urbanización y, novedosamente, un porcentaje del aprovechamiento que se le ha conferido al sector y que deberá ceder a la administración.

Ya en la anterior ley se estableció el régimen estatutario de la propiedad, sometiéndolo a su función social, que en esta nueva legislación adopta un mayor sentido.

...o el régimen estatutario de la propiedad bajo el prisma de la función social que a este derecho corresponde desempeñar. La ordenación del suelo, y por tanto su clasificación, no conferirían derechos a los propietarios a exigir indemnización. (Perales, F. 1996)

El mismo Perales menciona a García de Enterría y a Luciano Parejo, cuando estos establecen el contenido normal de la propiedad en el mínimo establecido para el suelo rústico.

GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO lo explican diciendo que esta Ley estableció como contenido normal de la propiedad del suelo el régimen propio del suelo rústico, con una edificabilidad mínima general de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de terreno. La posibilidad de convertir el suelo rústico en reserva o en suelo urbano depende del Plan y es una atribución positiva que incrementa el valor del suelo y el conjunto de facultades ejercitables por el propietario que se beneficia de aquellas facultades, obra del imperium y no del dominium. La atribución legal al propietario del derecho a ejercitar estas facultades se justifica por la imposición de «deberes» positivos a la propiedad, ... (Perales, F. 1996)

La misma situación se produce en el derecho de propiedad que establece la ley de 1975. La cuantificación del derecho se establece mediante la implementación de la figura del aprovechamiento medio, que servirá para poder definir qué parte del beneficio corresponde al propietario y cuánto a la administración, como parte de ese retorno de plusvalías que la acción planificadora de la administración genera. Además, este aprovechamiento regulará un sistema de equilibrio de reparto entre todos los propietarios integrados en el suelo de nuevo crecimiento.

El contenido de la propiedad en cada suelo existe vinculado a su clasificación y calificación, pero debe ejercerse una actividad urbanística, que incluye cargas, para su formalización. Este derecho ejercitable de propiedad, aun sujeto al cumplimiento de deberes, viene introducido, sin embargo, por el propio plan con sus clasificaciones, en definitiva, otorgando a los propietarios plusvalías artificialmente generadas sobre el suelo, que le generan un valor de cambio —las cargas urbanísticas no le restan un valor que lo desvirtúe como un espléndido elemento de negocio— que hace languidecer a su propio valor intrínseco.

Cabe indicar que, en esta fase legal todavía, como sí sucederá posteriormente, no se ha desvinculado del derecho de propiedad la posibilidad de urbanizar y de edificar, tal como establece Perales Madueño.

La Ley no despojaba al derecho de propiedad de las facultades potenciales de urbanizar y de edificar, aunque condicionaba su efectivo reconocimiento y ejercicio, por una parte, a la clasificación del suelo a través del planeamiento y, por otra, al cumplimiento de las obligaciones de urbanizar, ceder y equidistribuir, cuando ello fuera necesario por imponerlo el desarrollo del Plan. (Perales, F. 1996)



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Por supuesto, esta teórica gradual de adquisición de derechos a medida que se va desarrollando la actividad urbanística debe suponer un replanteamiento de los valores legales de suelo. Desaparecen el «comercial» y el «expectante», pues se entiende que estos no van ligados al cumplimiento de esos deberes, sino al mercado, que, como ya manifestó el legislador, por sí mismo no podía atajar la especulación. De hecho, desaparecen del nuevo texto, siendo sustituidos exclusivamente por el inicial y el urbanístico.

Como ya hemos comentado, se produce un incremento de las cesiones obligatorias, compensatorias de las plusvalías generadas por la acción de la administración: equipamientos y viales, así como parte (10%) del aprovechamiento, por cierto, cesión sujeta a cargas de urbanización, considerando que la administración es un propietario más que obtiene plusvalías, lo que en sí mismo es una incoherencia. Mediante estas cesiones, la administración pretende poder formar un potente Patrimonio Municipal de Suelo, suelo derivado de cesiones que, junto con el mantenimiento de la figura del Derecho de Superficie, sí pueda habilitar a la administración para intervenir en el mercado de la vivienda, dejando de ser una mera posibilidad legal, para adquirir carta de naturaleza en el desarrollo de su creación y control de precios.

En lo referente al planeamiento como tal, la ley introduce una escala jerárquica de planes, que pretenden, desde la óptica mencionada anteriormente, establecer directrices de desarrollo territorial, como marco necesario para poder proceder a un desarrollo integral de la vida humana y de las actividades, previstas en la ordenación urbana.

Bajo esta óptica territorial, y con objeto de señalar las grandes directrices de desarrollo del territorio, que han de acompañar estas a las establecidas por los Planes de Desarrollo Económico, se establecen los Planes Directores Territoriales de Coordinación, los cuales —es significativo para el momento en que se establecen— deben atender, en teoría, a los problemas de medioambiente que la acción humana podría generar.

El sistema de planes ideado en el ámbito municipal se establece a partir del Plan General de Ordenación Urbana (en algunos casos, solo Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento para municipios de poca entidad, sin programación espacial ni temporal, y para razones de urgencia). Concibe este plan como una figura de ordenación abierta y evolutiva, que permita adaptarse a las circunstancias económicas y sociales cambiantes respecto a las que lo generaron. Además, si bien se establece el plazo para su revisión, no le establece límite temporal, declarando expresamente que no caducan.

Entre las directrices infraestructurales a largo plazo, establece elementos atemporales, directrices de crecimiento, que se irán concretando a medida que la programación va desarrollándose en el corto y medio plazo.

Introduce, para determinadas figuras de planeamiento que, eventualmente, puedan desarrollarse fuera del programa de actuación, una serie de medidas que puedan llevarse a cabo mediante figuras de *urbanismo concertado*: los Programas de Actuación Urbanística.

Tanto en el contexto del crecimiento programado, como en el eventual, al introducir como límites a la potestad de planeamiento algunos parámetros de densidad y edificabilidad, así como porcentajes de estándares urbanísticos, la nueva legislación pretende equilibrar el desarrollo urbano de nueva creación con la incorporación de servicios y equipamientos necesarios.

Igualmente, en el desarrollo mediante llenado de vacíos o sustitución, en el suelo de los centros urbanos consolidados, introduce en las actuaciones urbanísticas, Unidades de Actuación en suelo urbano, elementos de reequilibrio de dotaciones, que pretende utilizar para eliminar carencias de servicios y espacios libres.

Los Planes Generales se desarrollarán en el suelo urbanizable programado a través de Planes Parciales. En el suelo urbano a reformar, mediante Planes Especiales de Reforma Interior. También se prevén Planes Especiales para el desarrollo de innumerables cuestiones, tales como infraestructuras, medio rural, medioambiente, patrimonio, etc. Por último, para cuestiones no programadas o no tenidas en cuenta en la ordenación detallada de la ciudad o de los suelos desarrollados a partir del plan, se establecen los Estudios de Detalle, figura menor, pero que permite reordenar determinados ámbitos de escasa entidad, para adaptarlos mejor a cuestiones de interés para la ciudad o de la promoción inmobiliaria.

Cabe indicar como un elemento que debió corregirse posteriormente, ya en la nueva situación política y económica de España, la falta de un objetivo legislador renovador, reformista y rehabilitador de los centros históricos y los núcleos centrales edificados de las ciudades. No se apostó decididamente por esta cuestión, pues a pesar de la existencia de los PERI y de las limitaciones derivadas de la edificabilidad máxima de las reformas, así como de una cierta

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

preocupación filosófica por la conservación del patrimonio, el objetivo declarado de la ley era la expansión ordenada de la ciudad, la creación de nuevas zonas urbanizadas.

En esta dirección, no se llevó a cabo una política de conservación de los barrios históricos, ni física ni económica ni política ni social, lo que propiciaba el abandono de los mismos, su destrucción y su sustitución por edificaciones de nueva planta, con un cierto incremento, o no, de edificabilidad, pero de mayor rentabilidad social, su gentrificación, con desplazamiento de la población autóctona, población de bajas rentas o, en cierto momento, en situación de exclusión, derivado también de la situación de las rentas fijas que producían, por una desacertada política de congelación de alquileres, propiciando la desaparición o desvirtuación de la imagen de los mismos, a pesar de que ello constituía un elemento propio de la memoria colectiva de gran valor. Tal desvirtuación, aun después de una batalla conservacionista y rehabilitadora de asociaciones y profesionales en defensa del patrimonio, como la de los PERI's del centro histórico de Valencia, queda patente en los vacíos y la pérdida generada en los barrios de ese centro histórico, que llegaron a parecer «paisajes para después de una guerra».

En relación con el campo territorial y ambiental, sin ser un objetivo exhaustivo, sí cabe indicar la introducción de elementos que, hasta el momento, habían sido obviados y que nos interesan por su vinculación con el proceso de análisis que llevamos a cabo:

Extrapolando los atisbos de ordenación territorial contenidos en la Ley del Suelo de 1956 se injertó formalmente la problemática de la ordenación del territorio en el seno de la legislación urbanística. La Ley de Reforma del Suelo de 1975 sustituye el Plan Nacional de Urbanismo por el Plan Nacional de Ordenación, institucionaliza los Planes Directores Territoriales de Coordinación, otorga plena carta de naturaleza al término ordenación del territorio (arts. 7º y 8º) y asigna como cometidos de los Planes Directores la elección del modelo territorial y la adopción, entre otras, de medidas para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente natural—art. 8º, 2, c)—. Por esta vía penetra la protección ambiental en nuestra planificación territorial en un ambicioso intento de equilibrio de perspectivas multidisciplinarias... (Bassols, M. 1981)

Sin embargo, las connotaciones derivadas de la legislación de 1975, los planes directores o las referencias a los recursos naturales y el medio ambiente, que presumiblemente deberían haber imbuido de protección territorial y ambiental la ordenación del territorio desde ópticas diferentes capaces de proponer alternativas a la funcionalidad tradicional del mismo, abandonan, o mitigan, tal misión en aras de la fundamental tarea encomendada a esa ordenación territorial, la conformación de usos en base a un criterio de capacidad productiva.

En última instancia, lo que interesa retener de la ordenación del territorio es el hecho de que pretende reconducir toda la capacidad productiva del país hacia la utilización racional del suelo, pero, y esto es lo que la diferencia de la planificación ambiental, no persigue la formulación de un modelo de desarrollo alternativo. Consiste simplemente en un desarrollo económico más racional tratando de que produzca el menor número posible de disfunciones.

La limitación quizá más importante de los Planes Directores es su adscripción al marco físico del territorio... Los Planes Directores se quedan en la superficie, sin ahondar en la reforma de las profundas disfunciones sociales y de calidad de vida que provoca el desarrollo.

Los Planes Directores son asépticos en el sentido de que no toman partido por una u otra fórmula de utilización del suelo. Únicamente se limitan a señalar que éste debe ser distribuido según los usos y las necesidades, pero sin decidirse por uno u otro modelo de distribución

En esta línea se configuran los esquemas de ordenación territorial introducidos por vez primera en nuestra legislación por la reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975, mediante la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación... (Cardelús, B. 1978)

Es un modelo legislativo, en cualquier caso, que ha propiciado crecimientos de los núcleos urbanos con una cierta renuncia respecto de los problemas territoriales. Por supuesto, es un modelo —aún perpetuado hoy en día, aunque con correcciones— que no considera que las acciones territoriales tengan demasiado que ver con el territorio como elemento fundamental en ellas, sino que se encaminan a la consecución de una sociedad establecida sobre él, con un norte en la producción y el consumo como valores fundamentales del progreso y que, consecuentemente, han propiciado la degradación del medio territorial —como una parte más del medio ambiente— en beneficio de la obtención de una sociedad que hemos denominado del bienestar, también cuestionada en el momento actual por el modelo económico vigente de crecimiento, cuando los problemas derivados de la concepción clásica posindustrial del progreso como un binomio producción-consumo —binomio perfectamente insertable en los conceptos urbanísticos al uso— ofrece su cara más distópica en la situación actual.

En el campo más técnico y mejor considerado, son importantes en el desarrollo de esta legislación, y en el desarrollo de las ciudades derivadas de ella, la concreción de tres reglamentos técnicos, de

una gran calidad, que se publican durante el año 1978, el de Planeamiento, el de Gestión y el de Disciplina Urbanísticos, que permitieron una aplicación ordenada y reglada de la ley durante su vigencia, y con cierta posterioridad, hasta la concreción de los desarrollos legislativos autonómicos.

## **2.4. Legislación territorial y urbanística autonómica valenciana.**

Una vez superado el anterior modelo de Estado, y encaminado el mismo hacia un nuevo modelo descentralizado, era obvio que el modelo urbanístico también iba a ser cuestionado, o, mejor dicho, el modo de producir urbanismo, sus competencias.

Tal como establece el artículo 148 de la Constitución Española del año 1978, las Comunidades Autónomas podrán asumir las competencias, entre otras, de «Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Posteriormente, con la aprobación del Estatuto de Autonomía, el año 1982, la Comunidad Valenciana asume definitivamente, tal como se define en su artículo 49, las competencias derivadas del mandato constitucional.

La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

9.<sup>a</sup> Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda

Además de otros aspectos con incidencia territorial:

10.<sup>a</sup> Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, ...

12.<sup>a</sup> Turismo.

13.<sup>a</sup> Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma.

14.<sup>a</sup> Carreteras y caminos cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana.

15.<sup>a</sup> Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable: puertos, aeropuertos, helipuertos...

Por otra parte, el artículo 52 le establece, en régimen exclusivo, uno de los elementos determinantes de la ordenación territorial: «La planificación económica de la Comunidad Valenciana»

Consecuentemente, y habiéndose reafirmado la cuestión por la doctrina del Tribunal Constitucional, en su sentencia de 20 de marzo de 1997, la Comunidad alcanza la plenitud de la función legislativa en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Como se puede deducir de la materia, dos aspectos componen la competencia en este campo de la planificación: la ordenación del territorio y la ordenación urbanística.

Sabemos que son dos conceptos complementarios, pero no idénticos, que se refieren a ámbitos físicos, pero también de otra índole, económica, social, ambiental, paisajística, e, incluso, competencial.

Sabemos que el legislador, en un determinado momento histórico, traspasa los límites de la ciudad, para adentrarse en otro ampliado tipo de ordenación, este el del marco en la que se inserta, y que el cual permite analizar otros aspectos ajenos a la propia producción de ciudad, pero necesarios para su desarrollo.

En este sentido, obviando las pinceladas legislativas, no precisamente desarrolladas posteriormente, quizás con tan solo iniciativas de planificación de carácter sectorial, que nos avanzaban las legislaciones estatales de la segunda mitad del siglo XX, así como algunos de los temas tratados en legislaciones anteriores, aunque marginalmente<sup>26</sup>, pocos han sido los tratamientos que hayan quedado ajenos al ordenamiento de la ciudad, para centrarse en los problemas del territorio, como un elemento de ordenación integral y con problemas de diferente calado.

Veremos a partir de la transferencia de competencias en materia de ordenación, y ya se presume así en la definición de esa competencia transferida, al mencionar el *territorio* como concepto

---

<sup>26</sup> El Plan de Madrid, por ejemplo, cuando entra a ordenar no solo la capital, sino también las ciudades de su entorno conjuntamente, tratándolo, al menos sobre el papel, como un ente territorial.

transferido diferenciado de lo *urbanístico*, que hay una tendencia inicial a diferenciarlo en los planteamientos legislativos —aunque no a cuestionar sus contenidos y su forma de planificar—. Y veremos, también, como existe otra tendencia, contradictoria con esta separación de ámbitos, hacia la unificación de ambos conceptos en la misma legislación, tal y como se ha establecido en la normativa legislativa vigente.

Iniciemos, pues, el recorrido legislativo autonómico, y veamos cómo se ha ido configurando el cuerpo legislativo actual, derivado de ambos conceptos:

#### **2.4.1. La Ley de Ordenación del Territorio de 1989**

En base a las competencias comentadas anteriormente, otorgadas desde el texto constitucional y transferidas con efectividad a partir del Estatuto de Autonomía, y en relación con lo comentado en los párrafos anteriores, la comunidad autónoma ya establece un primer texto legislativo con pretensiones de establecimiento de una política estratégica para el adecuado desarrollo territorial, mediante la Ley de Ordenación del Territorio 6/1989, en la que se determinan una serie de principios generales de una supuesta ordenación territorial de carácter supramunicipal, con funciones orientadoras de la estrategia de dicha ordenación en el ámbito de la Comunidad.

De acuerdo con el texto de dicha Ley, se establece como definición de Ordenación del Territorio, en consonancia con lo establecido en la Carta Europea<sup>27</sup>, aquella planificación que recoge «...la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.»

La Carta Europea de 1983, claramente influenciada por el modelo clásico francés, suma e integra en un mismo documento este modelo y el alemán, adoptando el concepto más amplio o extenso que podía darse, al definir la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. (García de Leonardo, E. 2015)

Con la formación de esta Ley, la Comunidad Valenciana establece un primer texto con directrices y objetivos diferentes a la legislación para planificar los núcleos urbanos, estableciendo un primer texto marco, a partir del cual empezará a intervenir en áreas competenciales propias y de coordinación del territorio completo.

En esta Ley se establecen como objetivos de la Ordenación del Territorio:

La **mejora de la calidad de vida**, haciendo hincapié en la mejora de la accesibilidad de toda la población a los equipamientos colectivos, que se consideran básicos para equilibrar el territorio.

La **gestión responsable de los recursos** naturales y la **protección del medioambiente**. El tratamiento del entorno transformado por el hombre se convierte en una cuestión de necesaria intervención.

La **utilización racional y equilibrada del territorio**, mediante la definición de usos compatibles y usos de interés primordial. Ya no vale cualquier lugar, para cualquier uso. Debe establecerse una correspondencia sostenible entre ambas cuestiones.

La creación de las **infraestructuras necesarias** y la **preservación de las actividades** del territorio.

La ley se plantea, en su preámbulo, los desequilibrios territoriales producidos como consecuencia del intenso crecimiento económico de la Comunidad Valenciana. Manifiesta que se ha realizado un verdadero despilfarro de los recursos, con deterioro del propio patrimonio natural, generándose una grave y deficitaria situación en las infraestructuras y los equipamientos al servicio de la colectividad, claramente escasos.

Visto el panorama que se encontraba el nuevo ejecutivo valenciano, establece como objetivo de desarrollo de esta Ley la necesidad de resolver, desde una óptica supramunicipal, los complejos problemas territoriales que afectan específicamente a la Comunidad Valenciana. Nuestro territorio tiene diversos y complejos sistemas territoriales de carácter subregional, diferentes Hábitats y diferentes valores medioambientales, que no pueden ser obviados desde una óptica territorial, que superan el ámbito local.

Para ello establece un completo proceso de ordenación basado en las siguientes figuras planificadoras y de coordinación sectorial, que establezcan un modelo territorial equilibrado y cohesionado, global y flexible:

Dos instrumentos de carácter global. El Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana y el Programa de Ordenación del Territorio. Los de ámbito más reducido, los Planes de Acción Territorial, tanto los de carácter sectorial como los integrados, tienen como finalidad la compatibilización y

---

<sup>27</sup> Objetivos fundamentales de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

coordinación de políticas sectoriales y urbanísticas a nivel supramunicipal...

Cierto es que la mencionada Ley, básicamente, se quedó en una relación de principios que tuvieron poca implantación en la estructura del territorio.

El Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana no fue redactado, de igual manera que no habían sido redactados los Planes Nacionales que la legislación estatal enumeraba en sus textos del 1956 y 1975.

En realidad, como viene siendo habitual, la premura por materializar aspectos de la ley en cuestiones que se suponían de emergencia conlleva a que la planificación desarrollada se lleve a cabo con documentos de menor rango, de carácter sectorial, de los cuales cabe indicar: el PATRICOVA<sup>28</sup>, que pretendía acometer los riesgos derivados de las constantes inundaciones que sufre nuestro territorio.

Como establece Eugenio Burriel (Burriel, E. 2009), podemos concluir que la LOT del año 1989, que nace con un criterio innovador de planificación territorial, con competencias en el desarrollo de la totalidad conjunta del territorio valenciano, o en aspectos de carácter subregional —previsión de Plan de Ordenación del Territorio de la C.V. y Planes de Acción Territorial—, se quedó, desde este punto de vista, en una Ley ineficaz, probablemente por las nuevas competencias de carácter municipal que se asumían en la nueva etapa democrática y descentralizada. Esa descentralización se asume a todos los niveles, generando inconsistencias políticas a la hora de tomar decisiones sobre el territorio, por cuanto que se asumía un peso político especial a las cuestiones municipales, frente a criterios de planificación supramunicipal —en este período hubo un especial interés, por la cercanía que ello suponía entre el administrador y el administrado, por el desarrollo de planes de ordenación municipales<sup>29</sup>, convirtiéndose estos en una perentoria necesidad.

Otro factor que contribuyó al retraso en la planificación territorial fue la prioridad política que en aquellos momentos tenía la aprobación de los planes municipales de ordenación urbana. Pese a la obligatoriedad establecida por la Ley del Suelo de 1975, a mediados de los años ochenta la mayoría de municipios valencianos carecían todavía de planeamiento urbanístico; y la aprobación de éste resultaba urgente para que los ayuntamientos pudieran ordenar y gestionar la creciente demanda urbanística de esos años y cubrir las graves carencias históricas en la dotación de servicios e infraestructuras básicas. (Burriel, E. 2009)

Los documentos de carácter territorial nacidos al amparo de esta Ley no llegaron a ver la luz, a pesar de que contenían propuestas de estrategias de planificación, estableciendo un sistema de ciudades, que permitía un sistema básico de equipamientos; un análisis del sistema rural, con establecimiento de «núcleos de apoyo» para establecimiento de servicios básicos; un sistema básico de espacios naturales valenciano; y un sistema de infraestructuras de comunicación; constituyendo así un marco adecuado de desarrollo integral del territorio. Todo ello, aun no cuestionando el modelo de cómo se acomete la ordenación territorial, desde el punto de vista de la necesidad de preservación de valores intrínsecos al mismo, tenía una cierta perspectiva esperanzadora.

Este documento fue aparcado definitivamente en el año 1995, produciéndose posteriormente una serie de estudios sin calado, que nunca se concretaron en un análisis y planificación territorial seria, quizás porque se cernía un *boom* inmobiliario y cualquier actuación territorial, con carácter limitativo, regulador y «sostenible», podría frenar un crecimiento urbanístico y de ocupación del territorio, que se antojaba ineficaz para determinados intereses económicos de carácter neoliberal, entendiéndolo el progreso desde un punto de vista economicista y, en cierto modo, especulador, y obviando que determinadas acciones, analizadas desde una visión establecida desde la potencial incapacidad territorial para asumirlas —o, al menos, cuestionarlas como disruptivas con el territorio y sus valores intrínsecos— hubieran sido imposibles.

### **2.4.2. La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana de 1994. ¿Una ley urbanística de progreso o la introducción de un modelo neoliberal?**

Estando vigente este anterior texto marco de ordenación, se publica el año 1994, la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística, LRAU, como primera ley autonómica en materia de ordenación urbana, que dio pie al conjunto de textos que, modificando y ampliando esta, se han

---

<sup>28</sup> El Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA) fue aprobado por Acuerdo de 28 de enero de 2003.

<sup>29</sup> El momento político, en el que se trataba de aproximar las políticas al ciudadano, implicaba la prevalencia de las políticas municipales, sobre los conceptos más generales. «... la concentración de la aprobación de planes en 1988 y 1989; en estos dos años se aprobaron 178 documentos de planeamiento municipal frente a un total de 146 en los diez años anteriores». (Burriel, E. 2009)

venido publicando hasta el año 2021.

Se trata de la primera legislación valenciana que acomete cuestiones de ordenación de la ciudad y sus ampliaciones, pero, sobre todo, establece una novedosa forma de gestionarla y ejecutarla.

El legislador matiza en los comentarios de su formación que esta ley no nace como una transposición de la dinámica legislativa estatal vigente hasta la fecha, en el sentido de que no pretende este texto legislativo proceder a adaptar el sistema urbanístico estatal a las peculiaridades de nuestro territorio valenciano.

La ley nace con otro objetivo, porque, aunque establece diferentes escalones de determinaciones de plan, el estructural y el pormenorizado, su cambio de modelo se centra, fundamentalmente, en la figura de un nuevo agente, el Agente Urbanizador.

Y, 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 con su capacidad de asunción equilibrada, un modelo que liberaliza la capacidad de intervención, frente a su capacidad funcional y su preservación.

No es que la legislación valenciana reniegue del sistema jerarquizado de planes del modelo estatal. Al contrario, sigue manteniendo desde el Plan de Acción Territorial, que ya menciona en la LOT 1989, el Plan General y sus Planes Parciales de desarrollo, hasta los Estudios de Detalle.

Sí es verdad que sustituye el concepto y denominación de los sistemas generales, a los que ahora sustituirá por la Red Primaria, que los engloba, pero que también los amplía conceptualmente, ya que incorpora aquellos que puedan servir para dotar de coherencia al modelo territorial, incluso teniendo inicialmente un carácter más local, y los sistemas locales, así como las tipologías de ordenación del Plan, definiendo una nueva Ordenación de carácter Estructural, que establece el modelo territorial, y la Ordenación Pormenorizada del Plan u ordenación de detalle, la correspondiente a la ordenación que establece el Plan Parcial, ordenación obligatoria en el suelo urbano sin planeamiento diferido en el propio Plan General, por supuesto.

Pero estas nuevas técnicas planificadoras surgen, sin duda, de un cierto paralelismo con la forma de hacer de la ley del Estado. El modelo territorial surge de los sistemas generales y de la clasificación del suelo y de la integración de las legislaciones sectoriales. El modelo territorial no se establece en función de las características propias de ese territorio, como más tarde veremos como deseable. El modelo territorial sigue siendo el modelo que surge de la implantación de actividad humana sobre el territorio. De hecho, es muy adecuado al modelo legislativo el título adoptado, en el que se han suprimido los términos suelo y territorio: lo que se regula aquí es la actividad sobre ellos, no ellos mismos<sup>30</sup>.

Pero dicho esto, sí se debe mencionar como mayor aportación filosófica la introducción de un modelo especial de gestión de suelo. En él se prescinde del propietario de suelo como sujeto activo fundamental y agente primordial, cuando no interviene la administración, en el desarrollo y gestión del Plan.

El legislador innova el concepto de desarrollo del plan mediante la introducción de la figura del Agente Urbanizador, así como de los Programas de Actuación Integrada, marco en el que aquel va a desarrollar su labor, teóricamente coadyuvando a la administración en el desarrollo de su función pública, como directora del proceso de desarrollo territorial.

Es, de alguna manera, una figura similar a la que podía promover, desde el sector público o privado, los antiguos Programas de Actuación Urbanística, en los suelos urbanizables no programados, pero que se extienden ahora a todos los suelos carentes de urbanización, urbanos o urbanizables, sujetos a desarrollo mediante un programa.

La figura fue desarrollada extensamente por la Ley valenciana 6/1994, partiendo del precedente de los PAU (Programas de Actuación Urbanística) que ya contemplaba la estatal LS76. (Blanc, F. 2001)

El modelo transforma la acción urbanística, configurándola como una función típicamente empresarial (preámbulo LRAU). Establece que el desarrollo del plan, cuando no es llevado a cabo directamente por la administración, a sabiendas, por supuesto, de las carencias de esta para tal función, debe ser llevado por profesionales en la materia, que permita un desarrollo basado en actividades de carácter empresarial, carácter que, por regla general, no es posible reconocerle al propietario de suelo. El suelo, su proceso de urbanización, como sucede en el de la edificación,

---

<sup>30</sup> La actividad urbanística hace referencia a cuestiones de implantación de usos y actividades sobre el territorio, más que a la propia determinación y protección de sus valores. Se trata de una ley para la implantación y desarrollo de tales actividades.

debe ser llevado a cabo mediante un proceso inversor de agentes interesados en esta materia empresarial y con las contraprestaciones de carácter económico o en especie que se derive del «justo» beneficio empresarial.

El propietario como consecuencia del desarrollo del programa obtendrá un solar urbanizado. La producción de solares urbanizados es la labor propia del urbanizador. Esta labor es una actividad empresarial que debe ser retribuida, no sólo en sus costes, sino también con beneficio propio. (Preámbulo LRAU)

Prevé la ley que el urbanizador actuará siempre como un agente público, bajo la supervisión y control de la administración, directa o indirectamente, con el objetivo de producir una transformación del suelo apto para ser edificado, mediante su urbanización, y producir así la «materia prima» para conseguir el objetivo de desarrollo perseguido, la edificación.

Se produce, por lo tanto, un modelo triangular de relaciones: propietario de suelo, administración y urbanizador. Sin embargo, la realidad posterior demostrará que este triángulo no es equilátero, ni siquiera isósceles, pasando el propietario a constituir un vértice al que se le da poca capacidad de reacción y decisión en el proceso empresarial.

Se produce así una suerte de *urbanismo concertado* (ver cita) en el que la administración, que no ha definido un suelo programado previamente, como así sucedía en la legislación estatal, urbanizables programados y urbanizables no programados, propone unas bases de actuación para el ámbito sobre el que pretende actuar, que denomina *Programa de Actuación Integrada*, de tal manera que, si la administración no asume la acción o gestión directa del ámbito a desarrollar, se alcanza una fase de concurso abierto, sometido a publicidad y pública concurrencia, en el que cualquier ciudadano con capacidad de acción con la administración puede optar a ser elegido *Agente Urbanizador*, asumiendo las prerrogativas que le confiere la administración para la gestión y desarrollo del ámbito.

Esa reflexión adquiere interés renovado a raíz de dos recientes pronunciamientos jurisprudenciales:

...

Ambos pronunciamientos invitan a situar nuestra reflexión sobre el Urbanizador en el marco general del urbanismo concertado y de sus relaciones conceptuales con la contratación administrativa.

...

Así pues, en todo urbanismo de iniciativa particular —del dueño o del no dueño— hay un fondo de urbanismo concertado (Blanc, F. 2001)

El Agente Urbanizador tiene, además, la capacidad de proponer Alternativas Técnicas de programación, que no solo harán referencia a las condiciones de urbanización del ámbito, sino también a las de planificación de este, asumiendo la administración, como planificación pública, el resultado que se apruebe.

Artículo 45 LRAU. Iniciación del procedimiento a iniciativa de un particular.

1. Toda persona, sea o no propietaria del terreno, puede solicitar del Alcalde que someta a información pública una alternativa técnica de programa comprensiva de los documentos expresados en los apartados A) y B) del artículo 32 y, en su caso, acompañada de una propuesta de planeamiento y/o de proyecto de urbanización.

En todo el proceso, el propietario de suelo se encuentra en la tesitura de participar del proceso de adjudicación del programa en un concurso para el que, generalmente, no está preparado —porque, si así fuere, el esquema y justificación de la propia figura empresarial del urbanizador decaería<sup>31</sup>— o asumir las condiciones de adjudicación del programa, si no llega a acuerdos previos con el urbanizador, incluso con aportaciones económicas en forma de «cambio de obra», en este caso «pagos en parcela», en una posición claramente desfavorable, pues el urbanizador adquiere todas las plenas funciones de la administración que, en el mejor de los casos, podría revisar los procedimientos de acuerdos o las figuras de reparto de beneficios y cargas, con objeto de no abandonar a su suerte al propietario.

No cabe duda de que la figura del urbanizador, desde el punto de vista técnico, reúne positividad, pues facilita la ejecución del plan municipal y resuelve así los problemas que este decide acometer, se trata de una medida liberalizadora de la actividad urbanizadora y, en determinados casos, planificadora. Obviamente, bajo esta óptica económica, por supuesto, aunque no es esa su misión, el propio carácter del territorio queda supeditado, si bien con control administrativo, a la mejor

---

<sup>31</sup> La inclusión de la propiedad como alternativa preferente para la asunción de la condición de agente urbanizador es, en terrenos fraccionados, resulta de difícil asunción.

alternativa inmobiliaria.

Por lo pronto, como resume el propio Director General (en ese momento, Fernando MODREGO CABALLERO), se puede observar que «la liberalización que orienta las actividades económicas a nivel mundial tiene una traducción posible en el camino del urbanismo. Libre empresa frente a monopolio. Dinámica frente a estática. Es la liberalización de la gestión del suelo, que no la del uso del suelo (...) Se abre pues un camino posible en la liberalización del urbanismo. Por primera vez hay una unidad de intereses entre lo público -el desarrollo de un planeamiento expresión de un interés común- y lo privado -la realización de una actividad empresarial en condiciones competitivas-»<sup>32</sup>

Sin embargo, como ya se ha comentado anteriormente, la propia justificación de la existencia de un Agente Urbanizador: su profesionalidad, de la que carece por definición el propietario del suelo, podría pervertir el sistema, por cuanto justifica la posibilidad de participación del propietario en igualdad de condiciones en un concurso, según bases establecidas por la administración, para el cual, según la misma administración reconoce, el propietario no está preparado, como norma general.

Se produce, así, un fuerte debate sobre la figura del urbanizador y su capacidad para intervenir en los procesos de planificación territorial y de gestión. En este sentido, no se trata de culpabilizar al legislador de los posibles resultados perversos que la realidad urbanística y social nos muestra en nuestro territorio. Se trata de asumir la dificultad de control de la transparencia y no abuso sobre el ciudadano, que, en una sociedad democrática, con controles democráticos públicamente reconocidos por la ciudadanía, en la que no primen intereses de carácter económico y connivencias punibles, sería un modelo de colaboración asumible, pero que, a la vista de los resultados y el devenir político y judicial, cabría cuestionar. En relación con ello, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo llegó a recomendar, en un Documento de Trabajo del año 2007, la introducción de los siguientes aspectos en la legislación valenciana:<sup>33</sup>

Como ya se ha mencionado, la Comisión de Peticiones formuló una serie de recomendaciones en julio de 2004, tras la primera misión de investigación. A partir de una valoración sumamente crítica de la situación, la comisión manifestó su voluntad de examinar vías más serias de recurso y de posible compensación a las víctimas de la legislación urbanística valenciana y del abuso de la misma por parte de las autoridades autonómicas y municipales, en connivencia con los promotores inmobiliarios. Solicitó asimismo que se aplicara una moratoria a todos los nuevos proyectos que no cumplieran la normativa comunitaria o los criterios de sostenibilidad. En todo caso, el Parlamento Europeo<sup>1</sup>, «teniendo en cuenta los derechos y las obligaciones de la ciudadanía europea», aprobó las únicas recomendaciones que, hasta la fecha, se han formulado sobre la base de un mandato institucional, entre las que cabe citar las siguientes:

- Que las normas futuras respeten, tanto en el fondo como en la forma, los derechos de los propietarios y que los proyectos de urbanismo integren con especial cuidado las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible, el medio ambiente y la ecología, que son objeto de políticas fundamentales de la Unión;
- La inclusión en la nueva ley de una definición clara del concepto de «interés público», de forma que descarte sin ambigüedades toda posibilidad de que la justificación del interés público de una expropiación pueda utilizarse para la promoción de intereses con un carácter más privado que público;
- El establecimiento de criterios obligatorios para el cálculo de las indemnizaciones en casos de expropiación, sobre la base de las normas y principios reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;
- La revisión en profundidad de las bases de selección del agente urbanizador, así como del procedimiento de adjudicación de contratos públicos...;
- La adopción de medidas que garanticen que todo propietario inmobiliario afectado por cualquier plan de urbanización sea informado, de forma individual, efectiva y a su debido tiempo, tanto del plan en cuestión como de todos aquellos aspectos del mismo que puedan afectar a su propiedad y a sus derechos fundamentales...;
- Que se cree una oficina de reclamaciones, bajo la autoridad de las autoridades locales y del Gobierno regional valenciano y con la asistencia el defensor del pueblo regional;

Recogiendo estos criterios, fundados estos en la constatación empírica por los comisionados de determinadas carencias de la ley, podríamos deducir que no se trata, entonces, de asumir la imposibilidad de la participación de la empresa privada en colaboración con la administración. Se tratará de establecer los escalones de prioridad en el proceso de urbanización y de selección del agente, de primar la transparencia y la igualdad de oportunidades, facilitando la gestión por parte de aquellos que puedan asumirla más pacíficamente, teniendo en cuenta que se trata de una función pública indefectiblemente vinculada al ejercicio del poder. Se trata de que la dirección real del proceso, tanto de planificación, como de gestión, se resuelva desde la propia administración,

<sup>32</sup> Editorial CyTET. XXIX. 1997 <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/84398/62280>.

<sup>33</sup> Documento de Trabajo del Parlamento Europeo en relación con las denuncias en la legislación valenciana. 28.03.2007. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/660/660551/660551es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660551/660551es.pdf)



primando los criterios públicos y democráticos frente a cualquier decisión que prime el beneficio empresarial, lícito, pero supeditado, en principio, a su función social.

En relación con el territorio, que es el tema que nos incumbe, forzando su desvinculación de lo económico, con su ordenación, la Ley no establecía excesivas diferencias con las técnicas y conceptos que se derivaban de la ordenación estatal. Si bien es cierto que la introducción de una escala de diseño previa al planeamiento definitivo, la Ordenación Estructural, aun sin definirse bajo el concepto derivado de la propia determinación territorial, sino de la estructura del modelo que se pretende implantar utilizando el territorio como medio —«Planes Generales, que definen la estrategia de utilización del territorio y su ordenación urbanística estructural, para términos municipales completos, y las desarrollan detalladamente en suelo urbano y en el urbanizable de ejecución más inmediata»— establece un modo de actuar que permitiría primar características territoriales frente a utilidades de suelo para usos y actividades sin ese previo referente territorial.

Por otro lado, tratándose de Ordenación Estructural, sujeta a competencias administrativas superiores a la local para su aprobación, cabe entender que su modificación posterior al modelo se encuentra bajo la tutela superior, lo que garantiza, en principio, un control público superior al que se deriva del control de la capacidad del urbanizador para proponer alternativas técnicas de orden pormenorizado.

Sin duda, también desde el orden territorial, aunque vinculados al concepto de los Planes Directores de la ley estatal, se introduce la figura de ordenación territorial de los Planes de Acción Territorial, con diversos objetivos, como «establecer criterios generales...», «coordinar directrices sectoriales...», «formalizar las previsiones territoriales...de forma concertada entre distintas Administraciones Públicas...», «orientar regulación...del suelo no urbanizable...». Todo ello implica una mayor presencia territorial y de control del desarrollo de este territorio. Incluso se menciona específicamente el suelo no urbanizable y cierta regulación del mismo, y debemos entender que esto se lleva a cabo por la consideración legislativa respecto de su especial valor.

Otras de las innovaciones que establece el nuevo texto valenciano son el concepto de *Aprovechamiento Tipo* que, por similitud de concepto, que no de cálculo, sustituye al de *Aprovechamiento Medio* de la ley anterior, aunque, algunas veces, dependiendo del grado de desarrollo urbanístico del sector, se mantienen asimilados. Este nuevo aprovechamiento no tiene carácter general, sino que es único en cada uno de los ámbitos, áreas de reparto, en los que se aplica. Mediante el mismo, también opera la ley con las «transferencias de aprovechamiento» y las «reservas», figuras no innovadoras, pero que recupera.

Canon de Urbanización, como sistema para poder agilizar obras de infraestructura, adelantándolas y difiriendo su pago; Áreas de Reparto, ámbitos en los que opera el aprovechamiento tipo definido para la misma, superando el concepto igualitario del aprovechamiento medio igual para todo el suelo programado; criterios de delimitación de sectores reglados; etc., son criterios de nuevo cuño que pretenden agilizar el procedimiento y adaptar el mismo a una mayor funcionalidad urbanística, sin premeditación geográfica o parcelaria.

En materia de vivienda, resulta un apartado de interés importante el de los Patrimonios Municipales de Suelo.

Se regula la obligatoriedad de su formación, sus fines, el Registro Autonómico de PPS, estableciendo la obligación de la venta de un porcentaje del mismo en dos años, ante cuyo incumplimiento, dota de capacidad a la Generalitat Valenciana para intervenir mediante la expropiación forzosa. Se introduce la obligatoriedad del Estudio de Necesidad de Vivienda Protegida en los planes generales, con la obligación de prever suelo para V.P.O., considerando como dotación pública, equipamiento asistencial, el suelo destinado a viviendas dedicadas a residencia permanente en régimen de alquiler para personas mayores, personas discapacitadas o menores de 35 años.

En definitiva, la LRAU, nace con la ilusionante idea de una nueva legislación que revolucionará el concepto de desarrollo urbanístico, agilizando y facilitando los procesos, e introduce conceptos que adelantan futuras regulaciones de caracterización territorial. Sin embargo, esta transcurre entre polémicas y actuaciones judiciales, por las cuestiones planteadas respecto a la figura empresarial del urbanizador, su conceptualización contractual en sus relaciones con la administración y la falta de transparencia y método para facilitar la defensa de los legítimos intereses de los propietarios afectados.

Además de todo ello, principal escollo para que fructificara pacíficamente el objetivo perseguido, y tomando como referencia lo manifestado por Francisco Antonio Cholbi Cachá (Cholbi, A. et al. 2006), otras consideraciones negativas deben reprochársele a la nueva ley:

- El nuevo código, a pesar de considerarse una novación de la ley estatal, no es un código integral,

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

pues remite básicamente a cuestiones de planeamiento y disciplina del T.R. 1976.

- Como ya hemos mencionado, existe una capacidad legislativa habilitadora para que la administración transforme en «interés corporativo privado» lo que debería ser «interés público», a la vista de los conflictos planteados, no parece que el propietario pueda participar de forma justa y equitativa en el proceso de decisión.

...la LRAU generalizó el sistema de concurso para la selección del urbanizador. Aunque el propietario tuviera un 100% del suelo tenía aquel que someterse a un concurso y, además, podía perderlo si un tercero no propietario presentaba un PAI más acorde con los intereses públicos cuya interpretación discrecional corre a cargo del ayuntamiento... (González-Varas, S. 2006. P.16)

- Se produjo el efecto contrario al perseguido en lo referente a la reducción del coste del suelo, su precio, reducción que debía ayudar a minorar el precio de la vivienda. El hecho de generar suelo urbanizado no contribuyó, en contra de la teoría dominante oficial, a la reducción de dicho valor.

"La LRAU no ha hecho que el crecimiento de los precios sea menor". Entre 1991 y 2003, el precio en España creció un 35% frente al 38% de la Comunidad Valenciana...<sup>34</sup>

El urbanizador, generalmente, no actuaba exclusivamente como agente urbanizador, salvo en contadas ocasiones de empresas dedicadas a la obra de urbanización como negocio, que se veían estas abocadas a participar en el negocio empresarial de la promoción de la urbanización. El agente urbanizador tenía, por regla general, un doble objetivo. Además de urbanizar, en muchas ocasiones sin verdadero interés ni movido por una acción urbanizadora empresarial, procedía, como principal fin de su acción, a la edificación de solares que podría obtener por permuta. Ello genera la perversa oportunidad de participar en los concursos con la presentación de mejoras «a pérdidas», y que, posteriormente, iba a repercutir en el valor en venta de la edificación, lo que conllevó a la elevación brutal del precio de la vivienda y al agravamiento posterior de la burbuja inmobiliaria, que explotó con la crisis económica del 2008.

- La legislación urbanística deberá ser modificada, pues la nueva legislación, si bien era previa a las cuestiones medioambientales planteadas desde las directivas europeas, sí es advertida por el informe del Parlamento Europeo, ya emitido en fase posterior a la directiva 2001/42/CE, de que no se llevaban a cabo las necesarias Evaluaciones Ambientales Estratégicas de aquellos planes y programas que pudieran tener efectos significativos sobre el medioambiente.

Por último, hay que mencionar que, en cuestiones de Suelo No Urbanizable, al haberse publicado con anterioridad la Ley del Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana, Ley 4/1992, de 5 de junio, la nueva Ley carecía de interés en legislar en ese campo de actuación, remitiéndose todo lo relacionado con el S.N.U., y su protección y preservación, a dicha Ley.

En fin, no se trata básicamente de una ley territorial y tampoco lo pretende, así que no vamos a achacarle incoherencia. Es una ley establecida para el desarrollo urbano, para el crecimiento urbano —no puede haber figuras empresariales en el no crecimiento, claro—, en el que se perpetúa el carácter desarrollista de la legislación oficial. Y sabido es que lo logró, como establece el profesor Romero Saura en el prólogo del libro de la referencia:

...pero parece ineludible hacer referencia a los excesos en que derivó el sistema, debido, de una parte, a la llamada seducción financiera imperante en la «década prodigiosa» (1998-2007) y, de otra, a las injustificables políticas municipales, ávidas de recursos. Así, según el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), se constata que el crecimiento de las «superficies artificiales», entendido como tales las urbanizadas en el período 1987-2000 en la Comunidad Valenciana, alcanzó un incremento entre el cincuenta y sesenta por ciento, es decir, la mitad de todo lo urbanizado en los veinte siglos anteriores. (Hervás, J. y Oliva, J.J. 2015)

No afecta al territorio más que en que este se instrumenta para el desarrollo urbano con más plenitud que en leyes anteriores y ello refuerza la idea, que desarrollaremos, de que el territorio no es un recurso que se protege, que se establece para su ordenación como el elemento esencial, sino un instrumento para llevar a cabo sobre el mismo todo tipo de políticas que priman sobre la propia integridad territorial propiamente dicha. Y en esta ley, este concepto se magnifica, por cuanto de ella se desprende el carácter eminentemente mercantilizado del proceso de ocupación territorial urbana, pues el desarrollo del suelo se comercializa. No siendo una ley territorial, es el exponente claro de cómo se acomete la planificación de la ciudad y el asalto al territorio: el suelo, el territorio, es un medio de producción nuevo de altas prestaciones.

---

<sup>34</sup> Mur, S. (2006). Colegio de Economistas de Valencia. Conferencia 23 mayo 2006. [https://mur-estada.com/confe\\_valencia.htm](https://mur-estada.com/confe_valencia.htm)

### **2.4.3. La Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de 2004. Las primeras medidas de intervención en el territorio**

Ante el conjunto de problemas con la propiedad derivados de la LRAU ya mencionados, los cuales determinaron el informe emitido por el Parlamento Europeo, y las carencias que el texto mostraba en relación con las propuestas de planeamiento, la Comunidad Valenciana propone un nuevo texto legislativo integral, La Ley Urbanística Valenciana, Ley 16/2005, de 30 de diciembre, LUV. Esta Ley, si bien recoge el espíritu de la que sustituirá y trata de solventar algunos de sus problemas, resultará una Ley de transición hacia un modelo en el que se manifestará el debilitamiento del modelo de gestión iniciado por la LRAU.

Pero, previamente a la publicación de esta nueva Ley Urbanística, la Comunidad Valenciana vuelve a anteponer un nuevo texto de óptica territorial. Siguiendo la corriente de los últimos años en diversos territorios, se viene experimentando un creciente interés por las políticas de ordenación territorial, que superan las leyes propiamente urbanísticas, aunque son estas últimas las que generan el interés y el debate ciudadano. Frente a la visión local-urbana de las legislaciones urbanísticas, la administración refuerza su interés por establecer un escalón previo a esta situación.

Después de la ineficaz tarea de regulación de la planificación territorial de la LOT del año 1989, no hay ni una sola intervención de carácter territorial hasta el año 2004. Este año se publica un nuevo texto, el cual ya introduce algunos conceptos más amplios de ordenación territorial, tales como el paisaje, que entra a formar parte de su contenido con carácter propio.

Es este nuevo texto en el que se implementará definitivamente la posibilidad de generar una política de regulación territorial, que, en principio, es ajena a criterios economicistas y desarrollistas.

Se abandona la idea de una ordenación del territorio rígida, íntimamente ligada y dependiente de la macro-planificación económica, que estuvo en auge en la década de los ochenta, y se apuesta por planteamientos basados en estrategias territoriales...<sup>35</sup>

La ordenación territorial hace tan sólo unos años ocupaba una muy discreta posición dentro del Derecho administrativo...

Un paso importante en la evolución de la ordenación del territorio se produciría durante los últimos años como consecuencia de la irrupción de numerosas leyes autonómicas que regulan con bastante detalle esta materia. Muchas de ellas dictan incluso una ley ad hoc de ordenación del territorio frente a la ley propiamente urbanística o del suelo, aunque ambas leyes siempre van a formar un conjunto armónico o coherente, pues la ordenación del territorio abandona su relación con planteamientos economicistas y desarrollistas para pasar a ser materia esencialmente urbanística o ligada directamente al urbanismo (y también, en parte, al medio ambiente) (González-Varas, S. 2005)

Resulta necesario destacar la incorporación de una regulación derivada del propio concepto de territorio, con objeto de introducir expresamente una visión supramunicipal y de ordenación territorial en al ámbito regional, lo que implica un tratamiento específico de este elemento, al margen de lo tradicionalmente establecido, lo urbano. Se regula la figura de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, que se desarrollará posteriormente, así como la posibilidad de redactar planes de carácter sectorial, tales como el de riesgos de inundación, que introducen una visión supramunicipal y de ordenación territorial en ámbito regional.

La legislación urbanística nace y se desarrolla, básicamente, estableciendo su campo de acción en el ámbito del suelo urbanizable, pues en el urbano se limita, especialmente, a establecer criterios de ordenación basados en la propia ciudad existente.

Sin embargo, la incorporación de nuevos criterios de actuación, la sostenibilidad, el paisaje, este como criterio de ordenación, y la necesidad de intervención con figuras de carácter supramunicipal obligan a centrar la atención sobre nuevos espacios que hasta la fecha quedaban como residuales: los clasificados como suelo no urbanizable.

Estas medidas de acción sobre el medioambiente ponen de relieve, efectivamente, el valor del suelo no urbanizable como suelo genuino donde es más relevante la actuación.

El sentido de la política de ordenación del territorio está en gran medida en proteger adecuadamente el suelo no urbanizable. El suelo no urbanizable es su ámbito genuino de actuación. En este tipo de suelo debe reconocerse un especial margen de acción a favor de la citada ordenación... Una de las características de la ordenación del territorio es la incorporación adecuada del medio ambiente en el urbanismo. En el suelo no urbanizable esta incorporación es el quid. (González-Varas, S. 2005)

La administración autonómica se obliga a intervenir en este tipo de suelo, que ocupa la mayor parte

---

<sup>35</sup> Preámbulo LOTPP Comunidad Valenciana. Ley 4/2004

del territorio, mediante una nueva legislación de planificación territorial de carácter supramunicipal, tratando de fortalecer su prevalencia, incluso, sobre la Administración Local en los ámbitos urbanísticos que tradicionalmente suponían una competencia exclusiva local, pues incorpora a lo territorial, lo urbanístico. Y, al menos en el orden legislativo, que posteriormente no se traducirá en cuestiones prácticas, se acaba generando un texto, con un cierto carácter intervencionista: Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, 4/2004, de 30 de junio.

Esta ley viene a introducir nuevos criterios, derivados de la Estrategia Territorial Europea<sup>36</sup>, para orientar el territorio valenciano hacia propuestas medioambientales adecuadas, haciendo hincapié en el deber de conservar sus valores y sus recursos naturales, tratando de armonizar estos objetivos con un necesario equilibrado desarrollo económico.

De acuerdo con los principios de la mencionada Estrategia Europea, la competitividad equilibrada de nuestro territorio debe encauzarse en claves de cohesión social y económica de la totalidad de su ámbito, conservando para generaciones futuras los recursos naturales, sometidos a una excesiva presión, y su patrimonio rural y cultural.

Recordemos que, en la Estrategia Territorial Europea, el término *Desarrollo Sostenible* viene definido como:

Aquél que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

Es este marco de la sostenibilidad el que, teóricamente, establece las premisas del desarrollo económico, sujetas estas, sin duda, a la preservación y defensa de los recursos.

Por otra parte, la LOTPP interviene directamente en cuestiones de Paisaje, estableciendo determinaciones directas inspiradas en el Convenio Europeo del Paisaje<sup>37</sup>; Vivienda; Litoral; Agua, para la que exige la garantía de la suficiencia para cualquier acción planificadora; Infraestructuras, determinando y restringiendo localizaciones; Riesgos, tanto naturales, como inducidos; recuperación de Centros Históricos y entornos urbanos, lo que supone intervenir en cuestiones ya propias de la ciudad; patrimonio rural y cultural; y protección del medio natural.

Para ello, y como base de acción para el planeamiento derivado y de desarrollo, tanto territorial, como urbanístico, establece dos figuras fundamentales en el diseño del territorio, ambas de carácter supramunicipal e, incluso, regional:

- La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, que deberá contener las directrices, orientaciones y criterios que han de constituir el referente de las decisiones públicas. Se trata de un elemento básico en la definición de la política territorial de la Generalitat Valenciana, por cuanto, de un modo flexible, establece las directrices comunes para todo el territorio, que deben inspirar cualquier modelo territorial de menor escala. Implica una cierta intervención en el establecimiento del territorio como elemento primario en su ordenación, pues, si bien no establece directrices de capacitación funcional de este, sí tiene derivadas que afectan a la justificación del consumo de recursos para el posterior desarrollo.
- Los Planes de Acción Territorial, que deberán dotar de coherencia espacial a la ordenación de las diferentes políticas sectoriales y que permitirán regular aspectos concretos de incidencia territorial y de ámbito local, subregional o regional, si resulta necesario. Estos permiten vincular cualquier desarrollo posterior a la previa determinación sectorial de aspectos territoriales de interés global para un determinado ámbito.

Cabe indicar que los Planes de Acción Territorial de carácter integrado podrán prefigurar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes generales, en cumplimiento de su función de coordinación supramunicipal y de su función integradora de las políticas sectoriales. Ello posibilita, si se abordase desde una óptica general, definir una ordenación estructural previa al planeamiento municipal. En este sentido, se echa en falta, con afán agilizador, una mayor definición de la ordenación estructural desde el órgano autonómico, incluso definitiva de aspectos de capacidad —o imposibilidad— territorial para establecer usos y actividades, no ya en el ámbito territorial supramunicipal, sino también en el municipal, con objeto de no reiterar informes en las tramitaciones ambientales y urbanísticas. Pero es este un tema que podrá abordarse posteriormente.

Y, como no podía ser de otra manera, se establece la referencia a las Evaluaciones Ambientales Estratégicas, que, en base a las directrices europeas, deberán dirigir, y evaluar cualquier propuesta

---

<sup>36</sup> ETE 1999

<sup>37</sup> El Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004. En vigor en nuestro país desde el 1º de marzo de 2008.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de acción territorial, previamente a su planificación definitiva.

En definitiva, se acomete una tarea de establecimiento de estrategias de desarrollo que supera lo urbano, que abarca su territorio, tanto de carácter municipal, subregional o regional, para lo que introduce mecanismos de Gestión Territorial, que deberán permitir la materialización de los objetivos y criterios de ordenación contenidos en la Ley, tales como los umbrales de ocupación, las cuotas de crecimiento y el Fondo de Equidad Territorial.

Las políticas ambientales y proteccionistas de esta nueva iniciativa autonómica deben tener, como así es, su base fundamental en aquellos territorios, aquellos suelos, que no han sido invadidos y precisan de cierta protección frente al desarrollo urbano.

Como manifiesta Santiago González-Varas Ibáñez (González-Varas, S. 2005), las nuevas directrices se dirigen fundamentalmente a la acción y gestión territorial sobre el suelo no urbanizable, tal como ya había anticipado, aun con un cierto carácter urbanístico, en el sentido de la dicótoma definición que se asume para ambos términos, pues también establece criterios de ordenación muy localista y con determinaciones de modelo local. Es este suelo el que queda como verdadero protagonista de la gestión territorial, que, hasta el momento, debido a la fuerte presión sobre el mismo, se realizaba de una forma controlada, pero sin límite.

Establece Gonzalez-Varas y de la Fuente Cabrero, con referencia a la instrumentación introducida por la ley en el capítulo I de su Título IV: la gestión territorial, cómo esta se incluye en como compendio entre la ordenación del territorio y la urbanística.

En el contexto del creciente arraigo de la ordenación del territorio, por un lado, y la gestión urbanística, por otro lado, puede entenderse la «gestión territorial» (González-Varas, S. y de la Fuente Cabrero, I. 2006)

Para ello, el texto, en su artículo 71 establece cuáles son estos instrumentos de gestión territorial, que basa en:

- a) Programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.
- b) Umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes a partir de un sistema de indicadores territoriales y ambientales.
- c) Recursos financieros provenientes de: Cuotas de sostenibilidad. Gestión del patrimonio público de suelo. El Fondo de Equidad Territorial.
- d) Sistemas de coordinación y control del cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación del territorio establecidos en esta ley y de los instrumentos de planificación territorial.

Con ello, el legislador trata de establecer una serie de límites o umbrales de consumo de territorio y de recursos, a partir de los cuales se establecen determinadas cuotas de sostenibilidad, con el objeto de tender hacia criterios de equidad, que permitan establecer medios económicos que se destinen a la mejora de la calidad de vida y la sostenibilidad.

El texto legal trata de incentivar el consumo responsable en términos de desarrollo sostenible de suelo, evitando actitudes autoritarias de prohibición y fomentando la corresponsabilidad en el mantenimiento del medio, en lo que González-Varas denomina «realismo necesario», por cuanto considera que,

...algunas veces la simple proclamación de ideales proteccionistas termina volviéndose contra el propio sistema. (González-Varas, S. 2005)

...la práctica demuestra que la ratio de prohibición...no siempre funciona correctamente: la ilegalidad, en tales casos, acaba muchas veces prevaleciendo, ya que termina consumiéndose suelo y contaminándose más de lo debido, sin mayores contraprestaciones. Precisamente, un planteamiento realista lleva a sacrificar acaso ciertos valores ideales... (González-Varas, S. y de la Fuente Cabrero, I. 2006)

En definitiva, según este autor, se produce el criterio de penalizar el excesivo consumo establecido por los umbrales de sostenibilidad definidos, pero no se niega la posibilidad de superarlos, en una medida de carácter permisivo que establece una especie de impuesto a la insostenibilidad.

La gestión territorial se hace eco, por otra parte, del principio de «quien contamina, paga». El punto de partida ha de estar en conseguir que no se superen los umbrales de sostenibilidad. Pero si se contamina debe pagarse por ello. (González-Varas, S. y de la Fuente Cabrero, I. 2006)

En definitiva, como el propio autor reconoce la sostenibilidad acaba traducida en un criterio de mercado.

Ante este hecho surge un segundo planteamiento —el primero consiste en prohibir: el ideal de evitar todo tipo de urbanización en este suelo, evitando asimismo las reclasificaciones de suelo—, más realista pero

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

menos perfecto que el anterior. Se trata de no entorpecer el ritmo lógico de las reclasificaciones que interesan a propietarios y posibles empresarios, pero siempre que sea a costa de que el poder público obtenga suelo o recursos económicos a cambio.

El criterio ambiental de la sostenibilidad termina traduciéndose en un criterio económico o de mercado. (González-Varas, S. 2006)

Quizás no sea esta postura la más adecuada, como ha sido considerado en otros territorios, en los que se cultiva más la política de la recuperación, de la demolición, de la reversión, para la implantación de un modelo «sostenible» en un territorio parcialmente muy agotado. Quizás ello sea hoy en día planteable a otro nivel, ya que las afectaciones al territorio por acontecimientos derivados del cambio climático, de la sostenibilidad de los recursos, deben hacer reflexionar sobre cómo este ha sido abordado en su ocupación. Sin embargo, no lo era en el momento en el que se idea la LOTPP, años en los que no se vislumbraba un futuro de quiebra del modelo desarrollista tan claramente como en la actualidad, al menos en los sectores menos sensibilizados, lo que permitía abordar los problemas desde una óptica más compensadora de efectos, antes que proteccionista por prohibición.

Medidas como el establecimiento de un peaje de cesión de suelo no urbanizable de especial protección cuando se llevan a cabo reclasificaciones de suelo no urbanizable en urbanizable; cuotas de sostenibilidad derivadas del exceso propuesto sobre los umbrales de crecimiento fijados; o, en otro orden de cosas, la figura del *derecho de tanteo y retracto*; el mismo, evidentemente, Patrimonio Público de Suelo y su gestión; colaboran en las medidas de gestión territorial mencionada, en el sentido de que pueda hacerse con más suelo no urbanizable y, por lo tanto, no quebrar en su intención de protegerlo, así como pueda intervenir en impedir transmisiones con fines especulativos, que pudieran poner en peligro terrenos con alto valor ambiental.

Con estos peajes, se establece el Fondo de Equidad Territorial, que permite afrontar políticas de cohesión social y de «sostenibilidad», ya sabemos que esta limitada, por cuanto, sí pueden excederse los umbrales mediante el correspondiente pago, lo que, debemos entender, puede llevar a desincentivar proyectos empresariales que, realmente, hubieran resultado claramente insostenibles, pero no es una barrera impermeable, pues deja al mercado, a la rentabilidad, el logro de la sostenibilidad, que por concepto, debería ser innegociable-

En definitiva, esta nueva ley establece una nueva óptica de carácter territorial, y supone un avance en la limitación en la disociación entre territorio y ciudad, entre lo supramunicipal y lo local, entre ordenación territorial y urbanística.

Es una Ley, por otra parte, que avanza en la concreción de las medidas de carácter territorial de ámbito supramunicipal, apostando por el criterio de los objetivos, de la Estrategia Territorial. No es un cuestionamiento completo del modelo de crecimiento, pero sí una incipiente toma de conciencia sobre los excesos que se vislumbran sobre el territorio, integrando, por primera vez, mecanismos de cogobernanza y de gestión territorial, con generación de peajes sobre el incumplimiento de los límites de umbrales de sostenibilidad, que limitan la afectación del medioambiente, aunque se haya denunciado que ello suponga el sometimiento de la sostenibilidad al criterio de mercado. Por reducción al absurdo, un incumplimiento generalizado, por muy penado económicamente que esté, provocaría la insostenibilidad completa, que resultaría, en sí misma, una incoherencia con los objetivos de lo legislado.

En cualquier caso, estos instrumentos, una de sus bases fundamentales, los instrumentos de «gestión territorial», basados en el propio concepto de la sostenibilidad o del territorio como un elemento mercantilizado no apuntaron a un futuro esperanzador, siendo derogados, como dice Eduardo García-Leonardo Tobarra<sup>38</sup>,

La LOTPP...diseñó un complejo e ingenioso sistema de gestión territorial, que será derogado completamente por la vigente (sic) LOTUP.

Hemos de indicar que estos instrumentos fueron perdiendo importancia...debido al desinterés, torpeza y falta de gestión de la Administración autonómica que los diseño...

Desprovistos en la práctica de apoyo y ajuste político-administrativo, estos instrumentos se demostraron incapaces para encauzar y reconducir las desmesuradas propuestas urbanísticas...Esa fue la causa del fracaso de la gestión territorial, pero también de la propia LOTPP.

---

<sup>38</sup> Análisis de la evolución de la producción legislativa (de la escala valenciana a la europea) en relación con el desarrollo territorial sostenible, de Eduardo García-Leonardo Tobarra, en el texto de Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunidad Valenciana, coordinada por Joaquín Farinós Dasí. (Farinós, J. 2019)

#### **2.4.4. La Ley Urbanística Valenciana. Una huida hacia adelante en el modelo liberal de gestión urbanística**

Una vez definida la política territorial que se pretende llevar a cabo, aunque no se han definido las directrices de desarrollo ni los objetivos perseguidos, el legislador redacta una nueva Ley Urbanística Valenciana, Ley 16/2005, LUV.

Esta Ley nace, aparentemente, a la vista de las similitudes conceptuales entre ambas, como un intento de regularizar la situación anómala —y de desarrollo no pacífico—, generada por la Ley Reguladora anterior. El proceso de desarrollo de suelo se encontraba en situación de cierta inseguridad jurídica, pues el soporte legislativo en el que se basaba todo el modelo del agente urbanizador se encontraba tambaleante.

La Ley Urbanística Valenciana se forja una vez ya se ha generado el camino de la nueva política territorial que prescribe la LOTPP. Se redacta habiéndose indicado la necesidad de establecer los objetivos y directrices que deben ser fijados en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, a falta del Plan de Ordenación Territorial que proponía la LOT de 1989. Por lo tanto, nos encontramos con un texto urgente, encaminado a resolver deficiencias anteriores, pero con carácter meramente urbanístico, aunque deba determinar ordenaciones de carácter territorial sin que se hayan definido los completos criterios, objetivos y directrices que deberían dirigirlo y que remiten a la Estrategia Territorial o a Planes de Acción Territorial sectoriales.

Por otra parte, esta nueva ley parte de la idea de que las bases establecidas por la LRAU siguen siendo válidas, debiendo aplicarle determinadas correcciones, ya que, efectivamente, reconoce ciertas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas —«La continuada aplicación de la norma ha puesto de manifiesto, no obstante lo anterior, algunas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas de la ley valenciana,...» (preámbulo Ley Urbanística Valenciana)—, no tanto por el fondo del texto legislativo como por el hecho de la que la misma haya sido interpretada bajo ópticas diferentes a los objetivos perseguidos.

De hecho, la LUV mantiene que la LRAU, gracias al notable giro en las formas de gestionar el suelo, provocó un fuerte incremento de la cantidad de suelo en el mercado, lo que ha redundado, según el texto, en que el precio de las viviendas se mantenga en niveles discretos.

La Ley reguladora de la actividad urbanística marcó un giro notable en las formas de gestionar el suelo en el urbanismo español, y hay que atribuir, a favor de su aplicación, un fuerte incremento de la cantidad de suelo que se ha puesto en el mercado para la construcción de viviendas y otro tipo de edificaciones. Esta mayor oferta de solares ha permitido que el precio de las viviendas se mantenga en niveles discretos en comparación con los del resto de comunidades autónomas. (preámbulo Ley Urbanística Valenciana)

No es este el criterio sugerido por algún autor, que ve en el proceso de liberalización de la actividad urbanística y de la política expansiva del planeamiento propuesto como elemento de mercado un problema de exceso de oferta sin compensación de la demanda, con connotaciones territoriales disruptivas a futuro. Tal como indica Eugenio Burriel (Burriel, E. 2008b), en relación con el equilibrio territorial y la planificación ajena a él.

... (las) pretensiones municipales desmesuradas y pasividad autonómica voluntaria abre un escenario de enorme disponibilidad de suelo urbanizable para uso residencial en los próximos años. Los enormes desarrollos urbanísticos previstos son imposibles de asumir por el territorio valenciano y sus consecuencias comprometerían sus posibilidades a medio y largo plazo: enorme impacto ambiental y altísimo consumo de recursos escasos, como suelo, agua y energía; fortísimo impacto sobre el paisaje; imposibilidad de aportar las infraestructuras y los servicios públicos necesarios para atender tal volumen residencial, etc. Es evidente que la fuerte crisis actual va a paralizar durante años estos planes urbanísticos tan expansivos...

No es discutible este razonamiento en relación con la producción de suelo urbanizado que, efectivamente, se produjo durante la vigencia de la LRAU, pues no cabe duda de que urbanizar se convirtió en un negocio altamente lucrativo para determinadas empresas dedicadas a la obra pública. No cabe duda de que estas vieron el campo abierto para fomentar su propia actividad empresarial, sin necesidad de esperar a que las administraciones pusiesen en el mercado la licitación de obras, y sometiéndose a procesos de concurso. Quizás hay una desvinculación de la racionalidad territorial y la necesidad social frente a la puesta de la iniciativa de la actividad urbanística como alternativa de desarrollo con tintes empresariales.

Por otra parte, a falta de una directriz clara de ordenación territorial, los mecanismos establecidos por la LRAU otorgaron a los ayuntamientos la posibilidad de establecer planeamiento ajeno al modelo definido por el Plan General, auspiciado en innumerables ocasiones por intereses ajenos a

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

los territoriales, que se traducían en expectativas irreales para la administración, que creía haber encontrado la «piedra filosofal» para el desarrollo local, cuando en realidad era un lucrativo negocio inmobiliario, el cual acabó en la explosión de la burbuja que, como en el resto del Estado, se había provocado.

...los ayuntamientos van a perder por muchos años la iniciativa sobre la ordenación espacial de su territorio —sobre el dónde, el cuánto y el cuándo—, que queda hipotecada a las decisiones de los adjudicatarios de los PAI o a actuaciones muy singulares vinculadas a propuestas de determinadas empresas...

...los ayuntamientos van a recibir espacios urbanizados, pero sin demanda de construcción, con un alto coste de mantenimiento y un elevado riesgo de degradación de la urbanización y sin percibir a cambio los ingresos vía impuestos o tasas de unos inexistentes residentes. (Burriel, E. 2008b)



Imagen 9. SITUACIÓN ACTUAL DEL ÁMBITO DEL P.A.I. «CIUDAD SENIOR». BENICARLÓ. AÑO 2003.

Actuación modificativa del Plan en suelo no urbanizable para la construcción de una residencia para la tercera edad, en régimen de alquiler vitalicio.

Fuente: Google

En su filosofía, la Ley Urbanística Valenciana destaca cuatro objetivos para promover una «política territorial sostenible, para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos»:

Manifiesta reforzar los derechos de los propietarios de suelo.

Pretende dotarse de mayor transparencia y competitividad en los procesos de selección del urbanizador.

Se alardea de que la nueva ley adecuará los programas a la realidad socio-jurídica vigente,

Por último, como no podía faltar, se manifiesta fomentar la construcción de vivienda social sujeta a algún régimen de protección.

De los cuatro objetivos mencionados no se deduce, en absoluto, la filosofía central de la que parte: «el desarrollo de una política territorial sostenible». No se quiere decir con ello que el legislador no desee optar por tal política territorial, o por su sostenibilidad, sino que ninguno de los cuatro objetivos tiene relación directa con la misma, lo que ya anticipa, en el preámbulo, una legislación puente, que trata simplemente de perpetuar la situación anterior, con corrección, o el intento de esta, de aquellos aspectos, por otro lado, básicos y mantenidos, que ya habían puesto en un brete a la LRAU.

La LRAU, sí había conseguido generar suelo urbanizado, lo que no había logrado es convencer al conjunto de la sociedad valenciana para que se integrara pacíficamente en un proceso urbanizador que, al parecer, le venía grande y no resultaba socialmente aceptado. La LUV mantiene la situación. Se recuerda entre la ciudadanía como acción administrativa violenta el acrónimo PAI, es como una especie de anatema, cuya mención desencadenaba reacciones de pavor y, consecuentemente, antes de saber y entender, reacciones de oposición. Por otra parte, todo ese suelo urbanizado, que siembra el territorio valenciano como espacios vacíos de edificación, tampoco había logrado el objetivo de transformar el mercado de la vivienda en un elemento de producción de estas, en forma asequible para el conjunto de las capas sociales.



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

De acuerdo con lo manifestado por Santiago González — Varas Ibáñez e Inmaculada de la Fuente Cabero (González-Varas, S. y de la Fuente Cabrero, I. 2006), la nueva legislación, en relación con la LRAU, no supone un cambio radical de postura, ni de modelo de desarrollo, por cuanto:

- No modifica en esencia el modelo urbanístico.
- Una primera apreciación importante es que, pese a los cambios que introduce aquella, el modelo urbanístico no cambia en esencia.
- Sigue manteniendo la prevalencia de la figura del urbanizador-empresario, sobre la propiedad del suelo, cuando esta figura, adoptada en otras legislaciones autonómicas, tenía un control más efectivo y limitante por parte de los propietarios.

Lo común en otras Comunidades Autónomas es que el agente urbanizador sin propiedad no entre en escena cuando la propiedad concierta la urbanización con el Ayuntamiento... Lo suyo es que el agente urbanizador esté previsto, pero para cuando se produzca un caso de inactividad o incumplimiento por parte de la propiedad... No obstante, el modelo LRAU-LUV consigue evitar que el candidato a urbanizador tenga que comprar suelo si quiere tener opciones para realizar la urbanización.

- Se mantiene la alteración de la tradicional posición jerárquica absoluta del Plan General en el orden de prevalencia del planeamiento municipal, al poder ser alterado por los Planes Parciales de Mejora y los Planes de Reforma Interior, incluso con reclasificaciones de suelo modificadoras del modelo.

La LUV mantiene además otro elemento esencial de la LRAU, tampoco presente en otras Comunidades Autónomas con la intensidad que hace la legislación valenciana, es decir el característico sistema de presentación conjunta de los instrumentos de planeamiento (e incluso los tendentes a la reclasificación del suelo) y de programación, mediante Programas para el Desarrollo de Actuaciones Integradas cuyo núcleo son Alternativas Técnicas que permiten este resultado.

Sin embargo, sí cabe indicar que la nueva legislación sí pretende introducir mecanismos de control territorial, de ordenación del territorio como elemento marco del desarrollo de los planeamientos municipales, estos en relación con los preceptos de directrices territoriales de la LOTPP, que definía:

Los planes de acción territorial son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos, los objetivos y criterios de esta ley y de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. El ámbito de los planes de acción territorial puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales. (artículo 43 LOTPP)

En este sentido, González -Varas (González-Varas, S. y de la Fuente Cabrero, I. 2006) sí apunta, en el caso de existir, a la predominancia sobre el planeamiento municipal de la planificación territorial, y ello como tendencia a nivel del Estado:

Es significativo cómo entra en crisis la posición central y superior del PGOU en el escenario del nuevo sistema de planeamiento urbanístico. Este dato puede relacionarse con otra tendencia importante del Derecho urbanístico y territorial valenciano y de otros lugares, es decir el arraigo cada vez mayor de la planificación territorial. El PGOU puede alterarse sin excesiva complejidad y, en cambio, sobreviven planes territoriales que pueden cumplir una función asimilable a aquella función tradicional y rígida que tenían los planes generales. Por encima del planeamiento general irrumpen los planes de ordenación del territorio regulados por el legislador sin dudar un momento en otorgarlos una tajante vinculatoriedad.

En este sentido, ya en su Capítulo III hace referencia al establecimiento de unas «Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio». Estas directrices suponen un avance en la concepción de la planificación, pues se establece, en principio, el ya mencionado con anterioridad doble nivel: el territorial y el urbanístico.

Las directrices suponen, por otra parte, desde el propio planteamiento territorial establecido por la comunidad autónoma, una concepción global territorial, a la que se somete al propio planeamiento municipal, directamente y por imperativo legal.

En su artículo 43, establece cuál es su objeto:

- Adecuar la ordenación municipal a la política territorial de La Generalitat...
- Identificar los objetivos fundamentales del Plan General en coherencia con la política urbanística y territorial municipal...

Mediante los cuales establece el contenido del modelo de desarrollo del término municipal, que no podrá ser alterado por los planes modificativos del PGOU.

Sin embargo, a pesar de ello, aun estando incluida la vinculatoriedad en la LOTPP, no parece tener un carácter de directriz territorial en clave autonómica aquella que se establece en el propio plan urbanístico para definir el modelo del territorio municipal.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Para establecer el contenido de las directrices de desarrollo territorial, acudimos al artículo 44. Sin embargo, es de destacar que en él pierden el carácter de territorialidad, desde el punto de vista de su alcance subregional o supramunicipal, pues se hace referencia a que «...El contenido de las Directrices se adecuará a las características del municipio ...». ¿Deberemos entender, aquí, que se trata de directrices territoriales adaptadas a las características del territorio municipal? ¿Daría ello pie a no establecer criterios de ordenación territorial regional o subregional que predeterminasen sectorialmente el territorio municipal? No parece ello coherente.

En cualquier caso, no se ha legislado de manera regional, propiciando la generación de un documento de plan integral del territorio valenciano. No existe tal documento, pues no se encuentra redactada la Estrategia Territorial todavía, aunque afortunadamente, sí se establece en la LOTPP anterior su necesidad y los criterios que la han de inspirar (Título III. Capítulo I). Tan solo se prevé el desarrollo de acciones sectoriales (inundaciones, agricultura, bosques y masas forestales, infraestructura verde, ...) pues se carece de guía holística para generar así un territorio cohesionado en el conjunto del ámbito de competencia autonómico, pues de esta manera, se crea un puzle que solo desde la racionalidad de la decisión aprobatoria del plan podría ser corregido.

En realidad, el contenido no recoge una política territorial común para todo el ámbito valenciano, sino una serie de directrices para determinar el modelo en cada municipio. No son directrices de política territorial, sino, como indica su título: *Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio*, eso sí, municipal.

Por otro lado, son directrices que se enmarcan en la política de crecimiento y ocupación territorial por desarrollos urbanísticos, sin planteamientos de políticas de limitación o análisis de la capacidad de dicho territorio para acoger estos desarrollos:

- a) Señalar las oportunidades, diagnosticar los principales problemas y formular los objetivos prioritarios de la ordenación urbanística y territorial.
- b) Determinar la secuencia lógica... para que sea posible la incorporación de cada tramo de urbanización al contexto global del territorio...
- c) Establecer los criterios a tener en cuenta para la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización.

La política territorial sigue su proceso de ocupación sin análisis de la base territorial y su posible protección frente a ese crecimiento que inspira esta prolongación de los criterios establecidos en la anterior ley.

En relación con el tema de la gestión y ejecución del planeamiento, siguiendo el criterio de la LRAU, la Ley Urbanística Valenciana mantiene el criterio legal de división del suelo en tres clases, y las vincula, tanto la urbana, como la urbanizable, a los diferentes sistemas de gestión que derivan de la legislación anterior.

En relación con la figura del Agente Urbanizador, verdadero objeto de la modificación legislativa, la LUV va a tratar de adaptar o compaginar el articulado urbanístico con los preceptos derivados de la legislación contractual del Estado, haciendo constantes referencias a la misma a lo largo del texto, dando a entender, por lo tanto, que se está procediendo al cumplimiento estricto de la normativa, de cuya dejación se criticaba a la anterior ley.

Establece la necesidad de redactar, mediante Ordenanza Municipal, unas Bases Generales de programación, las cuales serán acompañadas, para cada actuación integrada, por unas Bases Particulares, a redactar en el momento de la decisión de inicio de la gestión indirecta y que servirán de reglas del juego particulares sobre las que deberá procederse a la licitación y adjudicación del programa.

Se introduce, como no, la necesidad de publicar la licitación en el DOUE, lo que le da un halo participativo y de transparencia. Recordemos que muchos de los propietarios afectados en los territorios más turísticos eran ciudadanos no españoles de la Unión Europea.

Por último, con objeto de hacer patente la transparencia con la que se llevará a cabo el proceso y de limitar el campo de actuación del urbanizador a su proceso de gestión, que es la razón por la que se promovió su figura, trasciende del texto una clara separación entre el *agente urbanizador* y el *agente constructor*, que será contratado mediante las reglas de la contratación pública, aligerada, por concurso o subasta, y bajo la tutela de la administración.

A pesar de todo ello, como ya se ha comentado, el legislador, que sí reconoce el carácter administrativo del contrato con el urbanizador, el cual venía fijado ya por las sentencias de los tribunales europeos y el Supremo español, y no uno meramente urbanístico en contenido y esencia, como si de un convenio se tratara, mantiene su criterio de que tal contrato se articula en clave

autonómica, por cuanto niega la aplicabilidad de las claves contractuales estatales de forma directa, relegándolas a aquellas que vengan expresamente derivadas del precepto legislativo autonómico:

Así, el título competencial que habilita a la Comunidad Valenciana para la regulación del urbanismo, mediante norma con rango de ley, ampara la regulación del procedimiento de contratación, en aquellas materias que, en terminología urbanística clásica, podríamos denominar de 'urbanismo concertado', de modo que la cuestión planteada consiste en determinar las especialidades de contratación que, en su caso, quedan amparadas dentro del urbanismo; y la aplicabilidad de la norma estatal en materia de contratos de las administraciones públicas por vía supletoria.

Una vez definido el tipo de contrato que resulta entre el urbanizador y la administración, si bien el afectado es directamente el propietario, que es el que asume el pago de la urbanización, gastos y beneficios, vemos que el principal criterio mantenido por el legislador valenciano de que la actividad urbanística tiene un carácter fundamentalmente empresarial se perpetúa.

Otros aspectos novedosos de la Ley Urbanística Valenciana y que, posteriormente, derivarán introducidos en la legislación objeto de análisis de esta tesis son:

El concepto de áreas semiconsolidadas, para definir los derechos de los propietarios de edificaciones existentes en los ámbitos a urbanizar, a la vista de los problemas generados para justificar que la inversión de aquellos propietarios rentabilizaba los gastos que debían asumir, sus cesiones y el costeamiento de las obras de urbanización. Estas áreas semiconsolidadas articulan una especie de suelo alternativo derivado, en muchas ocasiones, de las malas prácticas de ocupación territorial informal. Este suelo alternativo, estas ocupaciones informales, las cuales en ocasiones se convierten en macro urbanizaciones dispersas y ilegales, derivarán en una alteración del modelo de sostenibilidad del medio que, en cierto modo, la finitud del territorio obligaría a mantener.

Por último, en política de vivienda, mantiene el criterio de la LRAU de destinar a viviendas protegidas el suelo proveniente de las cesiones obligatorias de suelo para ubicar el tanto por cien de A.T. en suelo urbanizable.

En definitiva, no supone la LUV un código urbanístico especialmente novedoso, en relación con los criterios fundamentales y básicos de la legislación a la que sustituía, a pesar del impulso a la sostenibilidad que pretendía establecer. Se mantiene el esquema de la LRAU en referencia a las clasificaciones de suelo, a los criterios de gestión por un agente urbanizador, estos matizados, y se estructura el mismo nivel de escalonamiento del planeamiento.

En relación con los principales problemas que trata de subsanar, en relación con la LRAU, a saber «El debilitamiento del estatuto de los propietarios, la difícil compatibilidad con el concepto de desarrollo sostenible perfilado por la evolución del Derecho europeo y, dentro de éste, con la configuración del suelo como recurso natural en sí mismo y soporte de otros recursos como lo hídricos, y el contraste con las exigencias derivadas de los principios básicos europeos en materia de contratación pública...» (Sánchez, E. et al. 2006) la LUV establece un modelo de reconducción por urgencia respecto del auspiciado por la LRAU, como lo califica este mismo autor, que, en lo que resulta de interés para esta tesis, el tratamiento del territorio, incorpora medidas o directrices de ordenación de este (artículos 43 a 51), que, por otro lado, vienen derivadas, también, de la LOTPP nacida entre la LRAU y esta nueva LUV, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad y ocupación del territorio como de la evolución urbana.

Sin embargo, a pesar de ello, los peores años del *boom* inmobiliario, que ha destrozado las costas valencianas y ha sembrado el territorio de espacios urbanizados vacíos y cuestionados, son recogidos por los últimos años de la LRAU y esta, su sucesora, la LUV, finalizando en el desastre económico del ladrillo acaecido tras la crisis financiera del año 2008. Este exceso derivado de su aplicación no tiene por qué ser exclusiva responsabilidad de estas, como establece Burriel (Burriel, S. 2008), pero sí se ampara en ellas.

EL PAI y el agente urbanizador se crearon para facilitar el desarrollo de los suelos urbanizables previstos en los planes generales ante el retraso o el bloqueo que suponía el monopolio de facto de los propietarios. Con frecuencia, se le ha atribuido la responsabilidad de los excesos urbanísticos en la Comunidad Valenciana (Gaja, 2008). En los primeros años de aplicación, cumplió sus objetivos (Blanch, 1997; Fernández, 1998); los problemas posteriores han derivado de una inadecuada aplicación, contraria al espíritu y a la letra de la normativa que lo creó (Fernández, 2005; Burriel, 2008)

Se constituye, en definitiva, como una legislación puente, inspirada en la anterior y corregida, que trata de solventar los problemas judicializados generados por la técnica de gestión urbanística establecida en la LRAU, sin que esa situación haya conseguido ser definitivamente solucionada, así como los derivados de la creciente preocupación por el medioambiente, aspecto en el que sí introduce medidas en la dirección del actual concepto de sostenibilidad. Son la reconducción de

estos tres aspectos los que suponen la novedad respecto de la LRAU, como Sánchez Goyanes refiere (Sánchez, E. et al. 2006) y, a pesar de ello, no se considera por este autor que se haya establecido una nueva articulación conceptual sobre la filosofía de la anterior ley.

...las tres perspectivas (las anteriormente mencionadas) sean las que condicionen decisivamente, ...la reformulación del sistema legal valenciano mediante la asunción de la Ley Urbanística Valenciana.

Otra cosa es que, como consecuencia del vértigo que experimento la recta final de la tramitación parlamentaria de la LUV..., se careciera de la serenidad necesaria para articular técnicamente a la perfección la dosificación de nuevos ingredientes conceptuales en la filosofía de la precedente LRAU...

Aun así, el freno al desarrollismo generado por la LRAU viene impuesto, con los problemas territoriales que se dejan en herencia, exclusivamente por la vía de la realidad: la irrupción de la explosión de la burbuja inmobiliaria, que no por la generación de esta nueva ley.

En este sentido, a pesar de las incursiones en el campo territorial para tratar de dirigir mediante determinada estrategia el desarrollo sostenible de su ordenación, tampoco supone un nuevo paradigma en su conceptualización del territorio, manteniendo criterios y estrategias, con ciertos visos de sostenibilidad, basadas en la concepción del territorio como campo abonado para el crecimiento, sin duda, de carácter «racional». Este sigue siendo un medio de producción, de actividad urbanística, racionalizada en la medida de lo posible, más que un espacio necesario para mantener un equilibrio vital, transformable por el ser humano en determinadas condiciones de necesidad y de ese mencionado equilibrio.

No obstante, el mérito primordial del nuevo sistema legal valenciano es innegablemente el de contribuir a la racionalizar la actividad urbanística...

... es una ley que nace bajo la égida de la racionalización, ... ya desde el primer apartado del su primer artículo, que condensa toda la filosofía de la reconducción revisionista operada por la reelaboración legal...se reelabora todo el sistema legal de manera coherente al servicio de este objetivo.

En definitiva, sí se establecen criterios y se articulan soluciones al sistema existente, pero no se produce un cuestionamiento radical del sistema previsto en la LRAU como sistema de ocupación territorial ni en su modo de gestión, aunque sí hayan integrado criterios de una cierta sostenibilidad requeridos por presión europea. Se produce, básicamente, lo que el autor mencionado establece como reconducción revisionista, que no establece «ingredientes conceptuales en la filosofía de la precedente LRAU».

### **2.4.5. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana de 2011. La iniciativa por establecer un conjunto de objetivos y criterios territoriales**

Una vez comentada la legislación urbanística que nació casi ya en el fin del *boom* urbanístico, momento en que quebró todo el sistema ideado para llevar a cabo la gestión indirecta por el *agente urbanizador*, pues ya el territorio había sido inútilmente agredido, y como consecuencia del mandato legal establecido en la LOTPP sobre la creación de criterios, objetivos y directrices para establecer, como ya hemos comentado, a falta de un Plan Territorial de Ordenación del territorio valenciano, y en aras de establecer una fórmula de mayor flexibilidad, se produce el nacimiento de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, ETCV.

Así, con la publicación del Decreto 1/2011, de 13 de marzo, la Comunidad Valenciana da cumplimiento a uno de los objetivos fijados en la LOTPP, al someter el desarrollo del territorio autonómico a un conjunto de estrategias de aplicación en los planes que van a establecerse a partir de ese momento, abandonando el determinismo que suponía fiar la ordenación territorial a planteamientos rígidos, derivados de un plan, no adaptables a las circunstancias de cada municipio o al momento en el que pudieran plantearse. La Estrategia es un conjunto de objetivos que no se incardinan en un modelo prefijado.

Por otra parte, hasta la aprobación de este Decreto, por el que se establece la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, la legislación valenciana, incluso, la estatal anterior, es absolutamente deficitaria, por carecer de instrumentos eficaces, en la cuestión de la planificación territorial, por cuanto no existe un conjunto de normas de orden territorial que planifique y coordine los diferentes aspectos de la realidad territorial de este ámbito autónomo valenciano. Ni siquiera ello sucede desde el punto de vista subregional, ya que quedan relevantes aspectos del territorio no sujetos a una visión superior a la municipal, salvo la protección por regulaciones sectoriales, lo que ha permitido el deterioro casi irreversible de espacios de alto valor ambiental y territorial, básicos en la integridad del territorio valenciano (depredación territorial abusiva, huerta, litoral, recursos hídricos, lucha contra la desertización, etc.)

De acuerdo con lo establecido por Eugenio Burriel (Burriel, E. 2009), esta situación debe alertar

sobre el destino que el territorio tiene en el marco del desarrollo económico y de cómo aquel se supedita a intereses distintos a la verdadera directriz de sostenibilidad que regiría una adecuada política reguladora del territorio. Tal como exponía este autor en el año 2008/09, el destino del territorio se supeditaba a intereses espurios ajenos a una adecuada técnica jurídica de preservación o, como mínimo, de una cierta ordenación.

La total ausencia de planificación territorial en la Comunidad Valenciana después de veinticinco años de gobierno autonómico es deliberada, consecuencia de una posición ideológica ultraliberal contraria a la intervención pública en la ordenación del territorio; pero también de una actitud de pragmatismo oportunista por la discrecionalidad que otorga a su gestión y porque permite evitar los conflictos con los municipios que acarrea la auténtica planificación territorial. Así se deduce de la excepcionalidad que supone hoy esta situación en el contexto autonómico español, en el que la gran mayoría de las comunidades autónomas cuentan ya con planes territoriales globales y planes para los espacios subregionales más importantes. La misma conclusión se obtiene todavía de modo más claro de las actuaciones del gobierno autonómico valenciano conservador desde 1995 y en especial de un análisis detallado de sus documentos y del contenido de los planes territoriales que ha elaborado, pero nunca ha aprobado.

Cierto es que el año 1986, el gobierno valenciano crea un organismo, *El Consell Metropolità de l'Horta*, con fines de ordenación territorial de la ciudad de Valencia y los 47 municipios de esa comarca, que venía a sustituir al ente «Gran Valencia», que no se puede considerar un órgano de carácter planificador supramunicipal, pues su objetivo, a tenor de las palabras de Eugenio L. Burriel (Burriel, E. 2009), era controlar y dirigir el crecimiento de la propia capital, sin tener en cuenta criterios territoriales de los municipios de su área metropolitana. «Gran Valencia» tenía una estructura y un funcionamiento muy centralista y los diversos municipios, excepto el de Valencia, no contaban nada ni en la planificación ni en la gestión.

Para dar una respuesta a la situación creada con la disolución de «Gran Valencia» el nuevo gobierno autonómico va a aprobar la Ley de 31 de diciembre de 1986 en la que se creaba un nuevo organismo metropolitano, el Consell Metropolità de l'Horta, y se establecía la obligación de elaborar en 7 meses unas Normas de Coordinación Metropolitana...

Estas Normas metropolitanas, cuyo ámbito era la ciudad de Valencia y otros 43 municipios de la comarca de l'Horta, son el primer instrumento de planificación territorial de la Comunidad Valenciana

No obstante, este ente nuevo no es capaz de controlar el equilibrio entre los diferentes municipios, convirtiéndose en una coordinadora de factores sectoriales comunes entre municipios, sin intención planificadora desde el punto de vista territorial (Burriel, E. 2009)

Se han considerado «una ocasión perdida» (GAJA, F. y BOIRA, J. V. Planeamiento y realidad urbana en la ciudad de Valencia 1939-1989. Cuadernos de Geografía, 1989, nº 55, p. 63-89., porque su planteamiento se autolimitaba a la coordinación de las políticas sectoriales con los planes urbanísticos municipales, renunciando a establecer un modelo territorial para el conjunto del espacio metropolitano (PUNCEL CHORNET, Alfonso. Valencia: opciones, desorden y modernidad o la ciudad que se devora a sí misma. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1999, nº 47.)

Este ente generó, eso sí, una *Normas de Coordinación*, que minimizaron los efectos del crecimiento de la capital sobre «l'Horta» y el establecimiento de los suelos necesarios para la implantación de necesarias infraestructuras para la movilidad comarcal.

Al margen de este amago de planificación supramunicipal, no se producen actuaciones territoriales relevantes durante el período autonómico, hasta la promulgación de la ETCV, salvo, quizás, algunos procesos de planificación territorial directiva, que quedaron sin aprobar, Plan de Desarrollo Urbanístico, iniciado en 1991 y desechado en 1996, derivado de un cambio de gobierno en la Generalitat.

Como ya se ha comentado, leyes de carácter territorial, como la LOT, año 1989, o la LOTPP, del año 2004, tratan de establecer marcos de desarrollo territorial, de planificación global del territorio valenciano de nivel superior al municipal, que no se concretan hasta este documento, derivado de la mencionada LOTPP, y que viene a paliar la carencia de criterios de carácter territorial en el ámbito de la Comunidad, que había de haber generado el Gobierno Valenciano a partir del mandato establecido en la LOT del año 1989 por el cual se precisaba un Plan de Ordenación Territorial valenciano.

Como el propio Burriel establece, la carencia de criterios de carácter territorial supramunicipal, básicamente regional, del territorio valenciano, tiene sus repercusiones negativas, pues el territorio se sigue considerando un elemento sin carácter propio, con sus capacidades de generación de riqueza, pero con sus limitaciones, acción que provoca un conjunto de acciones desproporcionadas, que inciden, incluso, en el carácter de excelencia territorial que, en la actualidad, se le pretende dar.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

(Burriel, E. 2009)

Esta carencia de planificación supramunicipal ha sido un factor decisivo para el intensísimo y desordenado crecimiento urbanístico valenciano entre 1997 y 2006, fruto de un planeamiento municipal sin limitaciones. En tan sólo diez años se construyeron en la Comunidad Valenciana 713.000 viviendas, lo que ha supuesto la desaparición de unos 180 millones de metros cuadrados de suelo rústico. Pero aún ahora, en plena crisis inmobiliaria, los ayuntamientos siguen proponiendo unos Planes Generales increíblemente sobredimensionados; baste recordar que los planes que tienen en tramitación sólo 57 municipios valencianos proyectan construir otras 718.000 viviendas urbanizando 272 millones de metros cuadrados

Es cierto que resultaba complicado legislar o planificar desde el punto de vista territorial entre 1997 y 2006, período de pensamiento político liberal, por cuanto ni por los actores inmobiliarios, con un campo de actuación abierto infinito desde su óptica, ni los ayuntamientos, imbuidos por la idea del expansionismo como motor de crecimiento económico, podrían parecer estar interesados en que se estableciera una política territorial equilibrada que pudiera determinar limitaciones ponderadas en los municipios, mediante la articulación de una política sostenible y respetuosa con la ocupación de ese territorio, territorio que se antojaba ilimitado y capacitado para cualquier tipo de acción, pero que no lo es, resultando un recurso finito y excesivamente sensible. En opinión de Eugenio Burriel (Burriel, E. 2009)

La mayoría de los ayuntamientos apuestan por la continuidad del crecimiento urbanístico -incluso la mitad de ellos por un crecimiento fuerte-, ven el planeamiento como un obstáculo para su desarrollo y les parecen problemas menores los excesos de suelo residencial o industrial...

En los municipios costeros, los grupos sociales, incluidos los empresariales, consideran deseable un cambio del modelo turístico, mientras que los ayuntamientos apuestan en mayor medida por el crecimiento, incluso en las zonas más urbanizadas del litoral...

En cuanto a los factores para el desarrollo económico los ayuntamientos valoran sobre todo la disponibilidad de suelo industrial y la alta accesibilidad...

Sin duda, una política de contención, que hubiera primado los criterios territoriales a los puramente establecidos en el desarrollo económico, hubiese, en su caso, evitado la degradación de gran parte del litoral y la edificación masiva en territorios que carecen de recursos territoriales suficientes como para poder acometer determinados niveles de densificación —lo que se ha de planear ha de estar equilibrado con la capacidad del ámbito—, con lo que ello ha supuesto de destrucción de patrimonio paisajístico, natural, rural y edificado. La herencia todavía pervive hoy en día y tal modelo de crecimiento, desde luego habitual y aceptado como pensamiento único —no existe política territorial en la limitación—, pone en cuestión cualquier posibilidad de mantenimiento del medio en equilibrio. El territorio es tratado como carente de personalidad propia para poder ser considerado en la legislación un sujeto propio de acciones de ordenación del mismo en función de sus propias características, para remitir su ordenación a la implantación de intereses de otros sectores económicos sobre su base.

La mayoría de estos planes urbanísticos iniciaron su tramitación en 2005 y 2006 en la cresta de la ola inmobiliaria; y a pesar de que desde mediados de 2007 la crisis casi ha paralizado la actividad constructiva, continúan avanzando en su tramitación sin modificar su expansivo planteamiento, e incluso otros municipios inician planes nuevos de características similares. Y el gobierno autonómico ni les ha fijado límites, ni advertido de los problemas de tal ritmo de expansión y ni siquiera les ha transmitido una sombra de duda sobre su continuidad a medio plazo.

Estas propuestas municipales no se molestan en justificar con un mínimo de rigor la dimensión de la oferta de suelo y viviendas, como se observa en la lectura de los documentos de planeamiento. No hay análisis solventes de la demanda esperada a la que buscarían satisfacer, ni de la específica para el municipio, ni tampoco la de un ámbito más amplio, como la comarca en que se ubica. Algunos plantean tales crecimientos a pesar de reconocer en la Memoria del plan que su población está estancada o retrocede. (Burriel, E. 2008b)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD



Ilustración 10. DOS IMÁGENES DE CALPE.

Donde existían viviendas aisladas unifamiliares de los años 40 del siglo XX, hoy aparecen edificios turísticos sobre un territorio con escasos recursos hídricos, p.e, con claros problemas de sostenibilidad. 2020.

Fuente: Diario La marina Plaza. Composición: el autor.

La última torre de la segunda vista ha supuesto, este mismo año, la destrucción de la última edificación tradicional

Pues bien, este decreto viene a dar respuesta, según su preámbulo, a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, según reforma efectuada mediante Ley Orgánica 1/2006:

En el ámbito de sus competencias la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo. La Generalitat promoverá políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las del interior» (artículo 19.1).

Y establece en ese mismo preámbulo,

...es el instrumento que define un modelo territorial de futuro para la Comunidad Valenciana .... Es éste un modelo que integra las políticas sectoriales con proyección territorial, tiene en cuenta las amenazas y oportunidades del contexto exterior, fomenta las acciones impulsoras de cambios en el territorio, establece directrices de planificación y gestión para el suelo no urbanizable, y define los ámbitos adecuados para la planificación de ámbito subregional.

Sin embargo, establece definiciones sobre el territorio y su funcionalidad, que entremezclan los factores económicos como factores de desarrollo territorial primordiales, aprovechándolos valores de referencia intrínsecos que esos territorios pueden ofrecer,

La evolución reciente de la realidad económica y social..., han puesto de manifiesto la importancia que tiene el factor territorial como activo no deslocalizable de competitividad económica, ...el territorio importa más que nunca y sólo aquellas que sepan utilizarlo de forma racional, como factor de competitividad y diferenciación en el mercado global, saldrán de esta período crítico ...

Pero, por otra parte, el territorio es un recurso limitado que sustenta el sistema socioeconómico desde un punto de vista físico (proveedor de alimentos, energía, materias primas, etc.), funcional (regulador de los flujos naturales, mantenimiento de los ecosistemas, etc.) y es portador de valores ambientales y culturales que dotan a la sociedad que acogen de identidad y singularidad..., Por ello, la utilización racional de sus recursos y la preservación de estos valores son la principal garantía de su desarrollo sostenible y de la mejora del bienestar individual y colectivo...

Este diálogo fructífero entre competitividad económica y protección de recursos limitados es el marco en el que se inserta la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana,

Pues bien, este Decreto, por lo menos, viene a establecer el conjunto de objetivos y directrices en los que deben establecerse las determinaciones de los planes que han de desarrollar tanto la ordenación territorial, como la urbanística. Se produce, por otra parte, una nueva concepción en la relación de lo territorial y lo urbanístico, por la cual, cada vez uno y otro se regulan interactivamente, haciendo desaparecer la dicotomía que se había establecido en los últimos documentos legislativos, manteniendo, eso sí, aunque con interferencias, una diversidad competencial, la cual es correlativa con el ámbito de actuación o con el nivel determinativo del mismo, estructural o pormenorizado.

A partir de este momento, el documento establecerá los marcadores necesarios para evaluar la sostenibilidad de los modelos de planificación —en cualquier caso, tengamos en cuenta que sostenibilidad no implica completa protección, sino adopción de medidas de preservación, pero sin carácter de limitación definitiva. Sostenibilidad implica contención de acciones sectoriales sobre el

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

territorio, no preservación propia del mismo— en relación con el modelo territorial propuesto por el documento estratégico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de la LOTPP. No se tratará ya, pues, de establecer modelos territoriales basados en directrices de carácter localista, determinados en función de desarrollos de modelos que responden a la planificación estrictamente de carácter municipal, sino una visión general del territorio valenciano:

La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana establece los objetivos, criterios y directrices para la ordenación territorial de la Comunidad. Las estrategias se expresarán mediante propuestas de carácter orientador y dinamizador, cuyo nivel de vinculación será establecido en las mismas.

De ella deducimos qué elementos, sin excepción, deben integrarse en el modelo propuesto, elementos que avanzan una política esperanzadora:

- Todas las políticas sectoriales que afecten al territorio.
- Las amenazas y oportunidades que precisen acciones sobre el territorio.
- El fomento de todo tipo de actuaciones que impliquen un cambio de modelo territorial, con el objetivo de adentrarnos en el modelo de la sostenibilidad y el mantenimiento de los recursos y el paisaje.
- Un nuevo paradigma que implica un concepto diferente sobre el Suelo No Urbanizable, en su planificación y gestión.
- La apertura de la perspectiva planificadora hacia ámbitos de ordenación subregional, lo que implica una superación del modelo estrictamente municipal.

Son todos ellos elementos que, en puridad, establecen un cierto carácter de primigenio protagonismo territorial, la preservación y el respeto por lo intrínsecamente territorial ante acciones amenazantes o desproporcionadas con el hecho de su sostenibilidad, mejor dicho, de su equilibrio.

Sin embargo, el legislador entiende, y así lo manifiesta en el preámbulo de la Estrategia, que no hay una capacidad de desarrollo territorial sostenible sin integrar en él una visión de la actividad económica que sea capaz de reconocer, superando la tendencia de *deslocalización* derivada de un sistema tecnológico globalizado, un espacio apropiado caracterizado por recursos y valores ambientales sociales y culturales, que establezca un *valor añadido*, resultando básico establecer un diálogo apropiado entre economía y territorio, por cuanto este recurso físico es finito.

En primer lugar, para desarrollar plenamente este proyecto de futuro colectivo la estrategia territorial parte de una visión, unos objetivos, unas metas y unos principios directores consensuados por el conjunto de los actores sociales que operan en el territorio, los cuales son desarrollados por un conjunto de directrices y proyectos territoriales que la estrategia territorial orienta adecuadamente hacia la consecución de la mayor eficiencia territorial y un mayor beneficio social. Es en este contexto donde surge el nuevo papel que la sociedad global reclama a las administraciones públicas como activos imprescindibles de la competitividad del territorio. La acción pública no sólo debe limitarse a garantizar la seguridad jurídica y la prestación de determinados bienes y servicios básicos, sino que debe adoptar una posición proactiva y facilitadora de la actividad económica en el territorio, poniéndose al lado de los emprendedores y desarrollando fórmulas de colaboración público-privadas para actuar en los proyectos que generen grandes impactos positivos sobre el territorio desde el punto de vista económico, social y ambiental.

El segundo gran bloque de contenidos del documento hace referencia a la contribución del territorio al desarrollo económico. Tomando como punto de partida la Estrategia Europea 2020, propone una hoja de ruta para alcanzar un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador en la Comunidad Valenciana cualificando sus sectores tradicionales y avanzando en el nuevo modelo basado en la sociedad del conocimiento, que no será posible sin el mantenimiento de una potente base industrial, agrícola y de servicios que demande estos activos de alto valor añadido y contenido innovador. Por ello, es prioritaria la potenciación de los sectores económicos con mayor imbricación en el territorio y aquellos que aprovechen los productos y los factores naturales favorables de la Comunidad Valenciana.

Se entiende el territorio, de acuerdo con el criterio general de la Estrategia, como el único elemento de imposible deslocalización, y, por lo tanto, con capacidad para establecer niveles de oportunidad entre ofertas diferenciadas de implantación económica, como así lo afirman Arantxa Muñoz y Vicente Doménech (Muñoz, A. y Doménech, V. 2012),

El territorio, factor clave de competitividad. En un mundo globalizado donde todo es movable: los recursos financieros, la materia prima, la energía, las ideas, las empresas..., el único activo que no se puede copiar ni deslocalizar, y que es un factor clave de diferenciación, es el territorio.

En la Comunidad Valenciana contamos con unos activos territoriales de primer orden, pero esto no basta, hay muchas otras regiones que también tienen recursos de partida excelentes. La clave está en saber poner en valor estos activos, en hacer funcionar el territorio para ser más atractivos que nuestros competidores.



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Si bien, el legislador es realista en la concepción del territorio como elemento de atracción de actividades y es consciente de su capacidad para integrarlas, si a estas se les ofrece el valor añadido de calidad territorial, lo relevante en ello sería que ese valor añadido supusiera un incentivo derivado del *valor de uso*, valor propio e intrínseco, de los territorios —de su calidad frente a otros factores en los que nuestra sociedad carece de competitividad—, basado en su propio carácter, al que el elemento sectorial, la actividad, debiera adaptarse. Este criterio supera el mero concepto oficial de sostenibilidad, que no se recoge en estas estrategias.

En cualquier caso, es cierto que la Estrategia establece mecanismos de análisis territoriales derivados de los Planes de Acción Territorial, retomados en desarrollo de la LOTPP, que, en definitiva, aun con carácter sectorial, establecen criterios de ordenación territorial en materia de Infraestructura Verde, recursos naturales, paisaje o de Riesgos naturales o inducidos, etc., que ya significan una visión del territorio basada en sus propios ítems, desligados, aunque con finalidad determinada en ello, de la implantación económica que afecta a las tipologías de ordenación territorial establecidas hasta la fecha.<sup>39</sup>

Como instrumentos de desarrollo de la Estrategia Territorial y jerarquizados con ella, se encuentran los planes de acción territorial, definidos como instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

... Su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales, y, como indica su definición, pueden ser de carácter sectorial, porque abordan temas concretos de la ordenación territorial en todo el ámbito de la Comunidad Valenciana ...; o de carácter integrado, que tienen como función principal la coordinación del planeamiento urbanístico de varios municipios...

En definitiva, la Estrategia Territorial podría ser definida, al margen de un proceso de planificación, como el ideario establecido en la Comunidad Valenciana, en orden a fijar una cierta flexibilidad de criterios, de carácter regional o subregional, para definir el futuro del territorio valenciano, con un horizonte 2030. Así viene definida en el preámbulo del texto:

...base de esta nueva gobernanza que propone la estrategia territorial desde una visión supramunicipal que apuesta por la constitución de entes territoriales flexibles y operativos para alcanzar la máxima eficiencia en la ejecución de los planes, programas y proyectos que desarrollen la necesaria planificación del territorio en la escala intermedia entre el municipio y la comunidad autónoma.

En el mismo preámbulo se enfatiza la intención de dichas directrices por fomentar una interrelación más estrecha entre lo urbano y lo rural:

Mención especial merecen las nuevas relaciones entre los mundos urbano y rural ampliamente recogidas en las propuestas de cooperación municipal en los ámbitos económicos, ambientales y culturales. El campo y la ciudad son dos realidades territoriales indisolubles y complementarias que deben desarrollarse de forma armónica y compatible. Es necesario que la ciudad reconozca la importancia de los servicios económicos ambientales y sociales que le ofrece el mundo rural y que éste pueda desarrollarse plenamente sin menoscabar sus espacios de mayor valor natural y paisajístico.

En este sentido, introduce criterios de carácter ambiental, que garanticen un cierto grado de sostenibilidad, sin la renuncia a los crecimientos urbanos, sin duda, base de la finalidad de la estrategia, como así se deduce de este comentario en el preámbulo:

La estrategia territorial propone además una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos en el territorio, tanto para el uso residencial como para el suelo para actividades económicas. Estos criterios que orientan el crecimiento urbanístico de forma flexible, están basados en unas razonables expectativas demográficas y económicas para cada municipio desde una visión conjunta del territorio.

Se trata, por lo tanto, de un documento, que toma como base la Estrategia Territorial Europea, como así establece María José García Jiménez (García, MJ, 2015), en su trabajo dirigido por Joan Romero, con garantías de carácter ambiental y sostenible, derivado de su propia tramitación,

Con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) se dispone por primera vez de un documento de planificación estratégico de escala regional aprobado, sometido en su tramitación al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. La denominación del documento, así como la terminología que utiliza a lo largo de su extenso desarrollo, incorporó significativamente conceptos que emanan de documentos europeos (tales como participación, coordinación administrativa, cooperación transfronteriza, subsidiariedad, etc.), de la Agenda Territorial Europea y del Convenio Europeo del Paisaje.

Tal documento, quizás, adolecía de una cierta imprecisión en determinados aspectos, así como un

<sup>39</sup> Deducido del tema 17 Introducción a la Ordenación del Territorio del Máster en Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad Ambiental, en el marco de la Economía Circular. José Miguel Beltrán Castellanos. 2018. Universidad de Alicante. <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/77688/1/INTRODUCCIO-A-LA-ORDENACION-DEL-TERRITORIO.pdf>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

excesivo determinismo en otros, como es la formulación de crecimientos en función de ciertos formulismos de poca claridad: «Pero quizás el elemento más destacable de la ETCV es su intento de fijar límites de crecimiento urbano para cada... mediante una serie de criterios para garantizar la sostenibilidad de los crecimientos urbanísticos plasmados en obtusas fórmulas neperianas y que resultan criticables por partir de magnitudes y datos de crecimiento demográfico actualmente no realistas» (García de Leonardo, E. 2015)

Aun siendo conscientes de la propia escala a la que están representadas sus previsiones, podemos afirmar que se trata de un documento excesivamente genérico e impreciso que se limita a establecer un bosquejo de grandes opciones resultado de la suma de propuestas sectoriales y declaraciones de intenciones, dejando prácticamente indeterminadas las formas de su concreción a través del planeamiento urbanístico municipal, a pesar de su relativo carácter...

En cualquier caso, tal indeterminación ha sido subsanada por la posterior LOTUP, al establecer su carácter normativo, como igualmente concreta García de Leonardo,

La casi total ambigüedad respecto al carácter vinculante de los criterios de crecimiento de suelo ha sido finalmente resuelta por la LOTUP, que ha reforzado el carácter normativo de los mismos al establecer ahora más claramente que deben utilizarse en la elaboración del planeamiento urbanístico municipal. (García de Leonardo, E. 2015)

Pero veamos qué elementos baraja el nuevo documento y su afinidad con el concepto *territorio*, no como objeto, sino como sujeto activo en la estrategia. Sobre este diálogo la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana fijará para los siguientes 20 años, con su horizonte en el año 2030, la política territorial que pretende guiar a la Generalitat Valenciana en sus desarrollos del territorio y urbanísticos. Dicha política tiene unos principios básicos:

- El fundamento en que se basará la ETCV será el de la EFICIENCIA TERRITORIAL, en cuyo contexto deben integrarse los campos del beneficio económico, pero también el social. El territorio es un bien finito y las oportunidades de su explotación sostenible deben revestirse de la máxima eficiencia.

La acción pública no sólo debe limitarse a garantizar la seguridad jurídica y la prestación de determinados bienes y servicios básicos, sino que debe adoptar una posición proactiva y facilitadora de la actividad económica en el territorio, poniéndose al lado de los emprendedores y desarrollando fórmulas de colaboración público-privadas para actuar en los proyectos que generen grandes impactos positivos sobre el territorio desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Sin embargo, deberemos entender que la eficiencia, como el propio concepto indica, debería estar enmarcada en un contexto de respeto, de asunción de la finitud de los recursos por el conjunto de actores que intervendrán sobre él, de la necesidad de equilibrio como fuente inspiradora de la misma, equilibrio del territorio y con el territorio. En el marco de la sostenibilidad que establece la Estrategia, no cabe otra interpretación ni debe actuarse en otro sentido. No hay eficiencia territorial en el progreso sostenible, si este es incapaz de garantizar la permanencia en equilibrio del recurso. La eficiencia debería implicar el mejor resultado sectorial en base al mantenimiento del equilibrio del espacio medioambiental y de recursos que permiten tal eficiencia. La eficiencia no puede justificar el desequilibrio, pues se tornará en insuficiencia, como ya se está demostrando en el medio y en el cambio climático.

El concepto eficiencia territorial debe, para ser realidad y mantenerse en el tiempo, hacer referencia al equilibrio territorial en su utilización, más que al mejor beneficio al menor coste.

- El DESARROLLO ECONÓMICO resulta fundamental en la concepción del futuro de la Comunidad. Sin desarrollo, no hay futuro, y el territorio debe coadyuvar a la economía a poder fijar este futuro en las mejores condiciones posibles.

Sin embargo, este desarrollo económico, también en el marco definido por las políticas europeas de sostenibilidad, debe ser equilibrado frente a los recursos disponibles, con objeto de no mermar las posibilidades de establecer un bienestar común al conjunto de los ciudadanos.

Este crecimiento económico tiene que ser también sostenible, desligando el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana del consumo de recursos naturales y energéticos, reduciendo las emisiones de contaminantes y la producción de residuos al mínimo posible y, por consiguiente, evitando todas las externalidades negativas que supongan una carga económica y social para la colectividad y amenacen la capacidad del territorio para absorberlas.

El desarrollo económico carece de sentido en un contexto de depredación, por cuanto se encuentra vinculado a recursos que pueden llegar a ser insuficientes o finiquitados, perdiendo, entonces, esa cualidad de territorio de excelencia. Obviamente, la Estrategia no plantea el modelo de crecimiento, aunque se mantiene en los términos oficiales de desarrollo sostenible.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Como base integradora del conjunto de espacios de elevado valor ambiental, paisajístico y cultural, la ETCV concibe la denominada INFRAESTRUCTURA VERDE, de carácter continuo, como elemento con capacidad integradora global, de conexión biológica y territorial, permeable e incentivador de la biodiversidad.

Será el elemento de gestión de los espacios abiertos del territorio, integrando, también, aquellos de alta capacidad agrícola, valor endógeno valenciano que dota al territorio del mosaico que lo caracteriza, así como los espacios que, por riesgos naturales o inducidos, deban preservarse de cualquier tipo de asentamiento humano, tratando de evitar así las desgracias humanas y desastres económicos que, cada vez más agudizados por el cambio climático, se vienen produciendo cíclicamente en nuestro territorio.

En realidad, la infraestructura verde debería concebirse como el todo del espacio cultural, que incluye el propio natural, lógicamente, del territorio en su conjunto, para extraer de ella aquello que desvirtúa el valor ambiental protegible. Esta es, de alguna manera, consustancial a todo territorio no artificializado, no desnaturalizado, en mayor o menor grado, debiendo ser integrado en esa infraestructura verde, que debe adquirir un carácter flexible para adaptarse a las capacidades territoriales, desde lo totalmente protegido a lo susceptible de transformación.

- La Comunidad Valenciana se estructura en un SISTEMA POLINUCLEAR de ciudades de tamaño medio. No podemos obviar, ciertamente, en la actualidad, un cierto desequilibrio poblacional en algunas partes de su territorio, por cuanto la mayor parte de su población se acumula en los primeros veinte kilómetros de la franja litoral, existiendo amplias zonas del territorio que, perfectamente, podrían formar parte de la tierra vaciada.

En este sentido, la Estrategia establece en su preámbulo,

Mención especial merecen las nuevas relaciones entre los mundos urbano y rural ampliamente recogidas en las propuestas de cooperación municipal en los ámbitos económicos, ambientales y culturales. El campo y la ciudad son dos realidades territoriales indisolubles y complementarias que deben desarrollarse de forma armónica y compatible. Es necesario que la ciudad reconozca la importancia de los servicios económicos ambientales y sociales que le ofrece el mundo rural y que éste pueda desarrollarse plenamente sin menoscabar sus espacios de mayor valor natural y paisajístico.

El conjunto de núcleos se articula en la ETCV en 15 ÁREAS FUNCIONALES y tres ÁREAS URBANAS INTEGRADAS, estas últimas, las de mayor densidad de población.

Mediante este sistema de distribución funcional del desarrollo de los asentamientos valencianos se orientará la planificación de los servicios públicos y equipamientos y resultarán la base de planificación, la referencia espacial, para la hipotética planificación subregional, que debe orientar el tratamiento de la globalidad del territorio.

Las actividades económicas precisarán de un mejor SISTEMA DE INFRAESTRUCTURAS —EQUILIBRADAS Y PROPORCIONADAS, debería añadirse— y servicios, de una trama más equilibrada, que deberá desarrollarse en base a este sistema funcional de áreas autosuficientes.

- Como base para la planificación establece MARCADORES DE SOSTENIBILIDAD POBLACIONAL, que permitan un crecimiento equilibrado de los núcleos de habitación, una razonable política de crecimiento basada en las expectativas demográficas y económicas en cada municipio, que deben servir como delimitadores del crecimiento de suelo ocupable en cada término, poniendo puntos de interés en la regeneración y la dinamización del mundo rural, con ámbitos estratégicos de implantación y mejora de la RED DE INFRAESTRUCTURAS.

Lo que se pretende es armonizar estos crecimientos basados en una demanda realista de formación de nuevo suelo, y del uso eficiente —recordemos que eficiencia implica respeto a la sostenibilidad, en el sentido de la existencia de los recursos disponibles limitados— del existente, con el aprovechamiento de cualquier oportunidad que pudiera surgir durante el horizonte temporal de esta Estrategia.

Fomenta, desde el punto de vista urbano, la generación de nuevas áreas de oportunidad, la nueva centralidad, la intensificación y mixtura de usos y actividades, las conexiones territoriales y los bulevares metropolitanos, como elementos de continuidad.

En definitiva, una búsqueda de la MEJORA URBANA en los diversos niveles de ciudades y el REEQUILIBRIO TERRITORIAL.

Siguiendo el principio de máxima eficiencia en el uso y ocupación del territorio, en el ámbito de la movilidad y de los servicios públicos, elementos básicos para la cohesión territorial y social, sin los cuales, y a todos los niveles, desde la comunicación, hasta la interconexión digital, resulta imposible reequilibrar el territorio, ni económicamente ni, consiguientemente, poblacionalmente, se propugna

seguir aquellos criterios que doten de la MÁXIMA CAPACIDAD, CON LA MÍNIMA VULNERABILIDAD DEL TERRITORIO, y, expresamente, de la INTEGRIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE.

Debería incluirse en este sistema, y en la generación de su red de infraestructuras, el respeto absoluto a la posibilidad real y equilibrada del territorio para poder acogerlas —si hemos de mantener criterios de eficiencia—. No es posible establecer políticas de reequilibrio en ámbitos en los que el crecimiento artificializado o las infraestructuras evitables generen descompensaciones territoriales de índole ambiental o de recursos. En este sentido, una concepción holística, global —no exclusivamente atendiendo a los elementos de especial relevancia, sino el conjunto ambiental— con carácter extensivo de la infraestructura verde es el matiz que puede dar visos de veracidad a esa integridad propuesta como elemento estratégico de sostenibilidad.

- Como elemento diferenciador del territorio en el ámbito valenciano, no cabía otra alternativa que establecer una estrategia de desarrollo espacial para el LITORAL VALENCIANO. Este se encuentra sujeto a una presión urbanística excesiva, pues el desarrollo turístico intensivo de las últimas décadas ha llevado a la franja litoral a extremos impensables, desde el punto de vista del respeto a los recursos y al paisaje.

Cierto es que la mayor parte del PIB valenciano se desarrolla en esta parte del territorio, pero no es menos cierto que ello conduce a un monocultivo excesivo de la actividad económica, en amplias zonas del territorio, degradando los espacios de calidad, consumiendo recursos cada vez más escasos en fase de cambio climático, y ofreciendo una actividad turística excesivamente básica, que hace entrar en depresión económica al territorio bajo cualquier avatar que afecte considerablemente a dicha actividad, como ha resultado de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

Un problema de la economía valenciana que explica su baja productividad y escasa capacidad de generación de renta per cápita es el reducido peso que tienen los sectores de alta intensidad tecnología/conocimiento, ... En los servicios, los sectores con una mayor aportación a la economía valenciana son de baja intensidad de conocimiento: comercio, actividades inmobiliarias (únicamente en valor añadido), hostelería y transporte. Algunos de estos sectores con alto peso económico se han visto fuertemente afectados por las restricciones impuestas para hacer frente al COVID-19...<sup>40</sup>

Frente a ello, el documento exhibe una consideración estratégica en el tratamiento del litoral, actuando activamente, mediante una gestión integral e integrada del mismo, sobre los espacios de alto nivel remanentes en suelo no urbanizable, protegiéndolos y remitiendo a una planificación conservacionista del mismo, sin exclusión de desarrollo de propuestas de elevada calidad y elevado valor añadido, siempre que se mantenga la integridad de la Infraestructura Verde —a lo que debería añadirse el respeto por la capacidad o incapacidad de asumir determinadas actividades en el territorio o por el territorio, en función de su carácter intrínseco, de su capacidad de asunción de las mismas. No solo debe ser válida la justificación de la excelencia de la propuesta—, y garantizando la adecuada conexión de estos espacios libres de edificación del litoral, con el sistema de espacios abiertos naturales del interior, tratando de equilibrar una oferta conjunta del territorio, no exclusivamente basada en el turismo de litoral.

En resumen, las consideraciones del documento, que en su versión original contiene una serie de directrices de ordenación de carácter recominatorio, pero que, en la actualidad, ya son de obligado cumplimiento, por cuanto figura esta como instrumento de planificación territorial y urbanística en la posterior Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, y se componen de:

- 25 objetivos generales.
- 100 metas, con indicadores de cumplimiento.
- Más de 1500 proyectos de reequilibrio territorial.

Constituye un conjunto de principios directores y de criterios de planificación territorial, vinculantes todos ellos para el conjunto de las administraciones públicas con competencias territoriales y de desarrollo social y económico en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Su diseño les dota de un carácter flexible y es tal que, en el caso de apartarse de sus recomendadas directrices de ordenación, se deberá establecer cuáles han sido los criterios justificativos empleados en las planificaciones correspondientes, que permiten su desviación, estos basados en el cumplimiento de los objetivos y principios definidos por la Estrategia.

---

<sup>40</sup> ANÁLISIS DE LOS SECTORES CON MAYOR PESO EN LA GENERACIÓN DE VALOR Y DE SUS NIVELES DE COMPETITIVIDAD. Observatorio GECE.  
[https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2021/05/ObservatorioGECE\\_Analisis2\\_11052021.pdf](https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2021/05/ObservatorioGECE_Analisis2_11052021.pdf)

No se trata, pues, de un documento que establezca un modelo exclusivo y rígido del territorio. No se trata de un Plan que deba ser revisado y adaptado en función de las diversas vicisitudes que puedan ocurrir en el período de vigencia ni un Plan que necesite una revisión temporal.

En este sentido, permite obviar la figura del Plan de Ordenación Territorial, por cuanto este conjunto de determinaciones ya define una política ambiciosa de carácter territorial, que deberá seguirse en la ordenación de todo el territorio valenciano.

Se trata, pues, de un conjunto de objetivos y directrices, cuyo cumplimiento permite múltiples soluciones, pero que, en lo fundamental, garantiza un crecimiento contenido y sostenible —es este el principio inspirador básico—, adecuado, en cada momento, a las necesidades de cada ámbito y adaptables, por su flexibilidad, a las posibles circunstancias económicas y sociales cambiantes que pudieran llegar a ocurrir.

En base a todo ello, cabría interpelar, como ya se llevará a cabo a lo largo de la tesis, que se podría echar de menos en este documento de Estrategia Territorial una exigencia directiva añadida para el uso del territorio, para su transformación: el análisis previo —no la evaluación ambiental de una alternativa concreta— de la capacidad que el propio territorio en su globalidad, en función de sus características, de sí mismo, de sus recursos de todo tipo, incluido su propia existencia como territorio natural, sea capaz de asumir, respondiendo a la consideración del mismo como el sujeto activo de la planificación, al que deben sujetarse los otros elementos sectoriales de la sociedad y del desarrollo.

### **2.4.6. La Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Una ley territorial y urbanística (actualmente, refundida con las modificaciones desde su publicación, en el TRLOTUP. DL. 1/2021)**

Una vez definido este sistémico conjunto de criterios de sostenibilidad y controlado crecimiento, basado en un territorio marcado por sus posibilidades de excelencia localizativa, ahora sí, se produce un documento legislativo integral, territorial y urbanístico. Con esta Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana como marco de objetivos y directrices de ordenación en el ámbito territorial de la Comunidad, en fecha de 25 de julio de 2014, la Generalitat Valenciana publica la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, modificada hasta seis veces hasta el 2019, existiendo un texto ya consolidado nacido a partir de la última e importante modificación de la ley, mediante la Ley 1/2019, y su corrección de errores de fecha 13 de marzo de 2020 y un texto refundido de 2021, DL 1/2021, en adelante TRLOTUP.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que es este texto legal el vigente en estos momentos en el ámbito de la Comunidad Valenciana, será este el que será analizado en este punto, como último documento territorial y urbanístico de especial importancia y vigencia en el ámbito territorial que nos interesa.

Hasta el año 2014, como ya hemos podido comprobar, son varios los textos legislativos de carácter territorial y de carácter urbanístico que han ido publicándose en la Comunidad Valenciana, si bien, salvo la LRAU, y los y textos relativos al suelo no urbanizable, al que dedicaremos un apartado exclusivo, han carecido de enjundia destacable y de una practicidad constatable.

Al mismo tiempo, aunque no sean textos desarrollados en base a la competencia autonómica en materia de planificación territorial y urbana, otros tantos textos legales de carácter estatal relativos a derechos y deberes de la propiedad, así como a valoraciones y, últimamente, a procesos de regeneración urbana, han entrado en el panorama legislativo actual, debiendo, junto con las directivas europeas relativas a la evaluación ambiental estratégica, directiva 2001/42/UE, cuya transposición al Derecho Español culmina con la Ley de Evaluación Ambiental del Estado Español Ley 21/2013, de 9 de diciembre, integrarse en el conjunto legislativo valenciano, como así se hace, por razón de sus competencias.

Como ya hemos mencionado en apartados anteriores, el activo *territorio* adquiere un valor especial como elemento no deslocalizable de elevada excelencia, como activo productor de valor añadido, frente a otras posibilidades que ofrecen costes de producción más apetecibles para la actividad económica<sup>41</sup>, puesto que en un mundo globalizado el paradigma debe cambiar para primar la calidad frente a la cantidad, a tenor de que, si no hay cualidades de excelencia climática, ambiental, social

---

<sup>41</sup> Deslocalización es la operación o práctica que llevan a cabo algunas empresas, la cual consiste en mover todo su sistema productivo a regiones o países que les permitan producir con menos costes de producción. Economipedia. Deslocalización. Manuel Fortún. 2020. <https://economipedia.com/definiciones/deslocalizacion.html>

y de investigación, la competencia económica, en un mundo global, es imposible.

En este sentido, y en un contexto en España de salida de una crisis económica y financiera, que había sido especialmente grave en nuestro país como consecuencia de fiar el grueso de la economía al turismo y al «ladrillo», este último en un claro proceso artificialmente expansivo y demoledor, acaparador de territorio y hacedor de malas praxis medioambientales, que no se sostuvo y que permitió períodos de reflexión ante la situación generada<sup>42</sup>, el legislador valenciano se manifiesta en favor de generar un nuevo texto legislativo simplificador de los procesos de implantación de las actividades, limitador de los impactos mediante la vinculación de las nuevas tendencias acordes con la conservación y mejora de los valores ambientales, culturales y paisajísticos. Esta legislación integrará —en un giro en la política de generar ciudad—, además, las nuevas tendencias conceptuales sobre el tratamiento de la ciudad, que derivan de la legislación estatal, en consonancia con la derrota en la que se enmarca ese nuevo paradigma urbano y social.

Como también hemos visto en los textos anteriores, tal como la LOTPP, la tendencia a integrar en una misma concepción lo territorial y lo urbanístico ya se esbozó en el año 2004, alcanzándola, el texto definitivo que ahora estudiamos. Se trata de un texto legal de cariz territorial, global e inclusivo, que integra el conjunto necesario para el desarrollo tanto territorial como urbanístico con las correspondientes vinculaciones con la sostenibilidad, entendida como aquella que vincula el desarrollo con la necesidad y suficiencia<sup>43</sup>.

Como ya he comentado, el texto legal es del año 2014, si bien, en el año 2019, se introdujeron modificaciones sustanciales, que le dan un cuerpo más estructurado e inclusivo.

Veamos qué conceptos se derivan del nuevo texto en la interpretación de la Estrategia anteriormente analizada y cómo estos nuevos conceptos se pueden integrar o desvincular de una nueva forma de entender el territorio y la ciudad.

El legislador mantiene que el texto legal propuesto es una consecuencia derivada de la necesidad de integrar en un solo compendio las diferentes normativas desarrolladas en situación de dispersión desconexa tanto por la comunidad autónoma, como por el Estado y la legislación europea, haciéndose necesaria la tarea de coordinación y unicidad que haga más transparente el contexto legal<sup>44</sup>.

Como ya hemos anticipado en algún párrafo anterior, es objetivo de la nueva normativa facilitar el proceso de cualificación del territorio, como elemento deslocalizable que es, en un nuevo activo capaz de, por su calidad, atraer nuevas actividades en competencia con otros elementos económicos, aquellos con los que nuestra sociedad occidental no puede competir. La puesta en valor de cualidades de excelencia territorial es un objetivo en el que el legislador pone énfasis para la captación de inversiones, talento y generación de renta.

Es obvio que el legislador debe implementar otros factores compensadores de la deriva economicista que establece tal premisa. Es evidente que debe argumentar las ventajas territoriales en la obtención de un ámbito de excelencia, con la «...conservación y mejora de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos, ...». Para ello argumenta, quizás eso sea una contradicción que cabría cuestionar, que «...los agentes económicos y sociales precisan para ello de condiciones de seguridad, claridad, estabilidad y simplificación de los procedimientos, así como certidumbre en los plazos de desarrollo de las actuaciones.» (LOTUP, preámbulo I)

Obviamente, esta manifestación sobre condiciones de seguridad en el tráfico de las acciones territoriales debería ser una premisa innecesaria en cualquier texto que se precie, por cuanto la inseguridad y la inestabilidad, no solo alejan la posibilidad de inversiones, sino que ponen en peligro cualquier idea racional de mantenimiento del territorio como activo de calidad excelente. Cualquier proceso en el que no se garantice dicha seguridad ejerce una presión sobre el territorio que, sí, pone

---

<sup>42</sup> La crisis económica iniciada en 2007, acentuada por el propio modelo urbanístico que había generado un exceso de oferta, ha ralentizado cuando no parado muchos de los grandes proyectos urbanísticos. Esto puede (pudo) permitir un tiempo de reflexión sobre la no sostenibilidad del modelo, que lleve a comunidades autónomas y ayuntamientos a decidir el cambio a un crecimiento más razonable, aunque todavía hay quienes siguen actuando como si no hubiera cambiado nada y continúan proponiendo planes y actuaciones urbanísticas enormes (Burriel, E. 2008a).

<sup>43</sup> El título I fija con claridad la definición de desarrollo territorial y urbanístico sostenible, entendido como aquel que satisface las necesidades adecuadas y suficientes de suelo para residencia, dotaciones y actividades productivas, preservando los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio (preámbulo LOTUP).

<sup>44</sup> ...legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje en la Comunidad Valenciana.... El estado de la normativa en las citadas materias ha derivado hacia una complejidad y un grado de desarrollo excesivos, y ha cristalizado en distintas disposiciones legislativas elaboradas separadamente y necesitadas de unicidad y coordinación.

en peligro las inversiones, pero sobre todo pone en peligro la conservación de los valores fundamentales propios de ese territorio, cuya capacidad de mantenimiento de esos valores debe considerarse permanente y eterna, al menos en relación con las acciones antropogénicas, de manera que ese concepto de perpetuidad —cuestionando, como veremos más adelante, por contraposición, el oficial de sostenibilidad— garantice el equilibrio continuo del medio, ese que ofrece la garantía de estabilidad. Para ello, resultaría necesario establecer *invariantes territoriales*<sup>45</sup> ya no cuestionables, que flexibilizaran, con carácter previo a las acciones, las posibilidades de transformación. El no mantenimiento de los valores que hacen de un territorio localización de excelencia hace perder la ventaja diferencial de esa localización y la pérdida de la ventaja diferencial conlleva a la deslocalización<sup>46</sup>.

El concepto propugnado por el legislador, la simplificación como base del procedimiento, decae si no existe un procedimiento ambiental y territorial de determinación de capacidades e invariantes territoriales previas a los procesos de planificación, no basado en propuestas ya predeterminadas, sino en características intrínsecas territoriales capaces de predirigir cualquier objetivo territorial hacia donde este sea posible y necesario. Partir de propuestas preconcebidas previamente a la evaluación ambiental podría dificultar, en el proceso de evaluación, la concreción de propuestas definitivas<sup>47</sup>, por cuanto se establece una evaluación sobre premisas no contrastadas previamente.

La aparición de la simplificación como objetivo en el preámbulo de la Ley solo podemos entenderla, a la vista de la práctica habitual, como «mención honorífica» a un deseo imposible en el contexto en el que se enmarca la ley, que recoge procedimientos que, aunque unificados, ya demuestran su ineficacia práctica<sup>48</sup>:

...no hay procesos de aprobación de planeamiento general que puedan reducir los plazos de cinco años con normalidad...,

tal como refirió José Luis Ferrando Calatayud. Director General d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge (29/06/2015-16/06/2019) Jornadas MODIFICACIÓN DE LA LOTUP. Valencia. 25-27 de febrero de 2019.

No cabe comentario razonable sobre esta conclusión. No cabe auspiciar la simplificación si el punto de partida intocable es el de la permanencia de un proceso de tramitación de cinco años para un Plan General. Deberían idearse, si se pretende tal objetivo, procedimientos de evaluación ambiental que establezcan marcos de trabajo predeterminados, con invariantes y elementos territoriales que ya se incluyan en los procedimientos por haberse constituido como relevantes y determinantes de la capacidad territorial para asumir las transformaciones derivadas de la planificación. La flexibilización y la simplificación se derivarían de este marco, en principio, inalterable, en base a la capacidad del planificador para idear y consensuar las diferentes opciones de transformación del territorio y adecuación y renovación de la ciudad, una vez asumidos esos invariantes territoriales.

La propuesta de tramitación ambiental y urbanística unificada que se propone en el texto legal viene vinculada a una alternativa de planeamiento —lo cual resulta incoherente, aunque habitual en el contexto de la prevalencia de una idea u objetivo previamente establecido—. Tal alternativa debería haber pasado ya un filtro previo en el contexto de una previa regional o subregional evaluación del territorio como elemento básico a analizar, para establecer sus capacidades y para ser discriminador de alternativas posteriores en función de sus propias características: ello sería, en concepto, la verdadera ordenación territorial. Sin tal evaluación, sin esa previa verdadera ordenación territorial, no cabe la simplificación de los procedimientos.

En realidad, el sistema ideado es una reducción al ámbito municipal de las consideraciones descritas, por cuanto el plan estructural establece, en una primera aproximación al carácter capacitivo del

---

<sup>45</sup> Definidos como elementos que singularizan la configuración espacial y la territorial de un ámbito y le dotan de significado natural y cultural. Invariantes en el espacio, como elemento físico, e invariantes en el territorio, como elemento cultural.

<sup>46</sup> La ventaja diferencial se refiere a cualquier característica de una organización o marca que los consumidores perciben deseable y distinta que la competencia (Planeación Estratégica de Marketing. Escuela de organización industrial. Juana Cepeda). <https://www.eoi.es/blogs/juanadoricelcepeda/2012/01/25/planeacion-estrategica-de-marketing-2/>

<sup>47</sup> La evaluación ambiental estratégica (EAE) ... incorpora una fase que podríamos denominar previa o de determinación de alcance de la evaluación ambiental. De acuerdo con la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental esta fase previa puede tener (entre otros) los siguientes pronunciamientos ambientales: la no admisión a trámite de la solicitud de EAE, ... Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Enrique Martí. <http://emartiselva.blogspot.com/2017/04/la-dificultad-de-la-inadmission-tramite.html>

<sup>48</sup> La conclusión derivada de un foro oficial, con la administración competente por razón de la materia, con competencias legislativas, resulta altamente desesperanzadora.

territorio, una zonificación de este, pero con constreñida visión municipal,

El modelo de plan general estructural contiene importantes novedades conceptuales y metodológicas respecto de la regulación anterior. Tradicionalmente, primaba la gestión sobre el análisis territorial, lo que impedía una visión previa y unitaria del territorio. Esta ley está basada en configurar, en primer lugar, la zonificación de rango estructural, entendida como la ordenación territorial y urbanística básica para cada parte del territorio, delimitando unidades diferenciadas por su distinta función territorial, a las que la ley denomina zonas de ordenación estructural. La zonificación constituye así un mosaico de ámbitos espaciales para los que el plan establece una determinada función, asigna usos y establece normas vinculantes... (LOTUP, preámbulo III)

Como establecía Mercedes Almenar en el primer texto del compendio Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana, coordinado por Jorge Hervás, en el apartado VI, «Se profundiza en la evaluación ambiental como instrumento que acompaña al desarrollo sostenible e integrador... En definitiva, se pretende establecer una zonificación clara que determine dónde es posible y dónde no el desarrollo urbanístico...» (Almenar, M. 2015)

Se trata de una apreciación que determina una cierta capacidad del plan para determinar capacidades funcionales territoriales que, aunque sea a nivel urbanístico, aproxima la funcionalidad territorial con sus posibilidades derivadas de su propio carácter. Como establece el preámbulo,

Tradicionalmente, primaba la gestión sobre el análisis territorial, lo que impedía una visión previa y unitaria del territorio. Esta ley está basada en configurar, en primer lugar, la zonificación de rango estructural, entendida como la ordenación territorial y urbanística básica para cada parte del territorio, delimitando unidades diferenciadas por su distinta función territorial, a las que la ley denomina zonas de ordenación estructural. La zonificación constituye así un mosaico de ámbitos espaciales para los que el plan establece una determinada función, asigna usos y establece normas vinculantes...

Del texto deducimos conceptos como *análisis territorial*, *visión unitaria del territorio*, *unidades diferenciadas por su función territorial...*, que anticipan conceptos territoriales destinados a determinar un valor específico al territorio para poder constituirse en base de acogimiento de actividades y usos.

De acuerdo con esta apreciación, esa determinada función —que podría incluir otros usos no urbanísticos en la zonificación—, si se establece en base a las características territoriales, teniendo en cuenta su capacidad equilibrada para acoger tales funciones, sin merma de ese equilibrio, podría haberse concebido como el análisis regional del mosaico de capacidades, en función de las diferentes variables territoriales, de cada ámbito regional o subregional, a partir del cual se establecería la clasificación del suelo, que denominaríamos cualificada, por cuanto, como posteriormente veremos, se limitaría a suelos rurales con capacidades específicas para su futura transformación y suelos urbanizados, en consonancia con la legislación estatal, aunque se refiera a otros fines, por cierto.<sup>49</sup>

Lógicamente, la transposición de la legislación europea y española sobre evaluaciones ambientales es el argumento legislativo para incluir este procedimiento en el texto legal valenciano, considerando ambos procedimientos, ambiental y de planificación, conjuntamente:

La ley regula todos los instrumentos de ordenación y gestión que tengan una proyección espacial bajo una nueva perspectiva, donde la introducción de los aspectos ambientales y territoriales, desde una visión conjunta y ponderada, contribuya al uso racional del territorio, a la protección de sus valores y a la mejora de su calidad, buscando las soluciones que sean más eficaces y eficientes. (LOTUP, preámbulo I)

Con ello pretende lo que denomina la «integridad en el tratamiento del territorio», incluyendo en tal evaluación los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales. La economía de medios que ello supone, la eficiencia en la búsqueda de soluciones, y la visión global del campo de acción supone un acierto en la pretensión.

Es cierto que la evaluación ambiental estratégica se construye como un elemento de análisis del plan, considerándolo «...como un proceso reactivo y separado de la tramitación del plan...» que nos permite, en teoría, fijar contenidos, enriqueciéndolo, y que ello se realiza interactuando mutuamente en los aspectos ambientales y territoriales, de forma continuada hasta el fin del proceso de planificación. Y ello es un avance en el proceso de análisis ambiental, un avance que permite imbricar en las decisiones de planificación aquellas de carácter medioambiental, lo que, de alguna manera, permite asegurar procesos en clave de sostenibilidad. Pero, quizás, atendiendo a la cuestión de la sostenibilidad como argumento para la transformación corregida del medio, esta

---

<sup>49</sup> La ordenación territorial en los suelos rurales vendría establecida en función de las características de los ámbitos y sus posibilidades funcionales basadas en ellas, no en la arbitraria elección de un territorio para una determinada actividad por ser la idónea para el funcionamiento de dicha actividad en función de esta misma.



imbricación adolezca de lo que ya hemos mencionado, la capacidad para atender al territorio en exclusiva, de atender sus capacidades objetivas, a esa manera de zonificación pormenorizada regional. Un análisis de esta manera, previo, no implica un planteamiento de evaluación paralelo hasta que se ha determinado la idoneidad de la posibilidad de transformación, y qué tipo de transformación es posible, cuestión de difícil aceptación y cuestionamiento en la mayoría de los planeamientos que se establecen, por cuanto en el momento de plantear tal planeamiento ya se es consciente del objetivo. No existe planeamiento sin previa idea de su objetivo final, lo que ya mediatiza el proceso en el sentido de que la evaluación se convertirá en la adecuación sostenible del territorio al objetivo de la planificación, aunque la transformación no siempre sería posible —no se establecería una revisión de plan para ampliar, por ejemplo, suelo residencial, si la zonificación por capacidades funcionales estableciera la imposibilidad de tal uso.

Por otra parte, algunos otros de los objetivos remarcados por el legislador para enhebrar una legislación complicada en el marco del sistema existente, introduciendo elementos propios de un modelo adaptado en la consecución de una racional y sostenible «explotación» del territorio son:

- La recurrencia al establecimiento de reglas claras de juego, transparencia y seguridad jurídica, pues era una de las carencias recriminadas a la legislación autonómica anterior.

Junto a la concreción de métodos más transparentes para la selección de los elementos básicos para la gestión del planeamiento, primando a la administración, en primer lugar, a los propietarios, en segundo y, por último, a la iniciativa empresarial privada, se articulan bases para que los participantes en el proceso, activos o pasivos, conozcan desde el principio «...los criterios ambientales y territoriales, los requisitos funcionales y las variables económicas que deberán tenerse en cuenta en la elaboración de los planes urbanísticos, territoriales y sectoriales. », garantizando, por otro lado, procesos normalizados y exhaustivos de participación pública, que garantice la preservación de los intereses de la colectividad, con el objetivo de asegurar la legitimidad de las propuestas definitivas en la planificación.

- La determinación de un diferente marco competencial en la aprobación del planeamiento, con una clara diferenciación entre las determinaciones estructurales y las pormenorizadas: un plan general estructural y un plan pormenorizado.

La diferencia entre ambos, el primero de aprobación autonómica, y el segundo, de aprobación municipal, es que la ordenación estructural define los elementos que determinan el modelo territorial, los elementos de carácter estructural que definen ese territorio. El segundo hace referencia a aspectos de detalle.

En realidad, una consideración positiva para la flexibilización en la ordenación, la simplificación, volvería a pasar por la definición previa, de competencia autonómica y de carácter regional o subregional, del modelo de ocupación territorial —estructura general, protecciones, aspectos de carácter sectorial superior, capacidades de transformación, niveles de transformación, etc.— y el establecimiento de los elementos territoriales supramunicipales de cohesión. Ello permitiría, dentro de este marco superior, que el municipio estableciera su propia ordenación estructural —de menor escala, la municipal— y la pormenorizada, todo ello como plan municipal, con aprobación municipal supervisada por el órgano autonómico en el cumplimiento de aquel modelo. En definitiva, es similar al procedimiento actual, pero se anticipa en la posibilidad y evaluación territorial sin los aditivos de las actividades previstas para implantar, en el marco de un documento superior al que se somete cualquier planificación municipal. Una vez establecido el documento marco, lógicamente, revisable, el planeamiento se limitaría a planificar sobre un marco territorial activo, que tiene establecidas sus determinaciones objetivas, de carácter capacitivo y organizativo territorial superior, y que permitiría una autonomía municipal, flexibilización y una adecuación a los intereses municipales cierta.

- Es este aspecto de la flexibilización el que se invoca por el legislador como otro de los objetivos de la reforma legal, por cuanto la coyuntura económica e inmobiliaria requiere que las demandas de los mercados puedan ser atendidas con diligencia en aras del cumplimiento del deber constitucional de habilitar espacios de habitación para el conjunto de los ciudadanos del Estado.

La ley, en este sentido, hace referencia a la necesidad de priorizar, también en el marco de la no expansión y ocupación territorial ajena a la perentoria necesidad, las políticas y criterios de rehabilitación, renovación y regeneración de nuestros núcleos urbanos, en aras de la compacidad de los espacios urbanizados, pero también de la recuperación de un sentido de ciudad con vida propia, ajena a espacios gentrificados o vaciados de contenido.

El título III del libro II afronta el problema de futuro, nunca resuelto en la normativa anterior, del urbanismo en las ciudades existentes y la renovación de las mismas como posible alternativa al consumo de nuevos suelos. Desde sus orígenes, la legislación urbanística se ha centrado en la producción de nueva ciudad,

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

generando un marcado desequilibrio con las actuaciones en los tejidos urbanos existentes, lo que, en el contexto actual del sector inmobiliario, obliga a un cambio de perspectiva y a un impulso de las intervenciones en la ciudad construida. (LOTUP, preámbulo IV)

Cabrá analizar, en su momento, si este objetivo es garantizado por los mecanismos establecidos en la ley y si la renovación de las ciudades sigue el modelo adecuado para establecer una alternativa al modelo de crecimiento, de expansión o de ensanche de los dos últimos siglos.

- Por último, cabe mencionar la preocupación del legislador por resolver el fenómeno de la dispersión rural, de la ocupación, formal o informal, del territorio en suburbanizaciones o diseminados ajenos al concepto de ciudad formal, que implica la afectación antinatural de los valores rurales por elementos que huyen de la ciudad, pero que se sirven indirectamente de ella, agravando problemas ya reconocidos como graves contra el medio: ocupación indiscriminada del territorio, contaminación rural, movilidad excesiva, desintegración y descohesión social, etc.

Para ello acude a figuras, además de las que consideramos propias de una amnistía injusta ante la inactividad disciplinaria administrativa, de minimización de los efectos nocivos sobre el territorio, integrando figuras de semiurbanización mínima para determinar incoherencias semirurales, por cuanto se tratará de suelos semiurbanizados con carácter rural, pero ajenos a los principios en los que se debe basar la concepción de la ciudad y manteniendo los efectos disfuncionales que sobre ella generan.

...tratamiento de los asentamientos residenciales en el suelo no urbanizable sobre los que no se pueden aplicar medidas de restauración de la legalidad urbanística o han quedado en situación de fuera de ordenación. La ley propone la reducción de los impactos que producen en el medio rural a través de un plan especial y un programa de actuación. Estos núcleos de viviendas conservarán el carácter rural, y las obras a realizar, que serán sufragadas por los propietarios, deberán ser las mínimas imprescindibles para eliminar dichos impactos. Una vez construidas las infraestructuras necesarias, las viviendas podrán ser legalizadas mediante la solicitud de la preceptiva licencia de legalización. (LOTUP, preámbulo IV)

Por otra parte, el nuevo texto legal asume muchos de los conceptos de planeamiento vigentes en el momento de su publicación: el sistema de planeamiento derivado; la clasificación de suelo; la gestión urbanística, con matizaciones sobre la prioridad en la elección del agente urbanizador; los aprovechamientos tipo; los sistemas de reparto de beneficios y cargas; etc. En este sentido, la nueva ley, con excepción de los elementos constitutivos de la evaluación ambiental y los conceptos de sostenibilidad y determinación de carácter territorial y cuestiones competenciales resulta una ley continuista de aquellos conceptos o técnicas que, como su preámbulo establece, son conceptos, técnicas e instrumentos ya conocidos por los operadores del urbanismo y que permite una ágil adaptación de los actores a la misma.

...cabe inferir que la nueva ley es, salvo en lo referente a los aspectos ambientales y territoriales del planeamiento y a la tramitación unificada de los procedimientos urbanísticos, ambientales y territoriales, una norma en muchos aspectos continuista con los conceptos, técnicas e instrumentos que son conocidos por los operadores del urbanismo (LOTUP, preámbulo V)

Resulta ahora oportuno, a los efectos de determinar el impacto en la ordenación territorial, enumerar y revisar los elementos de sostenibilidad ambiental y territorial que el legislador establece como diferenciales en el libro I, para establecer qué tipología de modelo territorial sostenible se persigue, modelo que nos interesa analizar como elemento diferenciador en relación con la política expansiva anterior.

En primer lugar, resulta imprescindible determinar qué establece el legislador como objeto de la Ley —referenciaremos el articulado el TRLOTUP— vigente en su artículo 1:

Este texto refundido tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística, de la utilización racional del suelo y de la conservación del medio natural, desde una perspectiva de género e inclusiva.

Desde luego, es una definición del objeto de carácter genérico en los términos actuales de sostenibilidad, como no esperábamos otra cosa. Sin embargo, cabe destacar la referencia a la cuestión del género y la inclusión, lo que nos acerca a la intención de configurar un modelo en el que se universalice la concepción de la planificación, un espacio para todos, un espacio de integración, en el que se trate de eliminar la segregación actual de nuestros conjuntos habitacionales.

Es interesante, igualmente, la específica referencia a la utilización racional del suelo, aunque ello haga referencia a su explotación, más que a su preservación —entendemos que no se especifica el término «utilización» en su vertiente de disfrute de la naturaleza—, explotación matizada por la

incorporación como concepto de «...la conservación del medio natural.»<sup>50</sup>

Si acudimos ahora a la definición del concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible del artículo 3, podremos determinar el concepto filosófico que imbuje al texto legal, con ciertas puntualizaciones que debemos enumerar:

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, así como los servicios y equipamientos, ...

Ya tendremos tiempo de analizar con posterioridad el concepto oficial de *sostenibilidad* y el oxímoron que podría significar unir este al término *desarrollo*. Sin embargo, no debemos obviar que el texto ya adelanta que el desarrollo territorial consiste, básicamente, no en la ordenación del mismo en función de sus valores para determinar si es capaz de asumir «...las actividades residenciales y productivas de la población... », sino su consideración como elemento para planificar sobre él tales usos y actividades, aunque sea de manera equilibrada, sin poder determinar si el equilibrio es en el mantenimiento de los recursos de forma continuada, o simplemente en el reparto de tales actividades y usos sobre un territorio en función de los intereses de aquellos.

Hemos de entender, por lo tanto, que la ley da por sentado que planificar consiste en transformar, pues considera el desarrollo en la planificación *territorial y urbanística* del suelo y este segundo concepto, el desarrollo urbanístico, no implica, a la vista de qué es lo que pretende distribuir, mantenimiento de lo existente, sino su transformación productiva. No se contempla el desarrollo negativo, por definirlo de alguna manera.

Y continúa,

... con los criterios de garantizar la salud y la calidad de vida de las personas, facilitando el acceso a una vivienda digna y de coste asequible, la prevención de riesgos, la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna natural y del paisaje.

Y aquí sí encontramos evidencias de una preocupación por el respeto de lo que mantiene la posibilidad de preservación del medio en su integridad, aunque no haya una referencia expresa a la variable territorial como premisa básica para decidir sobre su capacidad de asumir una transformación. Obviamente, no podemos desdeñar el objetivo de consecución de una vivienda digna y de coste asequible para el conjunto de los ciudadanos —por cierto, única referencia en el artículo a objetos a conseguir en procesos de transformación— aunque ello no sea exclusivamente una cuestión que se constriña a cuestiones urbanísticas, mientras no se aborde otro modelo de crecimiento, pues es este elemento, igual que el suelo que lo sustenta, un elemento de negocio insertado en el mercado inmobiliario.

En el último párrafo, encontramos la referencia a la necesidad que resulta en la variable, paralela a la capacidad funcional del suelo, más importante para poder concebir una planificación realmente de carácter social —«las demandas adecuadas y suficientes de suelo...»—. Como ya expresaremos en posteriores análisis, sin necesidad social, sin interés público, matizado en sus diferentes niveles, por supuesto, no hay objeto validante para la planificación, pues el territorio es un patrimonio común necesario para la vida, que precisa de argumentos válidos para la mejora de la calidad de los ciudadanos, pero también del mantenimiento de su hábitat, no susceptible de transformación por intereses ajenos al bien común.

Para ello se satisfarán las demandas adecuadas y suficientes de suelo, de manera compatible con los anteriores objetivos, orientándolas de manera que se potencien asentamientos compactos, se minimice la ocupación de nuevos suelos, y se dé preferencia a la rehabilitación de edificios, la mejora de los espacios públicos urbanos y el reciclado de espacios ya urbanizados.

Por último, se hace referencia a la nueva forma de entender los crecimientos: constreñidos, limitados, reciclando —asentamientos compactos, rehabilitación, mejora y reciclado de espacios ya urbanizados—. Ello supone un giro en el concepto tradicional de crecimiento por expansión, de considerar el planeamiento como una forma de crecimiento urbano, de reinversión de rentas en suelo. Aunque ello no esté incorporado en el concepto asumido por la generalidad, en el imaginario colectivo, pues es evidente que no estamos preparados para entender planificaciones decrecientes —mencionados como «mejora...y reciclado de espacios ya urbanizados»—, es un avance hacia la consideración del territorio como un elemento que debe protegerse frente a la urbanización, al menos, frente a lo que resulte depredación.

En este contexto filosófico, tres son los elementos que introduce la ley como elementos básicos en

---

<sup>50</sup> «...utilización racional del suelo...» y «...conservación del medio natural», tratados como dos conceptos diferentes implica una cierta contraposición.

el tratamiento del territorio y que deben dirigir o estructurar las políticas de planificación que se deriven del objeto anterior:

- La infraestructura verde.
- El paisaje.
- La ocupación racional del territorio.

### La Infraestructura Verde:

Es el elemento territorial básico que tiene como función establecer la estructura ambiental natural del territorio valenciano, componiendo un sistema verde integrado por aquellos espacios de especial valor ambiental, los que estén sujetos a otros valores o protecciones por su carácter sectorial y los corredores ecológicos que establezcan las interconexiones entre los espacios anteriores.

Como definen Hervàs y Oliva (Hervàs, J. y Oliva J.J. 2020),

...la Infraestructura Verde, supone la creación de una malla a nivel territorial que permite garantizar la correcta funcionalidad de los espacios abiertos y la protección de sus valores.

La Infraestructura Verde, como concepto estructurador de espacios abiertos, no es un concepto nuevo, ya que se ha venido utilizando en diversos países, incluso en el propio Estado español, para establecer limitaciones, especialmente, en el crecimiento de las ciudades<sup>51</sup> —concretamente, su función más generalizada es la de los anillos verdes contenedores—. El concepto que se demanda aquí, sin embargo, es el de constituir un elemento de carácter estructurante, con valor de ordenación positiva, estableciendo determinaciones territoriales que refuercen la función de preservación del sistema natural, de la biodiversidad y de la estructura territorial identitaria de un ámbito concreto.

La Infraestructura Verde tiene un carácter territorial global. En ese sentido, integrará también las áreas públicas verdes de los suelos urbanizados, constituyendo así una imagen de espacio verde entre el cual se insertan el resto de las actividades, una especie de «malla verde», a modo de la definida para establecer en la ordenación territorial en Euskadi, pero, sin embargo, quizás carente de una consideración de la biodiversidad y del valor del territorio no transformado en su globalidad, limitándose, como en la valenciana, a espacios de excelencia:

...el sistema integrado de equipamientos de espacios libres y áreas de esparcimiento del medio Físico buscando mecanismos para permitir el disfrute de la naturaleza por los ciudadanos de forma compatible con la vocación de los diferentes espacios. Esta malla está constituida por espacios (parques metropolitanos, y áreas rurales de interés paisajístico.) unidos por itinerarios naturalísticos (Ekologistak 2013)

La identificación y caracterización de la I.V. viene diferida a los planes territoriales y urbanísticos, a todas las escalas, que pueden entenderse, a nivel territorial, como los planes directores, como así ya se ha hecho en diversas ocasiones.

La identificación y caracterización de los espacios que componen la infraestructura verde de la Comunidad Valenciana se realizará en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, a escala regional, supramunicipal, municipal y urbana, siendo la consellería competente en materia de ordenación del territorio y paisaje la encargada de supervisar su coherencia y funcionalidad y delimitarla en la cartografía temática del Instituto Cartográfico Valenciano. (Art. 4.3 TRLOTUP)

La generalización de la referencia a Planes Territoriales debería ser sustituida, quizás, por la necesidad de establecer la unicidad de un documento que estableciera la básica infraestructura, general para todo el territorio —llevar a cabo tal elemento por sectores, políticas sectoriales yuxtapuestas, resulta incoherente, pues todo el territorio está interrelacionado—, entre cuyas determinaciones debería incluirse la capacidad funcional de cada territorio para poder asumir actividades, con carácter general. Tal infraestructura, lógicamente, no impediría su complementación en fases municipales.

Esta referencia a la interrelación de las partes del territorio, lo que obligaría a no ser tratada esta I.V como aspectos sectoriales y determinados por los espacios de especial relevancia, podemos encontrarlo en el comentario de Hervàs y Oliva (Hervàs, J. y Oliva J.J. 2020)

De esta forma no se puede alcanzar un correcto entendimiento del concepto de Infraestructura Verde si no atendemos a una visión global del territorio y las interacciones que se producen entre los distintos espacios que lo constituyen. En este contexto es necesario visualizar el territorio como un todo, en donde los usos que allí se asientan interaccionan de manera constante, revertiendo directa o indirectamente en los procesos demográficos, sociales o económicos que se producen. Las dinámicas simbióticas que se

---

<sup>51</sup> Anillo verde y azul en ciudades y pueblos. Diputación Foral de Bizkaia.

[https://web.bizkaia.eus/documents/880311/9767048/Anillo\\_verde\\_azul\\_ciudades\\_pueblos.pdf](https://web.bizkaia.eus/documents/880311/9767048/Anillo_verde_azul_ciudades_pueblos.pdf)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

producen en una parte del territorio afectan, por tanto, al ámbito de interrelación de ese mismo territorio.

...

La Infraestructura Verde es en sí, un concepto territorial, cuya principal problemática para su correcta aplicación es la definición del ámbito de análisis de los espacios abiertos.

...

Entendido el territorio como un todo, es necesario fijar un umbral de procesos simbióticos que se producen sobre él, para la demarcación de un ámbito de estudio de la Infraestructura Verde que garantice la funcionalidad de estos procesos.

La Ley establece la Infraestructura básica enumerando una serie de espacios de excelencia, «renunciando» —no expresamente, pero sí de facto— al establecimiento de un sistema real estructurante de la totalidad del espacio natural no transformado que, como veremos a continuación, supone casi renunciar a la protección positiva del sistema global, que debería ser planteado en una Infraestructura de estas características, estableciendo niveles de preservación, grados de capacidad de estructuración y sus niveles de asunción de actividades de transformación, si ello es posible.

En cualquier caso, para atender a la funcionalidad última del concepto, es necesario establecer previamente criterios que van más allá de la identificación de los espacios de territorio que son de especial significancia. (Hervás, J. y Oliva J.J. 2020)

Sin ninguna duda, la comprensión de la Infraestructura Verde, así como su correlación con la mejora de la vida de los ciudadanos y la preservación o consideración, al menos, de los entornos naturales en los que se producen las transformaciones territoriales, implican el conocimiento de los procesos globales que se llevan a cabo en el medio y cómo el conjunto establece sinergias entre las partes, que implican la necesidad de su abordamiento global (Moreno, O. et al 2014).

La planificación y diseño de infraestructura verde se basa en un enfoque multi-escalar que focaliza su atención en el entendimiento de patrones y procesos ecológicos / culturales, expresados en las unidades y elementos que conforman el mosaico de paisaje.

Identifica y analiza el conjunto de espacios abiertos del territorio – áreas verdes urbanas, áreas silvestres, áreas productivas, corredores hídricos, brownfields, bordes y zonas de riesgo, entre otras tipologías – develando su potencial conectividad y complementariedad. De esta forma, la configuración de la infraestructura verde como una red sinérgica y articulada permite la provisión de servicios ecológicos, culturales, sociales y/o estéticos, que contribuyen a la resiliencia de los sistemas de vida y al bienestar general de personas, comunidades y economías.

En este sentido del concepto, de la enumeración llevada a cabo en el artículo 5, la Infraestructura Verde debe integrar gran parte de los espacios naturales relevantes y sus interconexiones. Sin embargo, excluye espacios con actividades naturales ya existentes, pero ajenas al criterio de especial relevancia ambiental, cultural, agrícola y paisajística del territorio.

Hacemos mención de tal exclusión, por cuanto se considera en este trabajo que todo el espacio natural establece un valor especial a su ámbito. Todo elemento natural interviene en mayor o menor medida en el equilibrio del sistema. Por lo tanto, si ello es así, cabría establecer una Infraestructura Verde en sentido positivo, incluyendo todos los espacios naturales en ella y estableciendo una gradación de sus valores en función de su cualidad ambiental, cultural, agrícola y paisajística, de la que se deducirían aquellos ámbitos por debajo de un cierto nivel —indicadores de cualidad deberían ser arbitrados para ello— o que adquiriesen capacidades, en una evaluación global del territorio regional o subregional, para acoger determinadas transformaciones.

La Infraestructura Verde debería definirse de otra manera para considerarla como el espacio que no ha sido negativamente transformado —todo espacio natural, todo elemento insertado en el espacio no transformado, tiene su incidencia en el resto de los espacios, cada uno en su valor— o para establecer aquel que resulta negativo al resto de la infraestructura y debe ser reintegrado en ella por naturalización.<sup>52</sup> Tal infraestructura incluye, lógicamente, ese territorio que sí ha sido positivamente transformado, que ya ha sido antropizado, pero que culturalmente ya pertenece al modo de entender el medio.

En cualquier caso, considerando en positivo, en relación a la preservación de las características territoriales, lo establecido en el texto legal en cuanto a las funciones que le asigna a tal Infraestructura: preservar; mejorar la biodiversidad y la calidad del paisaje; favorecer un diseño eficiente del territorio —literalmente, se habla de diseñar el territorio, no las actividades sobre él. Tal

---

<sup>52</sup> La infraestructura verde debería tratarse mediante análisis en positivo, considerado a partir del conjunto total no transformado del territorio, incluyendo aquel transformado que haya añadido valores a este (l'Horta de València, las urbes, p.e.), y que incluiría aquel territorio cuya posible transformación implicase un cierto nivel de desequilibrio, que afectase a la capacidad regenerativa del medio.

segundo evento es posterior a la definición del diseño de la infraestructura, como así se matiza por Jordi Hervás, transcribiendo el apartado correspondiente de la ley, artículo 4º: «El apartado 4º nos indica, tal y como ya se hacía de forma coherente, que la definición de la Infraestructura Verde es previa a la ordenación de los usos y actividades por parte de los planes territoriales y urbanísticos»—; orientar alternativas de desarrollo, en función de la calidad territorial adecuada, lo que induce a pensar en posibles análisis de capacidades funcionales, concepto que propugnaremos como relevante para la ordenación del territorio; control de riesgos, es decir, una apuesta por aspectos de resiliencia; control del paisaje; vertebración de valores para disfrute de una cultura del territorio, del territorio como ámbito capaz de establecer su propio estatus cultural en el sentido de tener también un poso o fondo, no ser exclusivamente algo físico —y es este un concepto que nos interesa especialmente, por cuanto establece valores en el propio territorio como ámbito imbuido de ellos, no necesariamente transformable por alternativas que le den un valor. Ya lo tiene, en mayor o menor grado, su propio valor de uso, que compone su entramado cultural.

Ello implica, como ya definía la ETCV, y así lo reflejan Hervás y Oliva (Hervás, J. y Oliva J.J. 2020) como finalidad de la I.V., para dar coherencia ambiental a los procesos de transformación territorial, «su función orientadora de los futuros desarrollos ya que su Infraestructura verde y paisaje. ámbito de actuación ha de estar delimitado con anterioridad al diseño de las actuaciones transformadoras del territorio».

### El Paisaje.

El segundo de los aspectos de especial relevancia en la conformación de la estructura territorial valenciana es el Paisaje.

Resulta interesante, deducido del artículo 6 de la ley —derivado de la definición establecida por la Convención Europea del Paisaje<sup>53</sup>— la definición del mismo, por cuanto, si bien en el párrafo segundo establece una categoría especial incorporando los términos de *relevancia regional*, es decir, sugiere una escala de valores respecto al paisaje, primando los de excelencia, como parece lógico desde el punto de vista de la normalización del término, en el primer apartado se especifica que es Paisaje cualquier parte del territorio, «...tal y como es percibido por quien lo habita,... », lo que establece un criterio diferencial sobre la idea general de paisaje —véase RAE<sup>54</sup>— como elemento singular a destacar y proteger, configurando valores particularizados de carácter subjetivo y globalizando la idea de paisaje en el sentido de que resulta ser el marco de vida de quien lo habita —«para que el paisaje pueda ser objeto de interpretación debe haber al menos una persona capaz de percibirlo, estructurarlo y asignarle significado» (Busquets, J. y Cortina, A. 2009)—, la percepción particular de quien lo posee, lo que imprime un nuevo valor, el resultante de la propia interacción con los ciudadanos, con su cultura y con el hábitat, cuya transformación implica la alteración de modos de vida, de percepciones propias de las personas. El paisaje debe entenderse como un elemento cultural, antes que un espacio físico de carácter estético.

El paisaje, por lo tanto, es la conformación espacial que se produce como consecuencia de las interacciones entre la naturaleza y el ser humano. Es un constructo de este, que, partiendo de la naturaleza, se adapta a las necesidades humanas, por lo que su conservación, cuando existe ese equilibrio entre necesidad y territorio, y esta primera se adapta a su entorno, forma parte de la identidad humana, de la identidad y simbiosis del ser humano con el entorno en el que se establece. El paisaje es, por lo tanto, no solo un elemento de riqueza natural, un entorno de valor estético es también un conjunto de elementos que conforman la cultura del territorio, de la hablábamos anteriormente, que identifica a sus habitantes con él y forja una forma de vida. El paisaje es un elemento fundamental en la cultura territorial para establecerlo como factor determinante del desarrollo o permanencia de valores en el ámbito territorial. Cualquier paisaje tratado bajo ópticas conservacionistas ha sido ya superado, como establecen Hervás y Oliva (Hervás, J. y Oliva J.J. 2020)

... la prevalencia casi absoluta de las actitudes conservacionistas es, en realidad reduccionista, pues obliga solamente a tener en cuenta solo los paisajes previamente calificados (paisajes protegidos, paisajes naturales, paisajes de interés histórico) y anula la posibilidad de aplicar el conocimiento del paisaje a la totalidad del territorio puesto que, en este caso, propondrían su petrificación del mismo, de manera indefinida. En este sentido, la Convención Europea del Paisaje (CEP), firmada por los Estados Miembros del Consejo, el 20 de octubre de 2000, en Florencia, rompe, de una vez, por todas con la concepción estática o conservacionista del paisaje y en consecuencia lo define como: «cualquier parte del territorio tal y como la perciba la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción

<sup>53</sup> Florencia. 20 de octubre de 2000.

[https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/090471228005d489\\_tcm30-421583.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm30-421583.pdf)

<sup>54</sup> Parte de un territorio que puede ser observada desde un determinado lugar.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de factores naturales y/o humanos».

La Convención Europea, por otra parte, como afirman Hervás y Oliva (Hervás, J. y Oliva J.J. 2020) introduce, entre otros, el factor económico en su concepto o utilidad, lo cual induce a ser precavido en su tratamiento, para evitar que la utilización mercantilista prime sobre el concepto cultural.

...la Convención entiende que el paisaje participa de manera importante en otras cuestiones de interés general, culturales o sociales, y lo considera así mismo, como un recurso económico que puede contribuir al desarrollo económico y social, así como a la creación de empleo o al desarrollo del turismo.

En este sentido, el texto legislativo establece su valor como elemento condicionante de implantaciones transformadoras. El paisaje determinará la capacidad del territorio para asumir usos y actividades que lo modifiquen. Su incorporación en el planeamiento como variable determinante se especifica para cada uno de los planes y proyectos, pues en ellos deberá incluirse criterios o instrumentos de paisaje.

El paisaje condicionará la implantación de usos, actividades e infraestructuras, la gestión y conservación de espacios naturales y la conservación y puesta en valor de espacios culturales, mediante la incorporación en sus planes y proyectos condicionantes, criterios o instrumentos de paisaje. (TRLOTUP, art.6.3)

Hemos de entender, por lo tanto, que el paisaje deberá formar parte del planeamiento, que la adopción de criterios deberá estar basada en el mismo, pues lo hemos definido como algo percibido no exclusivamente con carácter estético, sino como elemento cultural, cuya preservación precisa de respeto, y su transformación no puede ser derivada a la exclusiva evitación de elementos discordantes con ese carácter estético, sino como sus valores culturales, con la identidad de sus habitantes.

Consecuentemente, como explica Mario Peña Chacón (Peña, M. 2005), en la composición del paisaje podemos establecer dos vertientes: la natural, «...conjunto estable de componentes naturales socialmente percibido como relevante y jurídicamente tutelado...con algún tipo de valor estético científico... », y la cultural, que «...sería aquel conjunto igualmente estable, pero conformado por elementos creados por la interacción humana, percibidos como significativos y, por tanto, resguardados por el ordenamiento jurídico,... » (Martín, R. 1997).

En este conjunto, deberíamos añadir que el paisaje se conforma, así como el espacio físico y el sociocultural, compilador del conjunto de variables que establecen el marco del comportamiento humano, su entorno físico, pero también su entorno social, vital, aspectos que lo forman y lo condicionan, dotan de identidad a un ámbito físico-social, ámbito que, por su derivación dependiente de la acción humana es, también, evolutivo, y en esa evolución, también protegible.

En relación con la normativa legislativa y el modo en que el paisaje se ha de tener en cuenta en los procesos de planificación y transformación, cabe hacer referencia a la incongruencia que manifiestan Hervás y Oliva (Hervás, J. y Oliva J.J. 2020), al tratar el paisaje como un elemento de diferente carácter según la finalidad o la incidencia del plan en el medioambiente.

El hecho significativo, que no pasa desapercibido, es el criterio escogido para desarrollar, según qué instrumentos del paisaje en función de si el plan urbanístico o territorial que acompañan tiene efectos relevantes sobre el medioambiente. Los estudios de paisaje analizan la ordenación urbana y territorial y los procesos que inciden en el paisaje, mientras que los estudios de integración paisajística valoran los efectos sobre el carácter y percepción del paisaje de planes, proyectos y actuaciones que inciden sobre el paisaje.

Carece de sentido estipular el ámbito de estudio y su finalidad, en función de si el plan urbanístico es objeto de evaluación ambiental y estratégica...

### La ocupación racional del territorio.

En tercer lugar, como principio básico de planificación encontramos los criterios por los que el territorio va a ser utilizado siguiendo estrategias de necesidad:

La planificación urbanística y territorial clasificará suelo... para satisfacer las demandas que lo justifiquen...basándose en necesidades reales, previstas o sobrevenidas, y se justificará mediante parámetros objetivos que analicen las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio... (TRLOTUP, art.7)

Se introduce aquí el elemento de «demanda justificada». Entendemos que las necesidades reales, esta demanda justificada, basadas en parámetros objetivos, serán aquellas que hacen incidencia especial en el bien común, en el interés general, estableciendo en base a tales parámetros la gradación de usos posibles en cada territorio. La demanda justificada es un término genérico que debe ser tamizado, por cuanto cualquier demanda no sería aceptable —precisa de justificación y esta debería entenderse en términos de su capacidad para establecer mejoras de carácter general

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

y público—, si de ella no se deriva una mejora del bien común y la acción transformadora no se encuentra imbricada en la capacidad del territorio para ser asumida por este en condiciones de equilibrio.

Establece, por otra parte, que los parámetros o indicadores analizarán «...las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio...». En este sentido, pretendemos crear, y es un elemento que habrá que clarificar, que se refiere a las capacidades de cada municipio para que esa ocupación territorial sea racional —entendemos que no cabe un paralelismo racional para las expectativas y las posibilidades, pues, en términos de mercado, las primeras son «demanda», cuyos intereses pueden ser realmente variopintos; y las segundas, «oferta», en el sentido de que debe evitarse forzar el uso del territorio por encima de las posibilidades de capacidad de este: no se puede ofertar lo que no es posible o genera perversión— y esté en consonancia con el concepto extendido, global, positivo, de Infraestructura Verde entendida como elemento a deducirle lo que se concibe con capacidad para acoger usos y actividades de transformación no alteradora de la identidad territorial, incluido el paisaje cultural.

Es importante, por otra parte, mencionar un cierto giro en los criterios para la ocupación racional, pues se adoptan nuevas formas de concebir la planificación, por cuanto establecen como prioritaria la culminación de la ciudad, previamente a la extensión de esta; la rehabilitación y reutilización; la compactación frente a la dispersión, argumentado en la protección de la función primaria del territorio, así como en aquellos aspectos que inducen a considerar importante la reducción de la movilidad.

Debe priorizar...la culminación de los desarrollos existentes...rehabilitación y reutilización, ..., como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, para evitar la segregación y la dispersión urbanas, ... mantenimiento de la función primaria del territorio...correcta integración y cohesión espaciales ... con el fin de reducir la generación de desplazamientos. (TRLOTUP, art.7)

Establece, por otro lado, criterios de integración social, de protección de aquellos residentes en riesgo de exclusión, reconceptualizando el planeamiento desde la perspectiva de la inversión de capital, hacia su concepción como elemento de integración social universal:

Debe impulsar la rehabilitación edificatoria..., de forma preferente a los espacios urbanos vulnerables, ... lugares donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social, ... (TRLOTUP, art.7)

Es la incorporación en los criterios de ocupación territorial de la preferencia por la reintegración en la ciudad de aquellos espacios que han sufrido degradación provocada, quizás, por intentos de gentrificación o elitización —centros históricos en los que se ha provocado su degradación interesada— o son el resultado de políticas de crecimiento periférico expansivo sin calidad urbana —barrios generados en los crecimientos del siglo pasado para cubrir la exigencia de vivienda para la clase trabajadora, carente de la calidad urbana necesaria—. Se trata de integrar en el hábitat al conjunto de ciudadanos, de establecer criterios de integración social universalizada, en definitiva, de establecer criterios de lo que ha venido en conocerse como *ciudad cuidadora*, un nuevo concepto en el que debemos, no solo cuidar de la ciudad para hacerla más habitable, sino hacerla más habitable para poder permitir que sus habitantes se sientan más y mejor cuidados.

La ordenación territorial y urbanística procurará las condiciones necesarias para conseguir ciudades socialmente integradas, evitando soluciones espaciales discriminatorias que generen áreas marginales y ambientes de exclusión social, que son contrarias a los valores constitucionales.

Las políticas y los planes de las administraciones públicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio deben incluir medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre las personas.

...

Emplear el concepto de ciudad cuidadora como modelo urbano, es decir, que el espacio urbano, movilidad, transporte público, accesibilidad, seguridad, equipamiento y diseño de las viviendas están en función de las personas y la vida cotidiana. (TRLOTUP, art.13)

Y aquí sí debemos hablar sin tapujos de un cambio de paradigma en la concepción de la ciudad, en la introducción obligatoria de la perspectiva de género, como uno de los grandes objetivos a lograr en las futuras urbes y, en general, en todo el ámbito territorial. Entiende la sociedad que, sin la participación, cogeneración, decisión de todas y todos en el proceso planificador, no se llegará a un modelo más justo de convivencia.

El desarrollo territorial debe poner en valor las necesidades de todas las personas. Ese debe ser el centro del proceso, sin distinción de edad o sexo, cualidad o cantidad. La ciudad viene definida como



*CIUDAD CUIDADORA*<sup>55</sup>, y debe atender a todas las personas, en toda su diversidad. En este sentido, la ciudad y el uso del territorio concebido como elemento de transacción económica, el suelo mercantilizado, el valor de cambio sobre el valor de uso, el territorio como elemento objeto de explotación, explotación incapaz de integrar al conjunto de la sociedad en ámbitos igualitarios, debe ser replanteada y reafirmada en la legislación, por cuanto no existirá un hábitat sostenible si no hay un hábitat que sea capaz de ejercer sus funciones protectoras, de seguridad y, a la vez, capaz de proveer de los recursos necesarios en términos de equilibrio para el conjunto de la población, sin exclusiones, pues la exclusión evita la publicación territorial y provoca el uso interesado y particularizado de un recurso universal, de necesaria preservación por el conjunto de la sociedad y para el conjunto de la sociedad.

## **2.5. El tratamiento del suelo no urbanizable en la legislación valenciana en las situaciones de ocupación informal por usos residenciales, un proceso de legalizaciones que no reconoce una realidad social**

Uno de los más graves problemas que la realidad actual establece sobre el territorio es la anárquica e irregular ocupación del suelo rural que se ha producido tradicionalmente, y principalmente, por vivienda familiares sin servicios y formando verdaderos conjuntos residenciales, conjuntos de viviendas que, por una parte, generan una antropización edilicia del territorio no urbano por elementos ajenos a su propio fin y, por otra, suponen su distorsión ambiental y paisajística, puesto que, en la mayoría de los casos, carecen de los servicios básicos para poderse llevar a cabo una habitabilidad adecuada, provocando, además, distorsiones de la imagen original y preservable, que, presumiblemente, se debería mantener.

No cabe duda que la máxima responsabilidad de esta situación, desde luego, sin restársela a los infractores, corresponde a la administración, especialmente, la local, —sin que quede fuera de ella la administración supralocal—, por la inacción, tanto de la primera en el ejercicio de sus competencias disciplinarias, como de la segunda, por el carácter subsidiario que tiene el mantenimiento de la disciplina urbanística y por la incapacidad legislativa para idear una solución a una demanda social y un hecho consumado, sin entrar en la valoración de esta. En este sentido, podemos remitirnos a publicaciones como la de Benito Sanz y Josep Antoni Ibars (Ibars, J.A. y Sanz, B.1983), que ya en los inicios del proceso, cuando entre finales de los años sesenta y los ochenta, la ocupación del territorio rural por edificaciones de segunda residencia se generaliza a las clases medias, que por «...mimetismo hacia la clase dirigente, que ante lo inhabitable de la ciudad, busca como sustitutivo la segunda residencia. El resto de clases sociales lo imita».

En este sentido, el mismo texto nos advierte de la gravedad del problema, que se ha enquistado a lo largo del tiempo, generando pseudourbanizaciones en el suelo rural, incluso de primera residencia, con, como ya anticipábamos, la connivencia de las administraciones, por cuanto, reproduciendo a Sanz e Ibars (Ibars, J.A. y Sanz, B.1983),

A nivel de municipios afectados, el problema es grave...por el espejismo de los ingresos que se perciben en las Haciendas Locales, el empleo que se genera por la construcción, etc.

Al margen de cualquier planeamiento u ordenación del territorio, han aparecido como «hongos» edificaciones por toda la provincia. La lógica del beneficio fácil, de las plusvalías rápidas ha primado sobre los intereses generales.

...Muchas veces contaban con la permisividad municipal u organismos competentes, o simplemente con su inhibición.

Como refieren estos autores, en su nota al pie 7, no se trata exclusivamente de un fenómeno valenciano, sino de un fenómeno nacional:

El fenómeno tiene un carácter nacional, como puede verse en las ponencias anteriores de Pere Caralps, Eliodoro Giner, Javier García Bellido, ...

Este proceso, una cuestión asumida como natural derivada del derecho que proporciona la propiedad, que una vez iniciado es de muy difícil limitación, se produce habitualmente en las

---

<sup>55</sup> Este nuevo modelo urbano sitúa a las personas en el centro de las decisiones, teniendo en cuenta la diversidad de experiencias y rompiendo con la estandarización de sujetos, cuerpos, vivencias y deseos. Los espacios deben ser flexibles y adaptarse a las diferentes necesidades de las personas y no que las personas se adapten a las condiciones del espacio. Este nuevo paradigma urbano se concreta en el modelo de la ciudad cuidadora, pensando ciudades que nos cuiden, que cuiden nuestro entorno, nos dejen cuidarnos y nos permitan cuidar a otras personas. (Valdivia, B. 2018).

proximidades de núcleos de población de tamaño medio, generando dispersiones del núcleo original, lo que desdibuja el efecto de cualquier política, en términos de contención y sostenibilidad de servicios y de control de la movilidad.

La irrelevancia de la infracción, como establece M<sup>a</sup> Jesús Romero Aloy (Romero, M.J. 2020), mencionando a Baño León (Bañón, J.M. 2009) es una de las causas que socialmente, desde el ciudadano, pero también desde el gestor público, se establecen como significativas en el devenir del incumplimiento.

Ha transcurrido más de medio siglo desde la promulgación de la LS 1956 y puede decirse que la indisciplina urbanística ha sido, con toda probabilidad, el capítulo más lacerante del urbanismo español. Las causas son muy variadas ..., pero en el fondo ha existido, y sigue existiendo, aunque en menos medida, lo que acertadamente BAÑO LEÓN denomina «mentalidad social sobre la irrelevancia de la infracción urbanística». Lamentablemente esta mentalidad no se ha residenciado sólo en el posible infractor, sino, lo que es más grave, en los propios encargados de velar por la disciplina.

Diversas, y muy graves por su socialización, son las causas que en el imaginario colectivo se instauran sobre la importancia de la comisión de lo que actualmente se ha convertido ya en un delito contra el territorio y que, de alguna manera, supone —aunque no siempre—, un freno a la irresponsabilidad sobre la integridad territorial.

El agravio comparativo, los réditos electorales, la falta de capacidad de algunos Ayuntamientos, la falta de voluntad política, permitieron que el arsenal de medidas jurídicas que, a partir del TRLS 1976 y Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978 se puso a disposición de la Administración fueran en general inaplicadas, salvo aquellos casos de denuncia a instancia de perjudicados o de otras instancias. A la falta de voluntad política se añadía, en muchos casos, la desidia y falta de respeto a valores ambientales y arquitectónicos por parte de quienes tenían aquella obligación jurídica y poseían los títulos —también académicos— habilitantes al respecto (Romero, M.J. 2020).

Estas imágenes de territorios, como decíamos, antropizados artificialmente son habituales en el ámbito de nuestra Comunidad Valenciana, aunque no exclusivos<sup>56</sup>, pues Andalucía, Murcia, etc., comunidades de carácter turístico, tienen verdaderas subciudades en los territorios periurbanos.

Ante esta situación, cabría preguntarse si la protección del suelo no urbanizable debe ser siempre, sí o sí, la derivada natural de la urbanización de los núcleos, o cabría otra tipología de ocupación del territorio, ajena a la urbe, ya que, al parecer, se trata de una demanda social, que, hasta el momento, la ley no se ha planteado y resuelto. Quizás, alternativamente, cabría un planteamiento de conversión de las afuncionales aglomeraciones dispersas en ciudades, complementando sus carencias.

Es evidente que cualquier planificación protectora del territorio periurbano que evite la extensión de la ciudad sobre el territorio con densidades muy reducidas, puesto que generan un gran coste en servicios y en movilidad, es consecuente con las políticas de sostenibilidad concretadas, en este caso, en diseños en compacidad y en evitación de conurbaciones.

Sin embargo, la situación consentida no se ha resuelto adecuadamente para mantener este modelo que se establece filosófica y legislativamente como idóneo. Es más, se producen políticas de «amnistía» muy frecuentemente, cargando las tintas del mantenimiento de la disciplina, para las nuevas acciones ilegales, en el incremento de los plazos de prescripción. Tal forma de actuar genera un círculo vicioso de hacer y deshacer, de consentir y regularizar, lo cual permite una sensación de impunidad y de ligereza en la concepción de la irregularidad como un acto delictivo<sup>57</sup>. Y se arbitran planes de legalización<sup>58</sup> con el argumento de la reducción del impacto territorial que las edificaciones sobre las que no se puede ya actuar generan en el modelo de crecimiento y desarrollo del territorio, cuando el modelo ya nace distorsionado por el hecho de existir tales suburbanizaciones ocupando el territorio, independientemente de los servicios de los que dispongan. Como veremos, además, estos planes de legalización por minimización pueden aplicarse, incluso, a viviendas aisladas que no formen núcleo.

A raíz de las medidas adoptadas en la nueva legislación valenciana, se concluye que se trata de un modo urgente de abordar la situación, de tratar de frenar la proliferación de las actuaciones atípicas en esta clase de suelo, así como de encauzar lo existente con la intención de evitar su repetición, como refiere, la profesora Casar Furió, M<sup>a</sup> Emilia (Casar, M.E. 2020), aunque ello signifique un modo

---

<sup>56</sup> Ya lo hemos referenciado como un fenómeno a nivel nacional.

<sup>57</sup> Como conocemos, la edificación ilegal en suelo no urbanizable es un hecho punible penalmente por ir contra la ordenación del territorio. Sin embargo, no es novedoso el régimen de amnistía regulada legislativamente para algunos casos —unos, sí, otros, no— en los que la inacción administrativa ha consolidado tales hechos punibles. (TRLOTUP, D.T.26<sup>a</sup>)

<sup>58</sup> Minimización de Impactos Territoriales (LOTUP, art.210 y ss)

de proceder, desde la opción del modelo territorial, que podría ser cuestionado, pues si bien actúa sobre la realidad existente, no incorpora esta a la tipología que pretende establecer de ciudad.

En realidad, mediante la nueva norma se pretende contemplar legislativamente una realidad existente que demandaba con urgencia la adopción de medidas necesarias en relación con el suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana (ocupación abusiva por las edificaciones, falta de control por los Ayuntamientos, parcelaciones ilegales, consiguiente degradación del medio, y, lo más relevante, problemas de difícil solución).

Se trataba de adoptar medidas que generasen una mayor implicación desde los órganos competentes en el control de este tipo de suelo, mayor fiscalización por los órganos autonómico y local; es más, se adopta el criterio de superficie mínima exigible de una hectárea, como criterio general, sirviendo de importante cortapisa a las parcelaciones urbanísticas (ilegales) en suelo no urbanizable valenciano.

Por el contrario, siendo esta una cuestión determinante para poder concluir la bondad del modelo propuesto finalmente en la política territorial reciente de la Comunidad Valenciana, cabría un análisis pormenorizado del mismo, buscando la posibilidad de propuestas alternativas, si caben, a la protección de determinados territorios demandados por los ciudadanos para su edificación rural, en muchos casos de 1ª residencia, o, alternativamente, cuál debe ser la política de minimización, pero también de integración en el modelo, de las situaciones ya consolidadas y de difícil erradicación, salvo en aquellos casos en que las ocupaciones sean totalmente incompatibles con la salubridad, la seguridad o el propio modelo, en los que, quizás, habría que replantearse la ciertas medidas de desurbanización, tan mencionada a raíz de los fenómenos recurrentes derivados de la fenomenología que nos espera con el ya presente cambio climático.

Tratará este apartado de determinar cuáles han sido los tratamientos desde la legislación estatal, hasta la autonómica valenciana, para el tratamiento del suelo no urbanizable, y cómo se han acometido, si se ha llegado a hacer, las cuestiones de indisciplina que no se han podido frenar, generando situaciones que no se corresponden con las filosofías actuales de protección del finito recurso que es el suelo.

### **2.5.1. El tratamiento del suelo rústico en la Ley del Suelo de 1956**

Como se deduce del propio texto de la Ley, constituye el suelo rústico aquel que no es ni urbano, ni de reserva urbana. Es decir, será suelo rústico, aunque no tenga valores intrínsecos, si no cumple determinadas precisiones para ser otro tipo de suelo. Se trata de un suelo residual, que no merece un cuestionamiento positivo para su protección especial. El legislador pone el énfasis en la conciencia general de que el plan sirve para expandir las ciudades y lo que no se dedique a ello carece de interés. Esta concepción en negativo del suelo rústico da idea de la inexistencia de una conciencia de valor sobre el territorio.

Artículo 64: Constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueren incluíbles en ninguno de supuestos de los dos artículos precedentes.

El texto legal destina el artículo 69 a regular este tipo de suelo estableciendo determinadas concesiones, al hilo de que se trata de un suelo residual, en el que pueden llevarse a cabo ciertas actividades.

La propiedad de los terrenos de suelo rústico estará sujeta a las siguientes limitaciones urbanísticas:

Primera. —Los terrenos cuyas características, según el Plan, deban ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilizaciones que implicaren transformación de su destino propiamente agrícola o forestal, según la ordenación.

Segunda. —La facultad de edificar se ejercerá en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie, salvo en los casos siguientes:

Construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables, que respondan a planes o normas del Ministerio de Agricultura;

Construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos: las que desarrollaren un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población, en todos los cuales podrán permitirse mayores volúmenes de edificación según el procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo 46.

Tercera. —Los tipos de construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada y quedarán prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto.

En primer lugar, manifestando que son terrenos objeto de conservación y defensa, mantiene que serán dedicados, sin posibilidad de alteración, al destino agrícola o forestal que se le ha conferido,

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

y así establece límites a los derechos de los propietarios de ese suelo, que deben entenderse vinculados a los usos típicos del suelo rústico —salvo que se pretenda interpretar, como así resultó, que admite suelos rústicos que no son objeto de conservación y defensa.

Por lo tanto, en principio, parecería clara la voluntad del legislador de no alterar el medio rural en ninguna circunstancia sobre aquellos suelos en el que plan establezca la protección.

Sin embargo, a reglón seguido, fija una cierta facultad a edificar, sin bien matiza que tal facultad no es indemnizable, por considerarse extraordinaria, estableciendo condiciones. Esta facultad queda relacionada en diferentes actividades, a las que no les establece un límite determinado, salvo el de su condición aislada y su no asimilación a edificaciones propias de los núcleos urbanos, especificando que no pueden existir paredes medianeras al descubierto, lógicamente, en bloques de pisos, los cuales quedan prohibidos.

Estas construcciones, sinópticamente son:

Construcciones vinculadas a explotaciones agrícolas	
Usos:	explotaciones agrícolas, silos o viviendas en fincas mejorables.
Condición:	han de responder a planes o normas del Ministerio de Agricultura

Por otro lado, el texto legislativo dispone la posibilidad de establecer en este suelo construcciones ajenas al destino natural o agrícola del suelo rústico.

Edificaciones de carácter terciario o de carácter de desarrollo de un fin de interés nacional.	
Usos:	Que desarrollen un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico.
Condición:	necesariamente vinculadas a determinados terrenos y que sea necesario emplazarlos en el medio rural.

Hasta aquí las edificaciones vinculadas al medio rural o que precisen ubicarse en él por vinculación de la actividad al terreno o necesidad de emplazamiento en ese medio.

Sin embargo, el legislador introduce una salvedad, en términos de ocupación atípica residencial, la que implica una vía de entrada en suelos que no merezcan, según el plan, conservación y defensa, con el criterio de imposibilidad de transformación que establece en el párrafo primero del artículo, la posibilidad de establecer usos residenciales.

Edificaciones singulares de vivienda unifamiliar.	
Usos:	vivienda unifamiliar.
Condición:	su carácter singular —entendemos por singular, su unicidad—, alejadas de los núcleos urbanos y que no exista peligro de formación de núcleo de población.

Hemos de destacar que el volumen exigible para estos usos no viene determinado de manera alguna, estableciéndose la indeterminación de «en todos los cuales podrán permitirse mayores volúmenes de edificación según el procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo 46.»

Sin embargo, aun habiendo hecho un breve, pero claro establecimiento de los usos que son posibles en el suelo rústico, cabe indicar que, a tenor de la edificabilidad establecida en la limitación segunda, del apartado primero de este artículo 69: «Segunda.—La facultad de edificar se ejercerá en proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie, salvo en los casos siguientes:... » y siendo estos casos excepcionales los ya expuestos, deberemos deducir que, si la facultad de edificar tiene una proporción de edificabilidad que no corresponde a los casos enumerados, otros muchos usos son posibles, aunque sí limitados a ese volumen, pues si no es así, no tiene sentido hacer mención a tal específica edificabilidad.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

En definitiva, en el suelo rústico deben establecerse usos vinculados al mismo y de necesario emplazamiento en él. Sin embargo, del texto legal se deduce un amplísimo abanico de otras posibilidades, entre las que figuran las que nos interesan, las viviendas unifamiliares, aunque sí es verdad que exige, sin concreción, que no se encuentren en zonas periurbanas y no exista el peligro de formación de núcleo de población.

Es en esta última premisa o condición, la de no formación de núcleo de población, unida al carácter de singularidad exigida, donde podría existir el límite al peligro de formación de asentamientos irregulares que distorsionen el modelo del suelo rústico que debería preservarse. Sin embargo, la realidad fue muy distinta, como ya se ha referenciado anteriormente.

De la definición de núcleo de población que se dé en cada caso, y que deriva a norma reglamentaria, dependerá que sea una norma permisiva en el sentido de que se formen diseminados que supongan un peligro para la formación espacios residenciales ajenos al núcleo central, con la consiguiente ocupación irregular y descontrolada del territorio.

De todas formas, no parecía que la etapa económica en la que se dictó la norma hiciera presagiar una ocupación dispersa y anárquica del territorio que pudiera quebrar el modelo de desarrollo de suelo a defender y preservar.

### **2.5.2. Nuevo concepto: el suelo no urbanizable. El texto refundido de 1976**

El año 1975 se publica la nueva Ley del Suelo, conformándose en el año 1976 el Texto Refundido de ambas leyes, para configurar la norma urbanística que ha regido en el ámbito regional, hasta la transferencia de competencias a las autonomías surgidas o renovadas a raíz del nuevo estado democrático.

El artículo 11.3 de dicho texto refundido establece el objeto específico de la clasificación del suelo como no urbanizable: preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano.

Los Planes Generales Municipales tienen por objeto específico, en el suelo no urbanizable, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje.

Es decir, se establece expresamente que, en esta nueva clase de suelo, sustitutiva de la definida como suelo rústico, la función del plan es, como en su nombre se indica, evitar cualquier proceso de urbanización. El término «urbanizable» implica la capacidad de un suelo para ser urbanizado. La negación implica la NO capacidad de serlo, por contraposición del suelo rústico, en el que no se define como aquel incapaz, sino que es rústico por su propia naturaleza, no por la negación del plan a dotarlo de urbanización.

No obstante, en la definición de qué suelos serán clasificados como no urbanizables, el texto refundido vuelve a remitir a los que resulten restantes de las otras clases de suelo, salvo que merezcan una especial protección por su excepcional valor. Es decir, les requiere una condición que considera excepcional, resultando, de nuevo, una clasificación protectora, pero tan solo en aquellos casos extraordinarios, restando el suelo no urbanizable común como aquel que no merece ser clasificado de urbano o no se considera preciso para ser urbanizado.

¿Y qué contenido les establece el texto legal? Pues bien, este contenido viene definido en el artículo 86.1, por remisión al artículo 85.

1.ª Deberán respetarse las incompatibilidades de usos señaladas en el Plan General.

2.ª No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten, en su caso, a los planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población.

3.ª Los tipos de las construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada, conforme a las normas que el Plan establezca, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas.

Como se puede apreciar, no difiere sustancialmente de la definición de contenido del texto del año 1956, salvo en lo siguiente:

Lógicamente, si el Plan establece incompatibilidades de uso, deberán estas respetarse. Debería ser obvio que no se debería precisar un régimen de incompatibilidades en un suelo en el que los usos típicos deberían ser únicamente los naturales y los agrícolas o ganaderos. Los incompatibles son

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

todos los demás, salvo excepciones.

Por otro lado, establece, igualmente que en el año 1956, ese régimen de excepciones:

Relacionadas con el uso agrícola.	
Usos:	edificaciones destinadas a explotaciones agrícolas.
Condición:	que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten, en su caso, a los planes o normas del Ministerio de Agricultura.

Relacionadas con las obras públicas.	
Usos:	construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas.
Condición:	

Relacionadas con el interés general.	
Usos:	edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social
Condición:	que hayan de emplazarse en el medio rural,
Relacionadas con el interés general.	
Usos:	vivienda familiar
Condición:	edificios aislados y que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población.

Vemos que existe una cierta similitud con los usos autorizables en el texto anterior, sin que en este caso se haya definido la edificabilidad en la propia ley, habiendo desaparecido la edificabilidad genérica que se establecía en el texto del año 1956. En este caso, deducimos que sí hay una mayor limitación de transformación en el SNU, por cuanto los usos sí están asociados a una relación concreta y no existe la facultad de edificar, si no se refiere a ellos.

En cualquier caso, vuelve a recordar que las edificaciones de cualquier tipo autorizables no deben responder a las características de las zonas urbanas.

Sin embargo, elimina el concepto de *singularidad*, sea cual sea el criterio con que estableciera tal concepto. Y elimina, también, la exigencia de «la lejanía de los núcleos urbanos», es decir, admite su ubicación en cualquier lugar, incluso en suelo periurbano, con el riesgo que ello supone, por proximidad y sin solución de continuidad, para el crecimiento desregularizado de la ciudad.

En definitiva, como manifiesta la profesora Casar Furió, M<sup>a</sup> Emilia (Casar, M.E. 2020), se recoge «... la existencia de un régimen jurídico particular en relación a las construcciones e instalaciones que no guardasen relación con la naturaleza rústica de las fincas, esto es, usos o edificaciones “impropios”, a ubicar en el medio rural –suelos no urbanizables–, sin embargo, siendo imprescindible la autorización administrativa estatal previa por insuficiencia de la licencia urbanística municipal. Se aplicaba únicamente a edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social el que hubieran de emplazarse en ese tipo de suelos, así como, la construcción de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en lugares en que no existiera la posibilidad de formación de núcleo de población según el art. 85.2 de este texto legal».

Y, ahora, con la incipiente clase media que resurge en la sociedad, sí resulta un campo abierto para la masiva ocupación legal del territorio, que conlleva la inmediata respuesta indisciplinada de aquellos que no ven posible su igualdad de trato, por no reunir las características físicas que el plan les va a exigir, que, probablemente, carezcan de una justificación urbanística. Las consecuencias posteriores, hasta nuestros días, son evidentes, la proliferación de edificaciones en suelo no urbanizable, que se introducen en un discurso disruptivo del tratamiento que debería haber tenido.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

En este sentido, nos encontramos con situaciones heredadas que implican que la esquematización del tratamiento legislativo del Suelo No Urbanizable induce a situaciones que imposibilitan resolver determinados aspectos o situaciones que la realidad muestra. Tal situación, como veremos posteriormente, es tratada de abordar en el actual tratamiento del SNU derivado del vigente texto refundido actual, que nos hará repensar si podrían existir alternativas tanto a la esquematización como a la simplificación legalizadora actual.

La normativa reguladora de las clasificaciones de suelo tiende a introducir un principio de esquematización, que, por útil que pueda resultar en la práctica, deja de lado multitud de implicaciones de la realidad espacial... la idea subyacente en la tipología oficial del suelo, desde la perspectiva urbanística, es la aceptación conceptual y la pretensión de consolidar en la práctica la dicotomía entre lo rural y lo urbano. Así, mientras el suelo urbano y urbanizable se consideran el ámbito real y potencial respectivamente del asentamiento de la ciudad y de sus funciones, el no urbanizable se perfila como la no-ciudad, por lo que debe mantenerse al margen de todo "contagio urbano", conservando a perpetuidad su condición consustancial de espacio productivo del sector primario. (Valenzuela, M. 1986)

Obviamente, esta dicotomía, sin ánimo de contradecirla, establece matices que la realidad de la utilización de suelos, por ejemplo, periurbanos altamente ocupados, no permite ser abordada con realismo, encontrando, a partir de criterios simplificadores y homogéneos de suelos no urbanizables, la dificultad para resolver incoherencias urbanísticas, como el hecho de existir la necesidad de acogerse a medidas legalizadoras atípicas para resolver problemas patrimoniales de propiedad, como determinaremos más adelante.

Sí se mantiene la exigencia de que no exista riesgo de formación de núcleo de población, que se regulará de una forma vaga en el reglamento de planeamiento de 1978, remitiendo sus condiciones a criterios objetivos a fijar en los planes, que podrían establecer espacios urbanizados propios de otro tipo de suelo, pues no existe una estrategia común, por otro lado, imposible, pues se trata de una ley estatal y cada territorio tiene su propia idiosincrasia.

Cabría, en este sentido, participar que existen realidades y sensibilidades que, quizás, deberían haber sido objeto de obligada consideración, como opina Valenzuela, según la referencia de pie de página anterior.

Sin ánimo de ser exhaustivo, destacaríamos entre las realidades —algunas que nos interesan— de obligada consideración:

-...

- El tamaño de los núcleos urbanos existentes y su capacidad de penetración en el no urbanizable.
- La capacidad de los agentes instalados en ellos para provocar procesos de difusión urbana en el territorio.

- ...

- La existencia de preferencias sociales por determinadas formas de alojamiento heredadas del pasado, lo que explica su perpetuación en una situación muy diferente de la originaria. Así se podría explicar la preferencia en las regiones de la Cornisa Cantábrica por la vivienda unifamiliar aislada, que tiene una lectura eminentemente culturalista, como también la tiene la tradición del núcleo compacto en el mundo mediterráneo.

- etc.

Estas y otras realidades presentes en el Suelo No Urbanizable (SNU) hacen que bajo esta denominación genérica se escondan situaciones tan dispares que pretender darles un tratamiento homogéneo sea no sólo inviable sino altamente desaconsejable por partir de una presunción deformadora de la realidad.

Estas limitaciones que homogeneizan el tratamiento del suelo no urbanizable, tienden a predisponer en la propia ley una ocupación ajena a la regulada por la ordenación de los suelos urbanos o urbanizables, estos últimos, lógicamente, a partir del Plan Parcial. Esta ocupación está amparada por ciertos criterios objetivos definidos en el plan, como la parcela mínima o el mencionado riesgo de formación de núcleo de población, pero da pie a generar una cultura de que el suelo no urbanizable no es aquel que debe ser preservado a toda costa de urbanización y edificación ajena a la propia de su uso específico agrícola o natural, abriendo el campo a la vivienda de segunda residencia, ajena a la rural de necesaria ubicación en la finca a la que sirve, aun a pesar de esa dicotomía que expresábamos ciudad-campo, generando tipologías de asentamientos, de algún modo, alegales, que con posterioridad obligarán a replantear otras formas de entender el suelo no urbanizable y los instrumentos de trabajo sobre el mismo.

Ello conllevará, además de considerar el suelo no urbanizable como un ámbito en el que cabe una cierta libertad de edificación, salvando escollos administrativos necesarios, para, no ya establecer la vivienda habitual, prescindiendo de conceptos de compatibilidad y buscando la ruralidad como la

panacea de vida, ajena a los costes de servicios y de movilidad insostenible que generará su masificación, sino para ubicar cientos de viviendas de segunda residencia, objeto de deseo de esa nueva clase media que surge con la apertura económica y política, sin la correspondiente coherencia infraestructural o de modelo de asentamiento, diferente entre ámbitos, como ya hemos afirmado.

Se inicia con ello la aceleración de las barriadas rurales perimetrales a la ciudad, sobre todo en municipios de escala media, que, ante la pasividad de la administración o la ceguera en la búsqueda de una solución que pueda conciliar la necesaria preservación de los criterios de sostenibilidad del suelo rural y la demanda de la sociedad, ha llevado a muchos municipios a encontrarse ahora con la difícil conciliación de los actuales criterios estratégicos sobre el territorio con la realidad del mismo.

### **2.5.3. Primera legislación valenciana específica del suelo no urbanizable. Ley del Suelo No Urbanizable de 1992**

La Comunidad Valenciana, a la vista de la parca regulación del suelo no urbanizable contenida en la legislación estatal, decide, como primera ley urbanística valenciana, intervenir en esta clase de suelo específicamente.

En esta primera intervención destaca que sus objetivos son:

El suelo no urbanizable es, por principio, aquel que se decide preservar del proceso urbanizador. Deja de ser un resto de suelo, por cierto, el que mayor superficie abarca, por regla general, en el territorio, para pasar a ser un suelo que se clasifica como incapaz, *a priori*, de asumir urbanización.

Como deducimos de la profesora Casar Furió, (Casar, M.E., 2020), se trata de una concepción del suelo sin funciones urbanísticas, previsto por el plan, con un carácter positivo, de una positiva voluntad preservadora orientada hacia la conservación de valores ecológicos o paisajísticos apreciados,

...se parte de un concepto positivo del suelo no urbanizable, no tiene un carácter meramente residual, generando desde el punto de vista de la propiedad obligaciones de hacer a fin de conservar y preservar dicho territorio.

En cualquier caso y como excepcionalidad, el texto legal, como en otros supuestos, sí atribuye a este tipo de suelo, cuando sea posible mantener los criterios de protección y preservación mencionados, estableciendo los supuestos y condiciones en que hayan de producirse, singularmente, determinadas actuaciones urbanísticas.

La nueva regulación, haciendo un paralelismo entre las actividades permitidas en la legislación anterior, y tratando el suelo no urbanizable con un positivismo regulador, que no lo considera un suelo sobrante, sino uno más que cabe regular y en el que caben nuevas actividades, diseña las facultades y derechos de los propietarios sobre el horizonte de máximas posibilidades que, cumplidas las previsiones legales, podrían eventualmente desplegarse en el suelo de régimen común.

Del texto relatado por Casar Furió, (Casar, M.E. 2020), cabe deducir un doble nivel de usos en este suelo, que, por otra parte, es paralelo al determinado en otras leyes de esta competencia,

...en el suelo urbanizable común se permite el uso en función de su destino natural, mientras que en relación con el exceso en dichos usos tendentes a la actividad urbanística se genera la obligación de la autorización previa en base a la atribución por la ordenación urbanística...

Tal como se define en el preámbulo, la ley permite que los planes puedan definir los usos y construcciones que podrán implantarse en este tipo de suelo: «...actuaciones tales como la vivienda familiar, las construcciones agrícolas, incluso las que requieran ciertas obras de arquitectura o la explotación de canteras. Igualmente, la planificación sectorial de las carreteras podrá permitir actividades localizadas a su servicio...» y «...actuaciones productivas y terciarias, en suelo no urbanizable, que requerirán la previa declaración de su interés comunitario otorgada por la Generalidad, dando participación a los municipios en el procedimiento.»

Por supuesto, en el suelo no urbanizable, sus propietarios tendrán la facultad de destinarlos para su utilización o explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga de que sean susceptibles los terrenos conforme a su naturaleza.

Por otra parte, reiterando la tradición histórica, se pueden llevar a cabo, sin una autorización especial, los vinculados a las obras y servicios públicos.

Otros usos, ya vinculados a control y autorización previa del órgano autonómico correspondiente en municipios de población inferior a 50.000h —tal control no es necesario en municipios mayores— serán:



Vivienda aislada y familiar que no contribuya a la formación del núcleo urbano; almacenes e instalaciones vinculadas a actividad agrícola, ganadera o forestal o cinegética; Explotación de canteras o extracción de áridos o tierras; y actividades de servicios vinculadas funcionalmente a las carreteras.

Por último, teniendo en cuenta determinadas actividades que no pueden ser realizadas en condiciones normales en los suelos urbanos y/o en los polígonos industriales al uso, se establece, con cierta analogía a los usos de interés público y social anterior, el nuevo concepto de actividades autorizables mediante *Declaración de Interés Comunitario*, a las que somete, en la casi generalidad de los casos, a plazos de «concesión» y al pago de un canon sustitutivo de las inversiones que esta declaración, para su implantación en suelo no urbanizable, le exime de ejecutar en suelo urbano o urbanizable.

Estas son las actividades mineras y extractivas no contempladas en el uso de canteras anteriormente mencionado; determinados usos industriales; y los usos terciarios que requieran su emplazamiento en este suelo.

En este contexto de autorizaciones de usos en principio no previstos para esta clase de suelo, como ya hemos visto, nos encontramos con las viviendas familiares, algunos de sus elementos más significativos son:

- Debe tener un carácter aislado y acabado rural.
- No debe contribuir a la formación de núcleo urbano.
- La parcela que autorice el planeamiento tendrá, como mínimo, 10.000m<sup>2</sup>, y la ocupación máxima de construcciones y elementos arquitectónicos será del 2%.
- Se deben limitar las obras sin vínculos con la actividad agraria.

De ello y del texto del párrafo 1<sup>a</sup> del artículo 10 de la ley...

Respetar la superficie y forma de la parcela mínima para una vivienda y de su ocupación constructiva máxima que regulará el planeamiento, si autoriza este uso, impidiendo las transformaciones contrarias al destino rústico del suelo, su edificación abusiva o la formación de núcleos urbanos y limitando las obras sin vínculos con la actividad agraria.

...se concluiría que estas viviendas, aun llamándolas viviendas familiares directamente, se corresponden más con aquellas que se vinculan al uso rural de la finca, por cuanto «... y limitando las obras sin vínculos con la actividad agraria».

Deberíamos deducir, por lo tanto, que no es intención del legislador que se proceda a la implantación que desvirtúa la no «urbanizabilidad» de este suelo —al menos, lo establece de una forma velada— procurando, simplemente, la oportunidad de mantener los usos tradicionales rurales de vivienda, allí donde este uso se corresponda con la costumbre.

Sin embargo, nuevamente, quizás, por la poca afinidad política y ciudadana con las normas restrictivas en las poblaciones medias de nuestro entorno, el resultado es muy diferente al esperado.

Por otra parte, aunque establece una parcela mínima excesivamente grande para determinados territorios, pues no es habitual en zonas de huerta tradicional valenciana, esta superficie de parcela implica una generalización de la norma que no se corresponde con la diversidad del territorio valenciano. Ello puede propiciar, bien su incumplimiento ilegal generalizado —lo cual ha sido lo habitual—, bien, o también, el trato injusto por establecer diferencias entre pequeños y grandes propietarios, beneficiando a estos segundos en una excepción que solo se justificaría desde la protección del medio, aunque resultara de difícil comprensión.

Si se pretendía permitir los modos de vida tradicionales en el suelo rural, prohibiendo usos de carácter más urbano y no vinculado al uso agrario, debería haberse analizado concienzudamente qué parámetros permitirían tal forma de implantación, impidiendo expresamente cualquier otro tipo de habilitación, cumpliendo objetivamente los parámetros establecidos, que haya permitido fructificar sobre el territorio el número de viviendas que se ha generado y que desvirtúa el concepto general que debería tener este suelo.

Alternativamente, y como hemos analizado anteriormente sobre las preferencias sociales derivadas del pasado, podría haberse estudiado una fórmula intermedia, a la vista de que la ley va detrás de la realidad, puesto que la tendencia a la residencia en las periferias de las ciudades o las segundas residencias «rurales», ya había producido en la fecha de promulgación de la ley un proceso de semiurbanización de los suelos periurbanos que impiden cualquier filosofía de ciudad mediterránea compacta, que minimice los costes de servicios y tienda a conceptos de compacidad.

Como decíamos, quizás la intención del legislador no sea generar actuaciones urbanísticas ajenas a las propias del suelo rural, sino establecer una cierta protección atendiendo a la realidad existente, que no pretende obviar. La situación problemática atípica, en principio, del suelo rural, ya viene expresada así en Casar Furió (Casar, M.E. 2020), cuando manifiesta una de las razones por las que se precisa establecer una nueva norma.

En realidad, mediante la nueva norma se pretende contemplar legislativamente una realidad existente que demandaba con urgencia la adopción de medidas necesarias en relación con suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana (ocupación abusiva por las edificaciones, falta de control por los Ayuntamientos, parcelaciones ilegales, consiguiente degradación del medio, y, lo más relevante, problemas de difícil solución)

Debería, en esta ley, o las posteriores, no haberse determinado tanto lo que se prohíbe, sino lo que se debe exigir a lo existente para poder integrarlo en la nueva filosofía territorial. En definitiva, establecer criterios de integración, como modelo «ciudad» o «semirruralidad», de los asentamientos, propiciados y consentidos por la administración, de modelos de «no ciudad». La ley debería haber implementado determinaciones que permitan reconducir la situación actual a los modelos perseguidos.

Por contra, la ley, en sus disposiciones transitorias, concededor como es el legislador de la situación real del suelo no urbanizable, establece la posibilidad de regularización de los continuos edificados existentes:

Regularización excepcional de urbanizaciones. Siempre que se den determinadas condiciones de no ocupación de suelos sujetos a especial protección y quede justificada la coherencia con el modelo y la estrategia territoriales de la ordenación general del término municipal, se podrá por una sola vez y dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, a la regularización urbanística de urbanizaciones que, de hecho, se hayan ejecutado en contradicción o al margen de la legalidad urbanística en vigor...

La regularización, cuando se estime oportuna por su congruencia con el nuevo modelo territorial escogido, se podrá formalizar mediante la clasificación de los terrenos como suelo urbanizable, apto para urbanizar o, incluso, urbano...

No establece criterios territoriales de cosido, de compactación, de reequilibrio, etc., para poder llevar a cabo la regularización «semirrural», si bien, es verdad, no existen todavía en la época tales criterios fijados como objetivos a desarrollar por el planeamiento que se lleve a cabo en la comunidad autónoma.

En cualquier caso, esta forma de regularizar, cuyo objetivo no es más que desarrollar una cierta seguridad jurídica a los propietarios que han actuado ilegalmente, para soslayar la ineficacia de la propia administración, que no ha sabido evitar estos procesos, resulta algo complicada de llevar a cabo, tanto por el procedimiento, como por el plazo y la gestión que conlleva su materialización, y no sirvió de nada, manteniéndose la situación previa, salvo error, en el cien por cien de los casos.

### **2.5.4. Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable**

Manifiesta la nueva ley, publicada 12 años con posterioridad a la primera que se ocupó específicamente del suelo no urbanizable, la necesidad de llevar a cabo una revisión de sus preceptos, revisión ordenada, en relación a la incorporación de los usos ya permitidos en la antigua ley, por cuanto se requieren matices especiales, y metódica, pues ha de mantener un criterio similar al vigente, ya que las instituciones incluidas en la ley ya han adquirido vocación de permanencia, aunque se planteen modificaciones en el campo competencial, y ello por cuanto la situación socioeconómica en el territorio valenciano ha evolucionado, de manera que la presión sobre el suelo no urbanizable empieza a adquirir sesgos preocupantes.

La ley mantiene los principios en los que se basaba la ley del año 1992, reiterando que el suelo no urbanizable debe responder a un suelo que disponga de valores propios que implique su clasificación protectora y preservativa, rechazando aquello que sucedía en las leyes estatales, en las que resultaba un suelo mero resto de los suelos que adquirían otra clasificación<sup>59</sup>.

De hecho, en sus declaraciones conceptuales, la ley define que el suelo no urbanizable es aquel en el que por definición no se puede destinar a otros fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales.

---

<sup>59</sup> En términos de nuevo paradigma, el suelo no urbanizable, que ya es considerado como suelo con valores propios, debería ser el ámbito protagonista, por cuanto los procesos de transformación que, en definitiva, son la causa de las alteraciones del medio, solo es posible llevarlos a cabo sobre él. Antes que suelo rural, debería ser denominado, para darle su verdadera importancia, suelo no transformado, en términos urbanísticos, claro.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

El criterio, en principio, de preservación de usos vinculados al mundo rural es muy claro, como establece Casar Furió:

A mayor abundamiento, en la LSNU 2004, el suelo no urbanizable es aquel en el que por definición no se puede destinar a otros fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento. Solo, por excepción a la regla general de inedificabilidad del medio rural, la ley admite posibles usos y aprovechamientos urbanísticos, siempre que sean los estrictamente necesarios y resulte imprescindible su localización en esta clase de suelo. (Casar, M.E. 2020)

Sin embargo, como en aquella ley, vuelve a establecer una serie de excepciones a la inedificabilidad, como el propio preámbulo de la Ley y su artículo 7 establece, del medio rural, y admite posibles usos y aprovechamientos urbanísticos, siempre que sean los estrictamente necesarios y resulte imprescindible su localización en esta clase de suelo.

En este sentido, se admite la justificación de necesidad e imprescindibilidad, pero la realidad no es exactamente esta, como en los párrafos siguientes podemos concluir.

Divide el suelo no urbanizable en dos categorías: la del suelo con especial protección y la común, división que resulta habitual en la generalidad de las leyes urbanísticas.

En el primero, lógicamente, es mucho más restrictiva a la hora de exceptuar la absoluta protección e inedificabilidad y sólo se podrán realizar actuaciones compatibles con las normas de protección correspondientes, y que sean necesarias para el mejor aprovechamiento, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo.

Sin embargo, el segundo tipo de suelo, aun reuniendo características que aconsejan preservarlo de edificación y urbanización, es un suelo que, dependiendo de la evolución de la estrategia sobre el territorio y el desarrollo del mismo, podría llegar a alcanzar otra categoría. En él se podrán autorizar actuaciones que no sean incompatibles con el sostenimiento y el mantenimiento del medio rural.

En relación con las posibilidades edificatorias, como ya hemos mencionado, en el suelo no urbanizable protegido, la ley establece la prohibición absoluta de construir, que se establecerá en el propio plan, así como las medidas a adoptar a efectos de conservación, protección o mejora.

Sin embargo, sí hay una cierta posibilidad de llevar a cabo instalaciones y obras derivadas de sus propias características a proteger y del disfrute público de las mismas:

«...necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo...» y así mismo «...las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección.

Queda claro, por lo tanto, la intencionalidad del legislador de que en tal tipo de suelo se impide cualquier aprovechamiento que no tenga un destino público, para el disfrute de la población y la protección integral del mismo.

Tal como establece la profesora Casar Furió (Casar, M.E. 2020), se establece, como novedad en el suelo no urbanizable, la posibilidad de establecer una especie de zonificación urbanística en la que se configure el territorio apto para determinados usos.

Con la LSNU 2004, se introduce como novedad la zonificación del suelo no urbanizable. El plan ordenará y delimitará expresamente las zonas aptas para albergar los diferentes usos susceptibles de realizarse en esta clase de suelo y prohibirá los usos que por impropios resulten indeseables en cada una de las zonas de ordenación delimitadas. Posteriormente la LUV en su referencia del art. 36.1.d) y en base al art. 41 del mismo texto legal, no solo se mantiene, sino que se fomenta como técnica instrumental del planeamiento con previsión de aprobación de un Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística<sup>34</sup>, manteniéndose vigente entretanto el Reglamento de zonas de 1.999.

Se trata de una norma que debe ser reflejada obligatoriamente —la distinción de zonas se establece con carácter imperativo— en los planes y que le confiere un carácter de ordenación de suelo positiva, por cuanto determina la necesidad de que sean unidades territoriales homogéneas y definidas por las propias características del medio natural.

Los planes que clasifiquen suelo como no urbanizable distinguirán zonas sujetas a ordenación diferenciada. La zonificación y ordenación se realizará por unidades territoriales homogéneas, definidas por las características del medio natural, los usos característicos del suelo, sus condiciones paisajísticas, la interdependencia funcional de sus elementos, su articulación respecto a una infraestructura, su problemática común u otras razones sustantivas análogas. (Artículo 13)

Es una especie de capacitación funcional por zonas para poder establecer en ellas determinados

usos. De alguna manera, se puede considerar como el necesario reconocimiento de la funcionalidad de cada ámbito, aunque ello se haga a través del plan, sin un análisis global del territorio. Hemos de entender que cada zona y sus usos vinculados serán establecidos en función de las características propias de cada una de ellas, del control del equilibrio en su explotación, aunque no se mencione tal circunstancia, lo que no evitaría la explotación por la existencia del recurso explotado.

En este sentido, el artículo 18 establece usos atribuibles a cada zona, unitariamente o mixtos, tales como:

- a) Zonas cuyos terrenos sean idóneos para aprovechamientos agropecuarios, forestales o cinegéticos.
- b) Zonas en que sea posible la explotación de canteras, extracciones de áridos o de tierras, o con recursos geológicos o hidrológicos.
- c) Zonas en que sea posible el uso de vivienda, diferenciando las áreas en las que sea posible la vivienda aislada y familiar, aquellas en las que sea posible la vivienda rural vinculada a explotación agrícola y aquellas en las que se delimiten los asentamientos rurales tradicionales e históricos existentes.
- d) Zonas en las que, excepcionalmente y en las condiciones establecidas en esta Ley, pudieran implantarse actividades industriales, productivas, terciarias o de servicios, de necesario emplazamiento en el medio rural o que requieran una posición aislada en el territorio.
- e) Zonas en las que se excluya todo tipo de edificación o se sujete a limitaciones específicas, de acuerdo con la estrategia de ocupación del territorio definida en el planeamiento.

Se hace referencia, por ejemplo, a la «idoneidad en el apartado a) para determinados aprovechamientos, lo que no indica si esa idoneidad es relativa al mantenimiento de los valores intrínsecos del espacio rural o a la capacidad para generar plusvalías comerciales<sup>60</sup>.

Si se pone en conjunción con el comentario de Casar Furió anterior —«siempre que sean los estrictamente necesarios y resulte imprescindible su localización en esta clase de suelo.»—, «idoneidad» debería vincularse con la limitación. Sin embargo, si analizamos los siguientes usos, observamos la capacidad de la ley para introducir usos atípicos o impropios en este tipo de suelo.

En los apartados b) y c) parece más claro en su concepción al hablar de «posibilidad», lo cual excluye semánticamente su protección, pues se trata de disponibilidad —posibilidad de uso— del recurso. La permanencia del equilibrio no se establece por ley, sino que queda al arbitrio del planificador.

Concretamente, en el caso de la capacidad para acoger usos residenciales, establece la diferenciación entre vivienda familiar y vivienda rural vinculada a explotación agrícola, por lo que consagra un uso realmente atípico, por concepto, en este tipo de suelo. Evidentemente, a través de esta doble diferenciación del destino de la vivienda admisible, el legislador deja perfectamente claro que se admiten viviendas desvinculadas del régimen rural, ya que estas segundas tendrán un tratamiento diferenciado. Es decir, ya hay una clara vinculación con el uso residencial en suelos no urbanizables, ajenos a los cascos urbanos.

El uso residencial rural, propio y asumido tradicionalmente en este tipo de suelo, es reconocido en el texto legal, como no puede ser de otra manera, también en la posibilidad de darle carta de naturaleza a determinados asentamientos rurales tradicionales e históricos existentes, que no eran recogidos en la ley anterior más que los patrimoniales, a los que se les eximía de determinadas exigencias. Obviamente, los asentamientos rurales tradicionales adquieren carta de naturaleza, y deben ser reconocidos, importante aportación del artículo 27, que los vincula ya definitivamente a los asentamientos que constituyen un patrimonio cultural o etnológico rural, y que deben ser protegidos como Bienes de Relevancia Local.

Exactamente, su definición es:

Se entiende por asentamientos rurales los núcleos de población tradicionales, legalmente constituidos y consolidados en el suelo no urbanizable, que por sus especiales características exigen un tratamiento de su desarrollo distinto del propio de los suelos urbanos o urbanizables.

Establece para ellos unas determinaciones encaminadas a ser rehabilitados y hacerlos viables, regulando sus usos como vivienda, pero también como otros usos rurales tradicionales<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Hemos de tener presente que un suelo idóneo para una determinada actividad puede ser tener características que admitan una transformación equilibrada.

<sup>61</sup> El tratamiento de “rurales” refuerza el criterio definido de que deberían dividirse en suelo transformados y no transformados, pues los núcleos tradicionales rurales sí constituyen suelos transformados, con incidencia territorial.

Coherentemente con ello, les exige que se desarrollen:

...evitando la formación de núcleos típicamente urbanos, salvaguardando los cauces naturales, las redes de caminos rurales, la estructura parcelaria histórica y los usos rústicos tradicionales propios del asentamiento rural identificado.

Por lo tanto, su tratamiento especial, su declaración como BRL, y las limitaciones en relación con su parcelario y usos, nos permite diferenciarlos de cualquier núcleo de población restrictiva de implantación de viviendas en dicho suelo, remitiendo el objetivo a una actuación de protección del patrimonio histórico, ya existente en ese tipo de suelo y, por lo tanto, perfectamente integrado en él, enclaves consustanciales a determinadas formas de vida arraigadas en el mundo rural.

Sin embargo, las acciones sobre ellos podrían haber previsto la integración de nutrición dotacional de bajo nivel, pero que los enmarcará en las formas de vida adecuadas para no permanecer como resquicios del pasado condenados a fenecer<sup>62</sup>.

Por otro lado, mediante la conocida *Declaración de Interés Comunitario*, se admite la implantación excepcional de actividades industriales y productivas, según determinadas características, así como terciarias o de servicios, de necesario emplazamiento en el medio rural o que requieran una posición aislada en el territorio. La mención al «necesario emplazamiento en el medio rural» establece una cierta justificación, que no existe, para otras determinadas actividades, aunque estas sean más rentables en ese medio, pues los argumentos justificativos derivan de actitudes económicas, más que territoriales.

Pongamos la atención sobre el uso residencial, que es el que nos interesa a los efectos del estudio de las alteraciones en el desarrollo del modelo territorial. Las determinaciones establecidas en esta ley son prácticamente iguales a las vigentes en la ley anterior, con el matiz de que se admiten instalaciones o servicios complementarios, sin obras de fábrica bajo rasante natural, en una superficie equivalente a la de la edificación principal.

En definitiva, básicamente, no modifica el régimen anterior en edificabilidad, salvo con la incorporación de lo que podríamos entender como piscinas, a las que habría que haberles exigido legalmente mayores garantías de sostenibilidad —consumo limitado de agua, p.e.—, o pavimentos.

Vuelve a cambiar el concepto de evitar la no formación de núcleo urbano, por el de evitar riesgo de formación de núcleo de población, que parece más coherente. Remite la definición del riesgo al propio plan general, lo que supone, una cierta arbitrariedad, dejando en los ayuntamientos la responsabilidad de no interferir en el modelo territorial, pues esta variable es de vital importancia, si bien con el tamaño mínimo de parcela exigido, 10.000m<sup>2</sup>, cualquier densidad de población será siempre muy baja.

Sin duda, se echa en falta, también, la referencia al alejamiento de cascos urbanos, para evitar la tentación de consolidar núcleos en dispersión en espacios periurbanos, que tiene una doble perversidad: sería la tendencia natural para implantar primeras viviendas y limitar la expansión futura de la ciudad.

Veamos ahora cuál es la situación de aquellas edificaciones que se encuentran en el suelo no urbanizable y que han quedado al margen de los procesos normales de implantación de edificación y urbanización.

A la vista de la complicada situación administrativa que comportaba el procedimiento establecido en la ley de 1992, el nuevo texto cambia el concepto de *regularización excepcional*, que, por otra parte, tiene tintes de amnistía injusta, por el de *minimización de impactos territoriales*.

Es decir, la nueva ley, en un nuevo intento de regularización de situaciones atípicas y disruptivas con la propia norma, establece ahora un nuevo procedimiento con la justificación de que tales edificaciones generan un impacto territorial y al medioambiente, y que debe ser corregido.

Para ello, establece un procedimiento para regularizar, no ya viviendas aisladas, sino conjuntos consolidados, que constituirán nuevos centros «urbanos» con algunos servicios básicos, pero para los que no se establecen nuevos criterios de integración en el territorio, lo cual los deja ajenos al modelo que pueda pretender implantar el plan, sea este cual sea.

Establece, como afirma Casar Furió (Casar, M.E, 2020) la necesidad de regularizar estos elementos, como ya hemos dicho, atípicos en suelo no urbanizable.

...la LSNU de 2004, presenta innovaciones en relación con los núcleos de viviendas en suelo no

---

<sup>62</sup> En realidad, siendo núcleos rurales, integrados en la ruralidad plenamente, son lugares de habitación, que precisan de una cierta nutrición urbana, en función de su tamaño y capacidad.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

urbanizable en cuanto considera “imprescindible a priori garantizar su mínima afección territorial entendida en sentido amplio,

Tales conjuntos quedan definidos en la Disposición cuarta:

En suelo no urbanizable, se consideran núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial los formados por un conjunto de más de diez viviendas existentes dentro de un círculo de cien metros de radio, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación.

Parece querer resolver crecimientos de carácter pseudourbano, pero sin servicios, contra los que no se puede actuar, y que de ninguna manera deberían haberse admitido, pues la propia definición, el círculo de 100m de radio y el número de viviendas —diez—, con toda seguridad supera cualquier determinación de planeamiento relativa al riesgo de generar núcleo de población, por lo que ya son pequeñas urbanizaciones que se legalizan sobre el territorio, además, con carácter de obligatoria regularización, lo que evidentemente, supone un trato desigual, con un nivel de cargas ínfimo.

Es importante destacar que la Ley no establece la posibilidad, sino la obligatoriedad, por lo que genera una especie de nuevo suelo urbano, al que, entendemos, debería establecerse una cierta nutrición diotacional y urbana.

Es evidente, también, porque no se trata de generar núcleos urbanos inexistentes, que tales núcleos de viviendas consolidados no tienen una vocación de generar más viviendas, pues prohíbe expresamente generar parcelas edificables, aunque estén incluidas en el perímetro delimitado para el conjunto, que, se entiende, deberán ser adquiridas y transformadas en espacios comunitarios.

...incluyendo los terrenos inedicables estrictamente necesarios para ultimar la trama del borde y los precisos para implantar las dotaciones públicas que se consideren adecuadas para el bienestar de la población y la protección de la calidad del medio ambiente. (D.T.4ª.1.b.)

En realidad, esta segunda condición puede leerse en clave de negación de lo urbano por incapacidad, entonces, de dotarlos de una masa poblacional capaz de asumir ciertas cargas inherentes al modelo de compacidad, de reducción de la movilidad, de nutrición de servicios.

También propone la ley, la regularización mediante el procedimiento reglado, clasificando el núcleo como suelo urbanizable y sometiénolo al proceso normal de planificación y gestión. Sin embargo, ello supone imponer alteraciones al modelo territorial que, presumiblemente, no contempla tal regularización o generación de suelo urbanizable de modo ajeno al análisis del modelo previo, si este no lo contempla en la formación del planeamiento.

### **2.5.5. El tratamiento del suelo no urbanizable en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje vigente, 5/2014, modificada por la ley 3/2019. (Actualmente, en Texto Refundido DL 1/2021)**

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, la legislación actualmente vigente en el ámbito de la Comunidad Valenciana, en relación con el tema que nos ocupa, es el TRLOTUP, legislación que, abandonando el criterio de establecer una normativa reguladora de desarrollos territoriales por una parte y otra para los desarrollos urbanísticos, ha unificado ambos ámbitos de planificación y de competencia en un solo texto.

Se establece así un conjunto legislativo completo, que rige todos los aspectos de desarrollo del territorio, en general, y en cada una de las clases de suelo que se clasifica en los planes generales, integrando en el mismo los conceptos de las diferentes legislaciones de ámbito superior al valenciano que le afectan, tales como las normas europeas sobre paisaje y sobre evaluación de efectos sobre el medioambiente, con su transposición al ámbito del Estado español; así como la legislación estatal en materia de suelo y sobre el nuevo criterio estratégico de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, Ley 8/2013, que, en la actualidad, se encuentran refundidas en la ley 7/2015.

En este marco unificador de los conceptos de la planificación territorial y la urbanística se integra, igualmente, el tratamiento conjunto de la totalidad del suelo del ámbito planificado. En este sentido, se produce la derogación de las leyes que sobre el suelo no urbanizable habían sido promulgadas por la comunidad autónoma, y que ya hemos analizado anteriormente, concentrando en este único texto todo lo relativo al tratamiento del suelo rural y las autorizaciones, informes y licencias en el suelo no urbanizable, así como el tratamiento de las edificaciones que se dispersan por el territorio al margen de los procesos reglados y legales.

De esta manera, se prescinde de la amplia tipología de leyes que, quizás intentando especializar los diferentes criterios de planificación, territorial y urbanística, por un lado, y en el afán de dar un

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

tratamiento positivo al suelo no urbanizable, hasta el año 1992 relegado a un suelo residual, por otro, habían completado un mosaico legislativo excesivo, complicado y tortuoso.

Así que vamos a ver qué preceptos y estrategias implementa esta nueva ley, en relación con la cuestión del suelo no urbanizable, principalmente con los usos residenciales establecidos en él, para poder dilucidar qué situaciones de la realidad actual pueden interactuar positiva o negativamente para la consecución del modelo territorial que se deriva de la Ley, en la que se recogen las estrategias que se fijaron en el documento de ETCV, también ya comentado.

Como cuestión que nos interesa especialmente, por su trascendencia en conceptualizar el territorio rural como un elemento a ordenar por sus propias características, en primer lugar debemos mencionar que el TRLOTUP mantiene el criterio de trabajar mediante técnicas de zonificación, también en el suelo rural, que ya establecía la Ley del Suelo No Urbanizable de 2004 en el ámbito rural.

Se trata de una cuestión de carácter positivo enmarcada en la concepción del territorio como un elemento con carácter propio, en el que se vislumbra ya con esta técnica de manera incipiente una intención de determinar las capacidades funcionales del mismo, al margen de intereses ajenos a él.

Es evidente que no se trata de un análisis objetivo total, liberado este de tratamientos de explotación económica del territorio —entendemos que ello no es posible en un contexto económico como el actual, al menos con plena consciencia del valor de uso del territorio como factor determinante de su ordenación— pero sí de una forma de establecer ámbitos en los que dichas actividades se sometan a factores propios del ámbito ordenado, introduciendo como variables de decisión elementos propios del medio y no solo aquellos que se reglan por legislación sectorial.

El artículo 26 establece las zonas en las que se dividirá el suelo rural: rural común y de especial protección.

Para las zonas rurales, la ordenación estructural establecerá:

a) La diferenciación entre el suelo rural común y el de protección especial, atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística.

Igualmente, estas zonas serán también objeto de subzonificación a partir de criterios ambientales y paisajísticos, reflejando así su vocación territorial futura y se regularán los usos que puedan acoger, por una parte, para el suelo rural común; y, por otra, el de especial protección, por su valores ambientales, paisajísticos, culturales o económicos, o por la presencia de riesgos naturales e inducidos, aplicándose la legislación sectorial correspondiente a las materias afectadas, sin perjuicio de establecer disposiciones normativas y zonificaciones que mejoren su protección y gestión.

Concretamente, en relación con el suelo rural común, se hace referencia a la zonificación, a los criterios ambientales y paisajísticos ya su vocación territorial futura, estableciéndolos usos que pueda acoger. Vocación futura y la capacidad de acogimiento por el uso del término «pueda acoger» nos determina una deriva hacia posibilidades de carácter intrínseco ajenas a intereses no vinculados, en principio a determinaciones no territoriales.

En este tipo de suelo se delimitarán zonas de ordenación estructural, a partir de criterios ambientales y paisajísticos, que reflejen su vocación territorial futura y se regularán los usos que puedan acoger...

Por otra parte, con referencia al suelo protegido, establece limitaciones que se ciñen a su protección y al mantenimiento de sus valores.

Los usos, obras, instalaciones y actividades que se implanten en estos suelos, conforme al título IV del libro II, deberán estar previstas en el planeamiento por ser compatibles con el mantenimiento, conservación, mejora, aprovechamiento y puesta en valor de los recursos protegidos...

El artículo 28 fija la obligatoriedad de clasificar como suelo no urbanizable aquellas zonas que se hayan zonificado como rurales, fijando una relación directa entre la zonificación de suelos ajenos a lo urbano, el rural, con, en principio, incapacidad para su urbanización.

2. El plan general estructural clasificará como suelo no urbanizable los terrenos que zonifique como zonas rurales, según este texto refundido.

Por último, en relación con esta división del territorio por capacidades, encontramos el ANEXO IV, en el que se establecen las denominaciones de las zonas:

Las zonas de suelo rural se clasifican como suelo no urbanizable y atendiendo al uso predominante se diferencia entre:

— Zona rural común agropecuaria (ZRC-AG).

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

— Zona rural común de explotación de recursos naturales (ZRCEX).

Terrenos donde el uso principal se destina a explotaciones minerales, parques eólicos, instalaciones fotovoltaicas, etc., siempre y cuando dichas instalaciones ocupen una extensión suficiente para delimitar una zona diferenciada, donde el resto de usos del suelo se ven condicionados por estas actividades.

— Zona rural común forestal (ZRC-FO).

— Zona rural protegida agrícola (ZRP-AG). Terrenos que presentan valores agrarios definitorios de un ambiente rural digno de singular tratamiento por su importancia social, paisajística, cultural o de productividad agrícola.

— Zona rural protegida natural (ZRP-NA). Terrenos con valores ambientales paisajísticos, culturales o económicos que se deban conservar, recuperar o mejorar, porque así lo recoja el plan general estructural o derivados de declaraciones formales o administrativas de rango superior.

— Zona rural protegida por afecciones (ZRP-AF). Terrenos en los que algún tipo de afección determina el uso principal de una zona y tiene una entidad superficial suficiente para definir un área diferenciada del resto de zonas.

— Zona rural protegida por riesgos (ZRP-RI). Terrenos en los que esté acreditada la presencia de un importante riesgo de erosión desprendimiento, inundaciones u otros riesgos naturales o inducidos que desaconsejen su transformación.

Observemos que, constituyendo un avance en la determinación de determinadas zonas establecidas en función de valores propios (ZRP-NA) —esta es la única excepción a su valor de explotación—, la mayoría responde a zonificación derivada de su explotación económica.

La referencia a su «vocación territorial futura» puede entenderse como su capacidad funcional derivada de sus propios valores intrínsecos, por cuanto se parte de criterios ambientales y paisajísticos, y, además, esta vocación derivada de valores del territorio determinará, o estos regularán, los usos que pueda acoger. Es decir, hay una vinculación entre el «poder acoger», la capacidad para acoger, y esos usos futuros, que serán posibles o no.

Veamos ahora qué tratamiento propone para las implantaciones en el territorio. Como norma general previa a cualquier consideración específica, de aplicación directa, la ley establece que:

Las edificaciones situadas en el suelo no urbanizable deberán ser acordes con su carácter aislado y adecuadas al uso, explotación y aprovechamiento al que se vinculan, armonizando con el ambiente rural y su entorno natural, ...para integrar las nuevas construcciones en las tipologías tradicionales de la zona o más adecuadas a su carácter. (artículo 210 TRLOTUP)

Curiosamente, en este apartado establece una cierta vinculación «...al uso, explotación y aprovechamiento al que se vinculan...». De alguna manera, deberíamos entender que en suelo rural, con limitaciones de uso ajeno a su carácter, no deberían contemplarse usos propios de suelos urbanos, siguiendo, como creo que debería hacerse, el criterio legal del texto estatal —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—, cuando este establece las facultades del derecho de propiedad en el suelo rural:

Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las **facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos** de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al **uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales**.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.<sup>63</sup>

No parece que el texto legal estatal no sea claro en qué tipos de explotación se establecen como

---

<sup>63</sup> Resulta evidente que los usos urbanos ajenos al mundo rural no deberían ser excepciones, pues “no contribuyen a la ordenación y el desarrollo rurales, ni han de emplazarse en el medio rural”. La excepcionalidad debería suplirse por la clasificación, con todos sus derechos y deberes, aunque fuera de parcelas anormalmente pequeñas. Los usos residenciales, por supuesto, nunca cumplen tales criterios de excepcionalidad, salvo para viviendas agrícolas.



derecho de propiedad en suelo rural.

Veamos, sin embargo, cuáles son los usos y edificaciones que sí permite, a pesar de lo anticipado, expresamente el texto legal valenciano. Sin ninguna duda, introduce con ellos valores ajenos a los rurales, propiciando determinados usos de carácter urbano, quizás, por las características de los parámetros que exige emplear, en el convencimiento de que el abuso será nulo y que, obviando la experiencia del uso y abuso del suelo rural en leyes anteriores, pueden resultar cuestiones anecdóticas.

Específicamente, la legislación autoriza, excepcionalmente:

- Edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria y forestal y sus correspondientes actividades complementarias de acuerdo con la legislación agropecuaria.

Maticemos que ya resulta incoherente que tales edificaciones o construcciones resulten con carácter excepcional, si es que estas se consideran necesarias para la actividad.

- Vivienda aislada y familiar.

Para este uso, básicamente, se establecen las determinaciones ya fijadas en la Ley del Suelo No Urbanizable de 2004.

Reproduce la necesidad de no formar núcleo de población, pero ahora sí prohíbe expresamente las agrupaciones de viviendas en una misma parcela, así como las que tengan características propias de las viviendas colectivas, lo cual es obvio si se trata de vivienda aislada.

Por otra parte, aunque en esta ley no se establece un epígrafe específico para la vivienda rural, sí se mantiene la distinción entre esta y la familiar aislada, eximiendo a la primera de determinadas condiciones paramétricas, que sí son exigidas para la segunda.

Esta distinción, además de seguir consagrando la posibilidad incoherente con lo definido en las normas de aplicación directa, antes comentadas, pues se consagra la existencia en suelo rural de 1ª residencia y de 2ª residencia —si se distingue de la viviendas rurales propias, por tradición, del suelo rural vinculadas a una explotación agrícola, es porque las viviendas unifamiliares tienen otros usos de carácter residencial— al margen de un proceso normal de implantación de usos residenciales, distingue una tipología de vivienda a la que se le exigen determinadas condiciones para su implantación —vinculación a una explotación agropecuaria de una dimensión mínima de una unidad de trabajo agrario o titularidad del promotor de la condición de agricultor profesional, además de viviendas previstas por el planeamiento en determinadas zonas—, que, en caso de no cumplirse, entendemos que se podrán ejecutar igual, pero como vivienda familiar, que, en definitiva, es la que genera los problemas de asentamientos diseminados por las zonas no previstas para ello, en los modelos planteados por esta ley.

En otro orden de cosas, se establecen otras actividades o construcciones vinculadas a los usos que generalmente se han admitido en este tipo de suelo, por sus características o porque deban implantarse en medio rural, sin que ello suponga un agotamiento de las posibilidades de preservación del suelo:

- Explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos
- Generación de energía renovable
- Actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural, manteniéndose las tipologías que se vienen definiendo desde la primera Ley del Suelo No Urbanizable, mediante DIC.
- Actividades terciarias o de servicios, manteniendo, en general, los usos ya definidos con anterioridad, con algunas matizaciones de actividades que desaparecen en esta ley, mediante DIC.
- Y, por supuesto, la ejecución de obras públicas o construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general, que precisen ubicarse en el suelo no urbanizable.

Es decir, se mantiene la posibilidad de establecer usos propios de polígonos industriales o terciarios, aunque se establezca como condición la necesidad de implantarse en el medio rural, lo cual es una especie de eufemismo, por cuanto las actividades industriales, productivas o terciarias siempre es posible implantarlas en medios urbanos, individualmente o en polígonos —es una cuestión de clasificación, determinaciones y servicios en suelos adecuados a ellas—, sin necesidad de

desvirtuar conceptualmente el carácter del suelo rural clasificado como tal.<sup>64</sup>

Se le da un tratamiento especial, se les exige de DIC, a algunas actividades, las cuales implican una cierta actividad económica en edificios patrimoniales:

La reutilización de arquitectura tradicional para la implantación de alojamiento turístico rural, bodegas, almazaras y establecimientos de restauración o asimilados en vivienda rural o construcción agraria o industrial legalmente edificada... (artículo 219 TRLOTUP)

Se define qué es arquitectura tradicional, con objeto de evitar interpretaciones ajenas al objetivo de recuperación del patrimonio:

...se entiende por arquitectura tradicional el resultado de la utilización de materiales y técnicas constructivas características de la zona en que se ubica...

También pretende la ley, lo cual significa que el legislador entiende que no todo el territorio es homogéneo y pretende potenciar determinadas actividades económicas en medio rural deprimido económicamente, eximir de DIC en algunas zonas rurales de la comunidad:

...municipios que la estrategia territorial de la Comunidad Valenciana considera sistema rural...y en los que considera franja intermedia del territorio...por presentar características propias de la ruralidad, atendiendo a criterios demográficos, de accesibilidad, económicos y sociales... (artículo 218 TRLOTUP)

Por último, en relación con el análisis de los núcleos consolidados al margen de los procesos reglados y normalizados, sobre los que no se pueda ya actuar disciplinariamente, que, por cierto, en esta ley se ha incrementado el plazo para tal acción hasta los 15 años, en coherencia con la tipificación delictiva que se le da en el Código Penal, artículo 319, a la implantación de usos ilegales en el territorio, como usos que atentan contra la ordenación del mismo, —«...2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.»— se mantiene la figura de la Minimización de Impactos Territoriales, con las siguientes salvedades:

Los núcleos de viviendas que, obligatoriamente, deben minimizar sus impactos se definirán en el Plan General, como una zona especial de las determinadas en la zonificación del suelo rural.

Se considerarán núcleos consolidados «...las agrupaciones de viviendas implantadas sobre ámbitos en suelo no urbanizable que conserven una parcelación de características rurales.», considerando agrupación de viviendas en suelo no urbanizable, «...siempre que haya una densidad igual o superior a tres viviendas por hectárea», aunque, en caso de proximidad de infraestructuras territoriales, podrá disminuirse la densidad, que podrá llegar, incluso a la minimización de impactos territoriales y legalización de viviendas aisladas, como se deduce del punto 5 del artículo 210 y del artículo 211.

Por otra parte, la minimización y legalización es posible, incluso, al menos así se intuye y se le da reconocimiento a esta posibilidad, en terrenos afectados por limitaciones de ámbito sectorial, por supuesto siempre con informe de la administración competente. Ello parece resultar una expectativa absurda, salvo que se refiera a zonas en las que no esté prohibido edificar por razón de la reglamentación sectorial, pues en caso contrario, sería prevaricar admitir la legalización de una determinada construcción.

Para legalizar, a través del plan, edificaciones que se encuentren situadas en el suelo que goce de cualquier tipo de protección por sus especiales valores ambientales, o suelo que se encuentre afectado por limitaciones de uso específicas derivadas de la aplicación de la normativa sectorial de minas, costas, aguas, riesgo de inundación o infraestructuras, o por la existencia de actividades implantadas legalmente o en proceso de legalización, **se deberá emitir informe previo vinculante** de la administración con competencias afectadas (228.4 TRLOTUP)

En el caso de que tal afección, sea por la posibilidad de incendio, al encontrarse en terreno forestal, o de inundación, por encontrarse en zonas inundables, el apartado 5 admite también la legalización, pero aquí ya desaparece totalmente el criterio territorial, para aparecer el de la responsabilidad patrimonial de la administración que, a sabiendas de que existe el peligro, legaliza, traspasando la responsabilidad al propietario mediante la técnica de declaración responsable e inscribir tal declaración en el Registro de la Propiedad.

... En el caso de que el núcleo de viviendas consolidado o viviendas aisladas objeto de la minimización

---

<sup>64</sup> Repetimos aquí el criterio de no argumentar la excepcionalidad, sino recurrir a la técnica de la clasificación, en aquellos suelos con capacidad, que resulten necesarios para una determinada actividad.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de impacto territorial se encuentre en terreno forestal o colindante a él...

... En el supuesto de que el núcleo de viviendas consolidado objeto de la minimización de impacto territorial se encuentre en un área inundable...

En los dos casos anteriores, la parte promotora deberá suscribir una declaración responsable en la que exprese claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso, comprometiéndose a trasladar esa información a las posibles personas afectadas...

... se acompañará, en su caso, certificado del registro de la propiedad en el que se acredite que existe anotación registral indicando que la construcción se encuentra en zona forestal sin haber realizado las medidas de prevención contra incendios forestales o que se encuentra en zona inundable (artículo 228.5 TRLOTUP)

La ordenación de estos ámbitos destinados a minimizar impactos se llevará a cabo mediante un Plan Especial, lo que recuerda mucho a las figuras de ordenación en el suelo rural empleadas en determinados planes para regularizar estos núcleos diseminados en suelo rural en base al T.R. de 1976, que proliferaban como Planes Especiales de Mejora del Medio Rural.

Los costes de ejecución de las infraestructuras de minimización, así como las cesiones necesarias para servicios e infraestructuras, serán sufragadas por los propietarios, que podrán estar sujetos a procesos de reparcelación, mediante cuotas de urbanización, ya que, además, la gestión, aunque pública, siempre podrá llevarse a cabo indirectamente.

Sin embargo, nueva situación de incoherencia injusta, si la gestión es directa, se podrá financiar mediante contribuciones especiales, lo que, en principio, por la naturaleza de estas, impide cobrar el 100% de los costes de urbanización a los propietarios, así como no se les imputa un beneficio de urbanizador, como sí sucede en el caso de gestión indirecta.

Por otra parte, y derivada de la modificación de la ley de 2019, la minimización puede llevarse a cabo, incluso, sobre viviendas aisladas —la Ley de 2019 no establecía tal posibilidad, pues la minimización solo era aplicable «...a núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial...»—, cuestión al que la ley le dedica un artículo completo, el 230. En base a ello, ya no cabe discutir sobre las cuestiones de disciplina urbanística que han provocado los diseminados que generan una contradicción respecto del modelo territorial que propone la ETCV, así como la LOTUP, alcanzándose, incluso, situaciones como la que se describe a continuación en el artículo 230.4:

Artículo 230.4 El otorgamiento de licencia a edificaciones respecto de las que quepan acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística precisará de informe previo y vinculante de las administraciones con competencias afectadas cuando se encuentran en una de estas situaciones:

- a) Que estén situadas en suelo que goce de cualquier tipo de protección por sus especiales valores ambientales.
- b) Que estén afectadas por limitaciones de uso específicas derivadas de la aplicación de la normativa sectorial de minas, costas, aguas, riesgo de inundación o infraestructuras, o por la existencia de actividades implantadas legalmente o en proceso de legalización.

En definitiva, con el objeto de poder resolver las situaciones jurídicas derivadas de la inacción efectiva de la administración, situaciones que generan una posición de inseguridad jurídica para el propietario, infractor o no, que se encuentra con un patrimonio mermado en sus posibilidades, por cuanto no se adecua a la legalidad, el legislador, aun estando tales edificaciones en suelos protegidos o afectados por limitaciones derivadas de la legislación sectorial, las indulta, previo informe, eso sí, pues no puede llevarse a cabo de otra manera, de la administración sectorial competente, permitiendo su legalización a través de la figura de la «minimización de impactos».

Por lo tanto, si la minimización de impactos es aplicable en todo tipo de suelo no urbanizable, protegido o no, según el informe que emita la administración competente, lo que implica, por otra parte, hacer recaer la responsabilidad de la decisión en otro organismo diferente al que ha tomado la decisión de indultar, para colectivos de viviendas con una densidad mayor de 3viv/ha, o menos densidad, si no se puede cumplir, e incluso para viviendas aisladas, y este indulto se puede producir, incluso, en el caso de que sí se pueda llevar a cabo la acción administrativa para restablecer la legalidad, la cuestión es: ¿para qué se establece un modelo territorial que prevé una ciudad compacta, una ciudad sostenible y una menor ocupación del territorio, si el primer paso a dar es amnistiar a quien ha incumplido, aunque aún se pueda evitar? Podríamos establecer que el modelo territorial planteado en los artículos iniciales de la ley choca directamente con los propósitos —como consecuencia de la incapacidad de actuar diligentemente— con las acciones propuestas de amnistía en el Texto Refundido. La solución para las acciones ilegales sobre las que sí quepa actuar en restablecimiento de la legalidad sería restablecerla. Sobre las que no quepa esa posibilidad, si no se pretende dejar en situación de fuera de ordenación, sería adoptar un crecimiento del núcleo a

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

minimizar en función de su capacidad para alcanzar el modelo propuesto por la ley, núcleo compacto y bien dotado, con capacidad para determinar espacios de habitabilidad adecuada con carácter

En este sentido, en el contexto de la búsqueda de soluciones pacíficas, sí se encuentra razonado, aunque no razonable, proceder de acuerdo la Disposición Transitoria vigesimosexta, en la que se legalizan por ministerio de la ley todas las edificaciones anteriores a una determinada fecha:

Disposición transitoria vigesimosexta. Situación de determinadas edificaciones aisladas sin licencia.

Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística.

Visto, por tanto, todo ello, no se entiende demasiado bien la razón por la que el legislador establece una disposición del tipo de la del artículo 256:

Artículo 256. Régimen de las edificaciones una vez transcurrido el plazo para dictar la orden de restauración de la legalidad urbanística.

El mero transcurso del plazo de quince años al que se refiere el artículo anterior no conllevará la legalización de las obras y construcciones ejecutadas sin cumplir con la legalidad urbanística y, en consecuencia, mientras persista la vulneración de la ordenación urbanística, no podrán llevarse a cabo obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido. Ello, no obstante, con la finalidad de reducir el impacto negativo de estas construcciones y edificaciones, la administración actuante podrá ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para no perturbar la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno.

A la vista, por lo tanto, de la situación real, cabe entender la posición de la administración ante la caótica situación en la que se encuentra el territorio valenciano, en relación con la indisciplina urbanística que ha generado un diseminado de la entidad del existente. Y cabe entender que el legislador no pretenda actuar de forma injusta, ante la posibilidad de regularizar y «minimizar» los efectos sobre el territorio y el medioambiente para casos similares, actuando de formas diferentes, procurando entonces la legalización de ilegales conjuntos, lo cual ya es una diferencia, en zonas que deberían estar protegidas de cualquier tipo de edificación y ser preservadas como Infraestructura Verde.

Pero tampoco cabe duda de que tal actuación es, la consolidación de criterios opuestos a los propuestos de ocupación del territorio, de protección del paisaje, de compacidad de las ciudades y de sostenibilidad, exigiendo acciones para reducir los costes de servicios y la movilidad, y limitando su teórico crecimiento. El modelo propuesto inicialmente como sostenible es conceptualmente contrario a los resultados de la acción legalizadora, y en vez de imaginar e integrar tales conceptos en los requerimientos de legalización, como formas de modificación de la extraña situación dispersa por el territorio, ya que ha optado por tal situación, tratando de buscar fórmulas de reducción de costes o criterios de policentralidad con servicios de proximidad y equipamientos colectivos que permitan limitar la movilidad y/o integrando espacios públicos regeneradores de la ciudad ideada, lo que provoca es todo lo contrario, una consolidación ineficaz desde el punto de vista del modelo de ciudad y desarrollo propuesto, que impedirá cualquier solución que venga determinada como crecimiento contenido, y evitando y descartando soluciones que, ante la magnitud de los fenómenos derivados del cambio climático, reviertan situaciones que resultan insostenibles, con planteamientos que no dejarán de llegar con el tiempo y el futuro previsto, en propuestas de desurbanización.

La desurbanización, si nos ceñimos a contabilidad territorial, probablemente, debería ser una técnica asumida por la legislación como una técnica normal más —ya se habla de procesos inversos de reparcelación, no resultará extraño avanzar en este criterio—, ante la situación de incompatibilidad que se deriva de situaciones claramente desequilibradas con determinados tipos de nuevos modelos territoriales reconceptuados, en el caso de no poder derivar la actuación a la integración los modelos de contención y sostenibilidad propuestos por las nuevas tendencias.

### **3. Una revisión sobre las actuales teorías oficiales**

Hábitat III es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible que tuvo lugar en Quito el año 2016.

Es el tercer gran evento sobre la cuestión de los procesos de habitación y urbanización en el mundo actual. Estas cumbres vienen celebrándose cada 20 años desde 1976.

La primera de ellas, Vancouver, en Canadá, Hábitat I, celebrada cuatro años después de Primera Cumbre de La Tierra (Estocolmo, 1972), Cumbre en la que empiezan a hacerse menciones significativas sobre el problema de la vivienda y el territorio, es la Conferencia que podemos considerar el inicio del camino hacia una nueva concepción sobre los derechos al adecuado hábitat: los asentamientos humanos; la vivienda, sus servicios y su urbanización o entorno.

Una política de asentamientos humanos debe buscar la integración armoniosa o la coordinación de una amplia variedad de componentes, incluidos, por ejemplo, el crecimiento y la distribución de la población, el empleo, la vivienda, el uso de la tierra, la infraestructura y los servicios. Los gobiernos deben crear mecanismos e instituciones para elaborar y aplicar esa política.

La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los Gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria. (Vancouver. 1976)

Veinte años después, año 1996, se organiza Hábitat II, Estambul, Turquía, esta vez cuatro años más tarde de la Cumbre de La Tierra de Río de Janeiro (1992), cuyo foro paralelo, no el oficial, cosa ciertamente habitual en las cumbres institucionalizadas, constituye «...el punto de entrada para ir definiendo la bandera política del *derecho a la ciudad*.», según establecen Rodríguez y Sugranyes (Rodríguez, A. y Sugranyes, A. 2017)

Además, a la cumbre de Estambul se le debe tener como iniciativa para la integración de Gobiernos Locales en el debate. Estos, como primeros actores que son en la estructuración territorial, sobre todo en el ámbito ciudad, se incorporan como protagonistas en el discurso sobre el derecho al hábitat de todos los pueblos de la tierra.

#### **3.1. La nueva Agenda Urbana. Quito 2016. ¿Un verdadero compromiso oficial por la reversión de la distopía basado en la reconversión de la ciudad?**

Por último, ya recientemente, en 2016, se constituye el nuevo evento, Hábitat III, Quito, Ecuador, del que nacerá la vigente Declaración de Quito y la Nueva Agenda Urbana, objeto de este análisis. Cabe indicar que, previamente a esta Conferencia, la Organización de Naciones Unidas había desarrollado los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS Agenda 2030), establecidos como un pronunciamiento universal liderado por las naciones para poner fin a la pobreza, proteger al planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para el año 2030.

Los objetivos de desarrollo nacen con la renovada voluntad de acometer los retos que nos depara el futuro, en diversos aspectos, no solo en los territoriales, para acometer el reto de la sostenibilidad. Se articulan como un Plan de Acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que «...el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible»<sup>65</sup>. Consecuentemente, este Plan de Acción se desarrolla a través de 17 objetivos, los cuales discurren desde la determinación de soluciones para la pobreza, hasta las cuestiones derivadas de los problemas energéticos, o la justicia y la pacificación mundial.

Sin embargo, a nuestros efectos, interesa destacar el objetivo 11, pues en él se intuye parte del consenso institucional de la Nueva Agenda Urbana. Constituye un conjunto de intenciones acordadas entre las naciones para acometer la problemática derivada del reconocimiento implícito de los problemas territoriales, de los problemas que sí quedan reconocidos en todas y cada una de las cumbres y conferencias mundiales sobre el clima o sobre los problemas de la ecología humana, pero, ya empieza a ser habitual, no de sus causas, alimentando en los textos, quizás sin intención,

---

<sup>65</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

ya el continuismo de aquello que se intuye como el verdadero origen del problema, el mantenimiento del modelo de la «prosperidad», entendida esta como el desarrollo meramente económico, concepto que no se cuestiona filosóficamente, como ya hemos mencionado, en ninguna cumbre institucional:

Ahora bien, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. Los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura. (ODS agenda 2030)

Quito es considerada, sin embargo, es justo mencionarlo, el punto de arranque de un nuevo modelo de crecimiento urbano, considerando las ciudades como factores vitales y elementos propiciatorios del cambio de paradigma para el desarrollo. No hay duda en Quito de que los problemas se encuentran en su fase álgida ni de que es necesario acometerlos antes de su irreversibilidad, aunque, quizás, las diferentes situaciones nacionales, pensamientos políticos y desequilibrada capacidad para acometer el desarrollo, establecen sensibilidades muy dispares, que la cumbre trata de aunar mediante una desvirtuadora técnica de los consensos.

Quito, la Nueva Agenda Urbana, establece un exhaustivo listado de recomendaciones a las naciones, para afrontar, desde la óptica de la ciudad, los retos de nuestro tiempo, no solo el cambio climático como factor de degradación de la calidad de vida, sino factores sociales como la desigualdad o la inseguridad, o urbanísticos como la excesiva ocupación territorial, informal o formal, en una dispersión ajena a la ciudad tradicional.

Hábitat III es la conferencia de la consagración de la ciudad como la panacea para, adoptando determinadas actitudes en su conformación, regulación, gobernanza, etc., abordar la solución de los graves problemas, todos, que acucian a nuestra sociedad y que se magnifican y se encuentran en peligro de desbordamiento, en esa parte de la sociedad que se desenvuelve por los países en desarrollo:

5. Al reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos, la Nueva Agenda Urbana ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a fin de aprovechar plenamente su contribución vital al desarrollo sostenible, mejorar la salud y el bienestar humanos, fomentar la resiliencia y proteger el medio ambiente.<sup>66</sup>

Efectivamente, la Nueva Agenda Urbana surgida de Quito establece declaraciones institucionales del siguiente tenor, veamos la interpretación de sus compromisos:

- Proporcionar servicios básicos para todos los ciudadanos (vivienda, agua potable, alimentos, salud, educación, cultura, tecnología)
- Garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la igualdad de oportunidades y libre de discriminación (universalidad, no discriminación)
- Promover medidas en apoyo de ciudades más limpias (no contaminantes, sostenibilidad, preservación de recursos)
- Fortalecer la resiliencia en las ciudades para reducir el riesgo y el impacto de los desastres (mitigación y adaptación para minimizar estos impactos)
- Tomar medidas para hacer frente al cambio climático mediante la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero (acción climática)
- Respetar plenamente los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria
- Mejorar la conectividad y apoyar iniciativas innovadoras y ecológicas
- Promover espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos

Como se puede apreciar, la Nueva Agenda Urbana, compuesta de 175 puntos de recomendaciones y compromisos, constituye un catálogo de iniciativas generalistas o, incluso, algunas especialmente particulares, para redimir los males que la sociedad está ejerciendo sobre el planeta y de los que también traen causa otros problemas sociales. Quito se anuncia así como el punto de partida consensuado de la solución global, amparada esta en la alquimista concepción de la urbanización

---

<sup>66</sup> Párrafo 5º Declaración de Quito. Hábitat III.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/466/60/PDF/N1646660.pdf?OpenElement>

en la ciudad.

Las naciones llegaron a un consenso para considerar que, (Prólogo Nueva Agenda Urbana.)

...se ha llegado al momento decisivo en el que entendemos que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. Si está bien planificada y gestionada, la urbanización puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. (NAU Quito 2016)

A partir de estas declaraciones, la Nueva Agenda Urbana<sup>67</sup> se configura como un conjunto de medidas, las cuales deben transformar la sociedad, lógicamente, en aras de un futuro desarrollo más próspero y seguro, siguiendo el principio de «no dejar nadie atrás», que ya se insertaba en los principios que inspiraban los ODS.

Hasta aquí, una breve disertación sobre los beneficios de tal consenso, las virtudes de considerar en la Nueva Agenda la actuación integral sobre la ciudad como la obra que resolverá el conjunto de problemas que la humanidad —o casi toda la humanidad—, sin saber por qué ni cómo ha llegado a padecer.

### **3.2. Una visión crítica sobre el discurso oficial**

Como se cuestiona Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas en su artículo publicado en abril de 2017, sobre cuál es el sentido de celebrar conferencias mundiales redentoras de los fracasos de la sociedad, generando,

...grandes declaraciones institucionales de intenciones sobre los problemas que aquejan al planeta cuando no van estrechamente ligadas al análisis de las redes de causas y efectos que los generan ni a compromisos realmente vinculantes. (Verdaguer, C. 2017)

cabría cuestionarse el valor de las declaraciones institucionales, cuando estas se producen en un ámbito de naciones con intereses contrapuestos y en el entorno de una sociedad que no indaga en el origen de los problemas.

Como establece Verdaguer (Verdaguer, C. 2017),

Nos encontramos, pues, atrapados en una disyuntiva: por un lado, la necesidad de identificar con claridad las contradicciones y las limitaciones de las grandes declaraciones internacionales a favor de la paz y la sostenibilidad que las conducen a la inoperancia, y por otra, la de intentar dotarlas de sentido y hacer realidad sus objetivos, lo cual obliga a defenderlas frente a quienes pretenden deliberada y abiertamente impedir a toda costa que dichos objetivos se hagan realidad jamás.

Esta dicotomía ha atravesado sin duda todo el conjunto de iniciativas internacionales que se han producido desde mediados del siglo XX hasta nuestros días...

Las grandes declaraciones institucionales resultan, de alguna manera, la negación del necesario empuje para la resolución de los problemas que, cada vez más acuciantemente, se ciernen sobre el planeta y la sociedad que los habita, por cuanto suponen un cierto alivio de la situación, sin resultados palpables. Continuando con el artículo de Verdaguer:

Todos estos eventos celebrados a lo largo de casi un siglo se caracterizan por responder a grandes rasgos a un mismo patrón:

- la constatación por parte de un número suficiente de agentes sociales de que un determinado problema ha alcanzado unas dimensiones planetarias que lo hacen insostenible...
- la convocatoria de una primera iniciativa inaugural en forma de Conferencia, Tratado, Convenio o Agenda internacional supone objetivamente el reconocimiento institucional de las dimensiones del problema considerado y se presenta en la narrativa oficial como el primer paso para su resolución...
- las declaraciones y acuerdos firmados tras intensas negociaciones por un número determinado de naciones quedan siempre por debajo de los objetivos iniciales y, a su vez, el grado de cumplimiento posterior de los objetivos firmados es muy reducido, lo cual viene a confirmar el diagnóstico más crítico respecto a la inoperancia del proceso. (Verdaguer, C. 2017)

Además, en el caso que nos ocupa, una de las profundas carencias de las que adolece el discurso es que este se forja a base de declaraciones institucionales sobre los éxitos alcanzados por las naciones, cada nación los propios sin un previo diagnóstico de la causa del problema, lo que conlleva a que exista una inmensa incoherencia entre las declaraciones institucionales mencionadas y los

---

<sup>67</sup> Nueva Agenda Urbana.  
<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

hechos y resultados posteriores, por cuanto ni los logros son globales ni las situaciones de partida, similares, ni los diagnósticos previos serían coincidentes.

No nos cabe duda de que el análisis de los problemas, la realización de aportaciones de los diferentes agentes en congresos o conferencias sobre ellos, siempre aportan luces a determinadas cuestiones, por cuanto no es discutible, como apunta el artículo, que «...se trata de una radiografía de una realidad incuestionable».

Cada una de las críticas que establece Hábitat III sobre los problemas generados por el «desarrollo» de la sociedad se asumen como elementos propios de la idiosincrasia de la planificación y se estiman como errores conceptuales, que el propio modelo vigente puede corregir, sin cuestionar si es ese modelo parte del problema. Resulta una de sus grandes debilidades el asalto al problema sin que se deduzcan las causas, el diagnóstico, las razones por las que el sistema puede estar en crisis.

Tanto la Cumbre Hábitat III como la Nueva Agenda Urbana han soslayado deliberadamente el análisis de las causas y responsabilidades de los problemas urbano-territoriales identificados. (Verdaguer, C. 2017)

Pero ello es así por lógica, resultaría inverosímil que quien ha de tomar las medidas oportunas considere, sobre todo en el marco institucional en el que se plantean, que se puede mantener una posición crítica con la situación y los problemas que se debaten, si el marco en el que se manifiestan deviene del propio modelo que los genera. No es esperable, de ninguna de las maneras, que las naciones que propugnan un desarrollo como el actual cuestionen el marco en el que ese desarrollo se lleva a cabo.

En el transcurso de todo este proceso, aunque formalmente se ha escuchado la voz de los movimientos sociales, se ha llevado a cabo un meticuloso laminado de aristas y de expurgación de las diversas aportaciones con el fin de conseguir finalmente la impoluta versión final presentada a firma en el evento de Quito. Especialmente significativos han sido los denominados informes nacionales, convertidos, como no podía ser de otra forma, en autorretratos edulcorados y relatos triunfales de los éxitos conseguidos por los gobiernos de turno en aras de la sostenibilidad urbana y territorial y, por tanto, de escasa utilidad para conocer realmente el estado del arte de la sostenibilidad urbana a la escala mundial.

La Nueva Agenda Urbana se enfrenta, por lo tanto, al desafío inoperable de resolver problemas teniendo como marco de actuación, precisamente, el modelo que los podría causar, sin que se debata sobre esas causas. (Verdaguer, C. 2017)

Obviamente, hay una razón para esta situación: la necesidad de abordar un planteamiento consensuado obliga a evitar aquellos problemas que se derivan de las políticas existentes en muchos de los países intervinientes y del sistema que las sustenta. Muestra indiscutible de ello es que muchas de las cuestiones que se debatieron y se incluyeron en el borrador de la Agenda, en las fases preparatorias, han desaparecido del documento final —ello por razón del consenso— pues la presión de determinadas naciones, ideologías o estamentos evitaban aprobar documentos que establecían objetivos que, en el fondo, no eran deseados o no podían llegar a cumplirse sin quebrar el estatus vigente.

Dichos documentos recogían, partiendo del diagnóstico de la situación existente y con una perspectiva propositiva, los temas que se consideraban prioritarios para ser tomados en consideración en el documento que saliera de Hábitat III, y constituyeron el germen del que fue un primer borrador del documento final «Borrador Cero» de la Nueva Agenda Urbana. Sobre este borrador se fue trabajando —durante más de seis meses— hasta llegar a un documento **que pudo contar, finalmente**, con el respaldo de todos los Estados. El proceso de negociación fue intenso y complicado, como cabe esperar en documentos internacionales **que deben aunar las voces de tantos países, con tantas diferencias** entre sí. (Hernández, S. 2017)

Al comienzo del proceso de preparación de la Conferencia Hábitat III hubo una intención de ir construyendo propuestas a partir de la evaluación de los compromisos adquiridos por los Estados en 1996 y del análisis de los temas emergentes que habían surgido en las ciudades después de Hábitat II. No obstante, en el proceso de concertación para un consenso internacional, desaparecieron algunos contenidos. Así, en el transcurso de dos años, entre el texto “Progresos logrados hasta la fecha en la aplicación del documento final de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y determinación de los problemas nuevos y emergentes del desarrollo urbano sostenible”, elaborado al inicio de la primera PrepCom 2014,25 y el texto final de la Nueva Agenda, tal como fue publicado el 21 de noviembre de 2016, se fueron extraviando varios elementos de análisis y diagnóstico. Estas ausencias son las que dan ahora al producto de Hábitat III un aire de atemporalidad, de buenas intenciones desvinculadas de la realidad de las ciudades a través del mundo. (Rodríguez, A. y Sugranyes, A. 2017)



### **3.3. Una apreciación, parcialmente invalidante, sobre las carencias del discurso**

De acuerdo con el autor mencionado, Carlos Verdaguer (Verdaguer, C. 2017), varios son los conceptos básicos que se obvian en el discurso final de la Conferencia:

Falta de diagnóstico o la elusión de la autocrítica. - Obviar deliberadamente el análisis profundo de la raíz del problema. Es obvio que la Nueva Agenda peca gravemente por carecer de un diagnóstico claro de la situación y sus raíces. En sus discursos finales no se evalúan, ni siquiera, los resultados de las conferencias anteriores para construir sobre ellos una nueva agenda. No hay un análisis serio del fracaso en la aplicación de las cumbres anteriores.

Los fenómenos territoriales se abordan desde una óptica de mera sostenibilidad de los asentamientos humanos y ciudades. Se deriva la conclusión de la raíz de los problemas a asumirlos como naturales, resultado de una mala praxis en los planteamientos. Se obvía deliberadamente que la causa pueda estar enraizada en el propio sistema. Es simplemente un problema de aplicación deficitaria —o, quizás, excedentaria— de este.

No es posible, por lo tanto, bajo esta orientación, que se pretenda profundizar en su comprensión, pues ello implicaría poner en un brete todo un sistema económico basado en el desarrollo económico del crecimiento ilimitado y en el consumo sin precedentes de los recursos naturales, a pesar de su finitud.

No es, por lo tanto, extraño que la Nueva Agenda manifieste reiteradamente el concepto de crecimiento económico sostenido —es mencionado hasta siete veces como objetivo fundamental—, que, desde nuestro punto de vista, ha de entenderse contrario a cualquier paradigma diferente basado en soluciones de decrecimiento o, al menos, limitación, ajustándose a los recursos posibles y a los hechos constatados.

...es necesario aprovechar las oportunidades que presenta la urbanización como motor impulsor de un crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y cultural y la protección del medio ambiente, así como de sus posibles contribuciones al logro de un desarrollo transformador y sostenible. (Nueva Agenda Urbana. Punto 4)

Los Gobiernos Locales como protagonistas secundarios. - Existe una dejación en el protagonismo que se le debe otorgar a los gobiernos locales como parte directamente implicada en el debate territorial, así como en la adopción de las posibles alternativas. Estambul inició una senda en este sentido. Quito ha renunciado a ella.

Es cierto que el planteamiento de un modelo alternativo derivado de una óptica no basada en el crecimiento ilimitado compete, principalmente, a ámbitos de la sociedad de mayor espectro, pero no es menos cierto que, desde la óptica de las soluciones concretas para problemas concretos, las medidas competen directamente a los gobiernos locales, por competencia y por proximidad.

Sin embargo, la Nueva Agenda Urbana pone el acento especialmente en las gobernanzas nacionales, de forma consecuente, como no podía ser de otra manera, con los intereses a los que se representa en un organismo de naciones.

Naturalmente, un escrutinio detallado del programa oficial de Hábitat III permitía entresacar un cierto número de presentaciones de políticas y programas, así como de algunas buenas prácticas, por parte de ayuntamientos y municipalidades, como no podía ser de otra forma, pero siempre dentro de una lógica presidida por la centralización gubernamental. (Verdaguer, C. 2017)

La no contemplación del sistema territorio-ciudad. - Otra cuestión es la falta de evolución en relación con los problemas planteados y en relación con cumbres anteriores. Los problemas cuestionados tienen un ámbito espacial y social superior al de la propia ciudad, aun siendo esta la célula principal del desarrollo humano.

Se echa en falta una verdadera comprensión de los problemas territoriales, sociales, económicos y ambientales bajo una óptica de sistema integrado territorial. La ciudad aparece como paradigma, como antes he mencionado, alquimista para el abordaje del conjunto de cuestiones de debate, por cuanto las prospecciones a futuro establecen que la mayor parte de la población mundial va a residir en ellas. Y es cierto que son la fuente del desarrollo y del conocimiento, de la innovación y del emprendimiento, aunque solo fuera por cuestiones de escala. Sin embargo, la ciudad no es autónoma. En el mejor de los casos proporciona seguridad, habitación y diversos modos de sustento —aunque estas tres cosas, en menor intensidad cada día—, pero es la entidad que provoca mayor disfuncionalidad en su hinterland, mayor depredación de territorio y un sobredimensionado consumo de recursos, que residen en el territorio y de los que depende la integridad de ese propio territorio.

La ciudad, obviamente, forma parte del sistema y es una parte que debe ser tratada individualmente con especial esmero, pero su interrelación con el territorio, su abordaje sobre el mismo es, en realidad, la dimensión físico-territorial, social y económica que se altera en su funcionamiento como resultado de un sistema basado en la acumulación, en vez de en la ecología.

Las contradicciones y desórdenes se manifiestan sobre todo con mayor intensidad en las grandes aglomeraciones urbanas, núcleos principales de acumulación y consumo considerados como los espacios que ganan por excelencia. Dichos ámbitos actúan también como núcleos clave de apropiación de todo tipo de recursos, generando así mismo graves impactos sobre el entorno, ... (Caravaca, I. 1998)

No sobra recordar que la conformación de lo urbano pasa en primera instancia por el despojo, acaparamiento y especulación de la tierra para luego, particularmente en el neoliberalismo, sumar de manera mucho más intensa a dicho proceso los bienes públicos y bienes comunes, desde infraestructura para dotar de servicios públicos como agua y saneamiento, energía o transporte, hasta espacios verdes y suelo de conservación que rodea y tiene funciones ecológicas importantes para la ciudad (preservación de biodiversidad local, infiltración de agua, captura de CO<sub>2</sub>, etcétera). La ciudad se ha pues construido en gran medida bajo los impulsos y las necesidades de la acumulación por desposesión (Harvey, 2004).<sup>68</sup>

La ciudad no puede ser tratada individualizadamente, como si fuera un objeto aislado sobre el territorio, al cual se le conceptúa como soporte o tapete de juego.

Sin embargo, donde más claramente se pone de manifiesto la insuficiencia del marco adoptado es cuando se contempla desde la perspectiva del paradigma ecológico, haciéndose especialmente aparente en la persistencia implícita del concepto de ciudad-artefacto en todas las formulaciones, es decir, la idea de ciudad como una realidad perfectamente acotada, y la de territorio como una simple matriz de fondo, ...

Esta concepción, que confunde la organización político-administrativa del territorio con su realidad físico-ambiental, contribuye a ocultar la fundamental continuidad que liga todos los fenómenos territoriales y a dificultar aún más la comprensión de ese terreno de nadie... (Verdaguer, C. 2017)

Por otra parte:

Carencia de análisis e instrumentos. - Centrándonos en la realidad de la propia ciudad, ¿cómo son las ciudades en la actualidad? Sin ninguna duda, entes marginadores, en mayor o menor grado, según la cultura; segregadores y segregados —efectivamente, no resulta difícil reconocer sobre el plano de una ciudad, a vista de satélite de *google maps*, las clases sociales que habitan las diferentes zonas de la misma—; violentas e inseguras; exclusivas y excluyentes.



Imagen 10. STELLENBOSCH. REPÚBLICA SUDAFRICANA.

Las tramas urbanas que definen las diferentes clases son patentes.

Fuente. - Google Maps

¿Qué referencias se llevan a cabo en el documento oficial de la Nueva Agenda sobre estas disfuncionalidades para habitar? Unas cuantas, no cabe duda. No es posible eliminar situaciones de disfuncionalidad, que caracterizan la vida cotidiana, simplemente por no nombrarlas. Esto es una obviedad y los agentes involucrados la conocen. Y es por esta razón por la que se echa en falta una óptica de análisis de las causas. La violencia, la inseguridad, la segregación no se produce porque sí en la ciudad. Es el resultado de un problema económico y social más profundo, que, evidentemente, una agenda urbana no puede resolver, pero sí cabe enunciar sus raíces, sí es necesario contemplarlos, para integrar la solución, porque sí hay factores en la ciudad y en el territorio que favorecen que afloren problemas que son inherentes al sistema.

La Nueva Agenda, además de no instrumentalizar medidas adecuadas, solo referencias generalistas, que no vamos a criticar, porque a otros entes administrativos competiría asumirlas e implementarlas, menciona las disfuncionalidades como si fueran tumores que hubiera que erradicar, sin atacar las células que los provoca. El lenguaje no tiene un carácter proactivo en la raíz del

<sup>68</sup> Mencionado por (Delgado, G.C. 2015)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

problema. El lenguaje no evita el problema, cuando el problema no solo es físico, no solo es de urbanización —y quizás, seguro, esta sea la consecuencia del problema—. Por ejemplo:

Apoyaremos la instauración de redes bien diseñadas de calles y otros espacios públicos seguros, ecológicos y de calidad que sean accesibles para todos y estén libres de delincuencia y violencia, en particular libres de acoso sexual y violencia por razón de género...

(Nueva Agenda Urbana. Punto 100)

Efectivamente, el diseño de las calles puede prevenir actos de violencia, eso ya lo sabía Haussmann en París, pero no erradicará la violencia sin acciones que regeneren el sistema. La violencia, el acoso, no se generan por cómo se diseña la calle, sino que utiliza tal particularidad para desarrollarse más efectivamente.

Integraremos medidas inclusivas para la seguridad urbana y la prevención de la delincuencia y la violencia, incluidos el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo...

(Nueva Agenda Urbana. Punto 103)

Diffícilmente, desde la perspectiva de la ciudad y de la seguridad urbana se puede acabar con situaciones de violencia terrorista, y demás problemas sociales de otra índole, los cuales derivan de factores ajenos a la urbe.

El lenguaje, como establece Carrión F., transforma el concepto del tratamiento urbano-territorial en un «urbanismo de las palabras»:

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). También la ciudad histórica será la que certifica la UNESCO (como si no fueran históricas todas las ciudades), la ciudad inteligente la que adquiera la tecnología IBM o compre los servicios de Google (¿Hay ciudades tontas?), la ciudad compacta impulsa la gentrificación demandada por el capital inmobiliario y la ciudad sustentable se convierte en la base de los desalojos de la población de bajos ingresos... (Carrión, F. 2016)

El dominio de los mercados. - La ciudad y, en general, el territorio son elementos mercantilizados, elementos que generan especulación, y esta transforma el suelo y la vivienda en un elemento de mercado. Esta situación ensombrece todas las buenas intenciones, si no se aborda con voluntad.

El incremento artificial del valor de suelo y de la vivienda, derivado del sistema de mercado, y de la deriva desreguladora que invade el mundo occidental desde la perspectiva imperante «poscaída» del muro de Berlín, desaparece del discurso oficial en el documento definitivo de Hábitat III. Se habla, sí, de desigualdad, pero no se menciona que la razón es la dificultad de acceso a los recursos económicos, lo que genera la desigualdad e inequidad en el acceso a la tenencia de suelo o vivienda, a la desigualdad social.

Se hace una reiteración del mercado para aportar los elementos esenciales para el habitar, obviando su función social, su «valor de uso» frente a su «valor de cambio», en los términos en los que ya disertamos sobre el concepto Lefebvreriano: habitar no es una mercancía, habitar es una necesidad y un derecho. El suelo y la vivienda tienen una función social, función inherente al concepto de derechos humanos, que la Agenda no puede obviar en beneficio del sistema de mercado. Las recomendaciones y compromisos generales no alterarán el sistema ni resolverán problemas cotidianos. Para ello es necesaria un área de implementación instrumental, que permita intervenir en las normativas reguladoras de tales bienes.

Como refieren Rodríguez y Sugranyes (Rodríguez, A. y Sugranyes, A. 2017), la tierra, el suelo como bien con una carga implícita de función social, desaparece del discurso en Hábitat III. Ya desapareció en Hábitat II, cuando se derivó a los mercados «vigilados» la regulación de tal tarea:

Ampliaremos la oferta de vivienda asequible, para lo cual velaremos por que los mercados funcionen con eficiencia y de manera social y ambientalmente racional, por que se mejore el acceso a la tierra y al crédito, y por que se ayude a los que están excluidos del mercado de la vivienda.

(Declaración de Estambul, Agenda Hábitat II, párrafo 9.)<sup>69</sup>

Y ello, contrariamente a como se definía en Hábitat I, que establecía a la sociedad en su conjunto como beneficiaría de la tierra en la parte alícuota que le pertenecía para lograr la justicia social, deducido de Rodríguez y Sugranyes (Rodríguez, A. y Sugranyes, A. 2017)<sup>70</sup>:

<sup>69</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/03/PDF/G9602503.pdf?OpenElement>

<sup>70</sup> Nota al pie 27 del artículo de referencia, página 174

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

La tierra, debido a su naturaleza única y al papel crucial que desempeña en los asentamientos humanos, no puede tratarse como un bien ordinario, controlado por individuos y sometido a las presiones e ineficiencias del mercado [...]. La justicia social, la renovación y el desarrollo urbanos, la provisión de viviendas dignas y las condiciones sanas para el pueblo solo pueden lograrse si se utiliza la tierra en beneficio de la sociedad en su conjunto. (Vancouver. 1976)

El mercado, como protagonista del modelo, deriva en la falta de instrumentos específicos para la recuperación de las plusvalías generadas por la sociedad, para su reversión en ella misma. Es la carencia que se ofrece en el debate, la carencia, propiciada como necesaria para el consenso, que desvirtúa el discurso original, pues este discurso sí aparece en las conferencias o grupos de trabajo pre-Agenda.

En base a la propuesta de cambio de modelo, es obvio que la recuperación de plusvalías no es efectiva si no se lleva a cabo en términos de equilibrio entre la inversión, si se hace partícipe a la iniciativa privada de la producción de ciudad, y el beneficio. Evidentemente, tal modo de actuar no aparece reflejado en el discurso definitivo.

Los estados y gobiernos reafirmaron 61 veces su obligación completa y progresiva de defender el derecho humano a una vivienda adecuada en el documento resultante de Hábitat II. Entre los compromisos específicos correspondientes a esta obligación legal está la promesa de proteger y reparar los desalojos forzosos. En 1996, los gobiernos también se comprometieron de manera explícita a combatir la falta de vivienda. Ninguno de estos compromisos básicos se menciona en las Directrices de ONU-Hábitat para la preparación de los informes nacionales para Hábitat III.<sup>71</sup>

No hay un cuestionamiento de fondo sobre el modelo de urbanización como protagonista de situaciones de insostenibilidad.- En los textos redactados para los documentos preparatorios para la conferencia Hábitat III: «Progresos logrados hasta la fecha en la aplicación del documento final de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y determinación de los problemas nuevos y emergentes del desarrollo urbano sostenible», elaborado al inicio de la primera PrepCom 2014, como subrayan Rodríguez y Sugranyes, cuestiones básicas para determinar los procesos de insostenibilidad que se producen en el desarrollo territorial y urbano son eliminadas del documento de consenso. Obviamente, nadie podría entender que un sistema empecinado en el desarrollo por el crecimiento, y consumidor ilimitado de recursos, pudiera acoger en su declaración elementos de crítica tan feroz como la declaración institucional de insostenibilidad de tal modelo, la cual cosa queda realmente pomposa en debates no oficiales, pero desaparece de los textos institucionales:

Desapareció el tema de la insostenibilidad del modelo de urbanización (párrafo 66). En el párrafo 66, el documento hacía una crítica lapidaria al modelo de urbanización actual, al que calificaba como insostenible desde el punto de vista ambiental —por la dilapidación de los recursos naturales y contaminación—; desde el punto de vista social —desigualdades y fragmentación espacial de las ciudades—; y desde el punto de vista económico —la concentración de los ingresos y desigualdades en el acceso a los bienes de las ciudades—. (Rodríguez, A. y Sugranyes, A. 2017)

Consecuentemente con lo revisado, Hábitat III solo puede ser tenida en cuenta, atendiendo a su carácter de documento político basado en criterios de consenso, más que de realidades, que le «autoriza» para obviar elementos fundamentales para acometer un nuevo escenario en el abordaje de los problemas territoriales y urbanos, como un elemento radiográfico de la situación actual y del nivel de asunción del paradigma de la sostenibilidad, como elemento disruptivo en el discurso del desarrollismo:

...puede considerarse la NAU, así como su marco de referencia, es decir, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>11</sup> de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los dirigentes mundiales en septiembre de 2015, como un síntoma o una radiografía del nivel de institucionalización del paradigma de la sostenibilidad, cuya utilidad principal sería precisamente la de hacer visible dicho nivel en términos objetivos a todos los agentes implicados de cara a orientar sus acciones.

De forma cada vez más clara, y a pesar de todas las contradicciones a las que hemos hechos mención, los discursos antiambientalistas y negacionistas empiezan a entenderse como discursos antisistema. (Verdaguer, C. 2017)

### Continuismo o alternativa.

En definitiva, la conferencia Hábitat III, la Declaración de Quito, considerada como el punto de inflexión que permite abordar los problemas del territorio, su intervención en la crisis de los recursos

---

<sup>71</sup> Principios básicos de Hábitat III. Manual básico de la Coalición Internacional del Hábitat —coalición Internacional del Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés) es una red global de más de 400 organizaciones que trabaja en más de 120 países por los derechos relativos al hábitat— sobre el proceso y contenido indispensables de la Conferencia Internacional de vivienda y Asentamientos Humanos-sustentables. 2106.

y en el atajamiento del cambio climático, podría haber sido más incisiva y crítica con la raíz del problema. Se puede conceptualizar como un evento más de los innumerables que tratan de abordar la emergencia actual, el camino sin retorno al que nos abocamos cada vez más rápido, y que agudizará los graves problemas sociales y medioambientales que el planeta está sufriendo aceleradamente, sin que sus conclusiones sean algo más que el reconocimiento del problema y la institucionalización de discursos de éxitos, que difícilmente se sostienen científicamente.

No deja de ser más que un conjunto de recomendaciones y compromisos no vinculantes, sin medidas instrumentales, documento carente de una autocritica eficaz, que se constituyen en un catálogo de reconocimiento de las consecuencias de un modelo de crecimiento, que no analiza, y que perpetúa el sistema. De alguna manera, con la conferencia, el continuismo del sistema está garantizado y la aplicación de medidas sostenibilistas que prolonguen el estado de las cosas, también, aunque ello ya se desvincula del éxito de la conferencia para dejar el peso de la implementación de las mismas en la voluntad de las naciones.

No vamos a dudar, sin embargo, de la bonanza del documento en relación con la practicidad para la implementación por las naciones y, con buena voluntad y realismo, por los gobiernos de escalas inferiores, de una serie de medidas que, aunque contradictorias con el fondo del modelo vigente, sí ponen de manifiesto la necesidad de actuar y la inconsistencia del modelo en las bases de sus propios medios de desarrollo, los recursos y el crecimiento, que se hará insostenible.

Como ejemplo, en la reflexión de Carlos Verdguer, así el propio texto es un elemento de exhibición de contradicciones del modelo, que ratifican, sin ser explicadas y resueltas:

... si dentro del primer apartado del breve resumen de la NAU, preparado para la difusión por ONU Hábitat, Políticas Urbanas Nacionales, nos centramos en la primera recomendación, que se refiere a la necesidad de planificar en base a las proyecciones demográficas, o en la recomendación de mantener la oferta de suelo en equilibrio con el crecimiento poblacional, contenida dentro del apartado quinto, Extensiones urbanas planificadas / Renovaciones Urbanas Planificadas, la cuestión que surge de inmediato es por qué es necesario hacer hincapié en algo que parecería de simple sentido común y que figura en cualquier manual de planificación urbana.

Naturalmente, la respuesta es que, en la práctica habitual, la planificación se hace en función de las necesidades crematísticas del mercado inmobiliario a corto y medio plazo sin tener en cuenta las necesidades reales en términos de población. A este respecto, la amenaza reside claramente en la propia configuración actual de este mercado a la escala internacional, y pensar que la mera formulación de una obviedad puede constituir un paso hacia la transformación de este mercado sólo puede ser calificado de ingenuidad. (Verdguer, C. 2017)

### La incorporación de los derechos inherentes a la ciudad.

No sería justo, sin embargo, no mencionar algunos logros obtenidos, por supuesto, debido a la presión ejercida por organismos institucionales, pero principalmente, por aquellos ajenos al sistema.

Entre los más significativos se encuentra la incorporación por primera vez en un evento internacional sobre el Hábitat del concepto del *Derecho a la Ciudad*. Este concepto nos habla de procesos de democracia, aunque el vocablo aparezca una sola vez en el propio texto de la Declaración de Quito como de soslayo en aras de ese consenso, ya que a Hábitat III se incorpora deslucido y empobrecido; nos habla de la sumisión de la propiedad a su efectiva función social, aunque no se considere un cambio en el mecanismo para ejercer tal función; sobre la ciudad para todos, desde las élites, hasta, principalmente, los más vulnerables y los colectivos afectados por procesos de segregación.

El punto 11 de la Declaración de Quito define el concepto desde la perspectiva de la Naciones Unidas, desde la óptica de Hábitat III:

Compartimos una visión de ciudades para todos, que se refieren al uso equitativo y al disfrute de las ciudades y asentamientos humanos, buscando promover la inclusividad y asegurando que todos sus habitantes, de las generaciones presentes y futuras, sin discriminación de ningún tipo puedan habitar y producir ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, saludables, accesibles, económicos, resilientes y sostenibles, para promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Tomamos nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para adoptar esta visión a la que hace referencia el derecho a la ciudad, en su normatividad, en sus declaraciones políticas y estatutos.

(Nueva Agenda Urbana. Punto 11) (NAU Quito 2016)

Se trata de un concepto del Derecho a la Ciudad enmarcado en el mismo espíritu de la conferencia. Un concepto que pretende establecer una ciudad para todos, evitando la discriminación; producir ciudades justas, seguras, saludables, etc., para todos. Sin embargo, a lo largo del discurso oficial no se deja entrever cómo se alcanza tal situación. Posteriormente, cuando analicemos la agenda española, veremos cómo se incorporan medidas para mejorar la calidad de las ciudades y como se repiten los mismos eslóganes sobre la justicia social, sin acometer medidas contra la raíz del

problema.

### **3.4. La Nueva Agenda Urbana Española. Discusión crítica y reinterpretación de sus objetivos**

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, 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.

Como establece el propio documento de la Agenda Urbana Española, 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.

(documento de presentación de la Agenda Urbana Española) (AUE 1)

Interesa a este trabajo determinar cuáles son las iniciativas de recomendación —recomendación, pues ya hemos visto que son de adhesión voluntaria— que presenta este documento, así como la capacidad de las mismas para poder integrar un nuevo modelo alternativo al que genera la necesidad, precisamente, de establecer nuevos criterios de desarrollo. Del análisis de sus iniciativas surgirán, con toda seguridad, pues es una prolongación del modelo de Quito, dudas sobre la capacidad de alternativas, pero también indicará, como lo hizo Quito, una senda que arbitrará elementos de sostenibilidad, los cuales, aun no resultando los definitivos, son integrables en las estrategias para un nuevo modelo de desarrollo diferente o alternativo al actual.

#### **3.4.1. El diagnóstico de la situación en la Agenda Urbana Española**

En el documento se establece una fase de diagnóstico de la situación actual, en base al cual, en el desarrollo de acciones, establece una serie de objetivos que califica de amplios y ambiciosos, y a su consecución trata de responder su marco estratégico. Este marco se compone de un Decálogo de objetivos a conseguir y de una lista de posibles líneas de actuación a desplegar por cada uno de los actores que deseen comprometerse con la Agenda.

En esta fase de diagnóstico, la Agenda trata de establecer un paréntesis entre la tradicional ciudad española, compacta, compleja, de razonable densidad, frente a las corrientes derivadas del *boom* inmobiliario ocurrido durante el período entre 1998 y 2007, período en el que se desvirtúa esa concepción clásica de la ciudad, según el propio documento, acaeciéndose fenómenos disruptivos con la tradición mediterránea:

...primó el desarrollo urbano disperso, frente al de carácter compacto, con muchos metros cúbicos de edificación sobre los antiguos suelos no urbanizables residuales y áreas residenciales o de servicio con escasa densidad, fuerte impacto ambiental, segregación social, e ineficiencia económica derivada del alto coste energético, de construcción y de mantenimiento de las ingentes infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. (AUE, 2019a)

No cabe ninguna duda de que se trata de un diagnóstico cierto, y el fenómeno de la dispersión inundó durante ese período el territorio del litoral español, principalmente. Sin embargo, no parece acertado en su totalidad el paralelismo biunívoco sobre que el proceso de desnaturalización de la ciudad mediterránea clásica sea una consecuencia directa del período mencionado. La cuestión de la expansión y ocupación anárquica del territorio es un fenómeno establecido en España prácticamente desde los años sesenta, una vez finalizado el período autárquico, período del cual se derivó una fase de grave deterioro de las vidas de los ciudadanos, miseria, corrupción —situación todavía no superada, a la vista de los acontecimientos— constituyéndose, probablemente, en una situación del más grave deterioro territorial en los últimos 150 años de historia.

Una vez superado este período, con el reconocimiento internacional del régimen español durante la dictadura, y la consecuente apertura al exterior, se dio paso a un período de crecimiento de la economía española basado, principalmente, en dos factores: la construcción y el turismo.

Las consecuencias de tal fundamento económico se traducen en un despegue de la economía española que comporta un desarrollo importante para determinadas clases medias, pero débil en sus bases, pues no existe un fortalecimiento compacto del tejido industrial del país, cosa ya endémica en nuestra sociedad, lo que subyuga a la economía española a ser esclava de los eventos

globales que pudieran alterar el desarrollo adecuado del cuasi monocultivo económico.

El ciclo económico... es difícil de entender si no se considera dentro de una perspectiva histórica que efectivamente lo conecte e integre en la onda larga del capitalismo hispano. Por ser extremadamente sintéticos, aquí al menos es preciso mencionar la modalidad del "fordismo" franquista, los graves déficits de la estructura industrial española y su colapso definitivo durante la larga fase de crisis y reestructuración de las décadas de 1970 y 1980; así como también el notable peso del sector inmobiliario y turístico que se construye ya a partir de la década de 1960 como resultado de la rápida urbanización del país y de las estrategias de reequilibrio de la balanza de pagos.<sup>72</sup>

Sin embargo, tal comportamiento económico basado en el binomio turismo-construcción sí conlleva aparejado un proceso agudo de depredación de un territorio mercantilizado, lo cual provoca procesos especulativos y de desarrollo afuncional con su carácter, que deriva en un modelo de crecimiento ajeno al tradicional.

Las consecuencias de este tipo de desarrollo territorial —algunas de ellas, otras quedan soslayadas— son bien plausibles en este documento de diagnóstico (documento de la Agenda Urbana Española: Diagnóstico y Síntesis Territorial.<sup>73</sup>): 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; desaparece del ámbito normativo y del imaginario colectivo cualquier atisbo de sensibilidad ambiental, que queda reducida a alternativas corrientes de poca credibilidad social. Todo ello conlleva un proceso depredador del territorio, una deficiente calidad de las ciudades y una ineficiencia económica y medioambiental, que queda agravada con la política de grandes y, en algunos casos, ineficientes, infraestructuras llevadas a cabo por el Estado.

El mismo documento de diagnóstico (documento de la Agenda Urbana Española: Diagnóstico y Síntesis Territorial. p.20<sup>74</sup>) establece un dato significativo: durante el período del *boom* inmobiliario, el crecimiento del suelo artificializado en España alcanza un aumento del 43,7%, mientras que el crecimiento poblacional es tan solo del 15%, crecimiento fomentado «...por una tradición normativa urbanística volcada fundamentalmente en la producción de nueva ciudad...» —obviamente, no en base a la necesidad social, sino a la perspectiva de negocio en un contexto urbano y económico expansivo—. 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, que propician una imagen diametralmente opuesta a la necesaria para acometer los graves problemas que se anuncian en los propios foros internacionales sobre el territorio y las ciudades:

...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... (AUE 2019b)

Evidentemente, la conclusión no puede ser otra que la reflejada en la diagnosis, y cuyas consecuencias deberán ser tenidas en cuenta para recanalizar, si no subvertir, cuestión esta última que, lógicamente, no entra en el ideario oficial:

...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. (AUE 2019b)

En el contexto de nuestro país, esta diagnosis no puede dejar de tener en cuenta 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 (AUE 2019b) Y hoy en día, por otra parte, ya casi el 80% de la población actual se concentra en áreas urbanas. Es obvio que la desruralización, por pérdida de población, es el camino iniciado, el

<sup>72</sup> Recuperado a partir de <https://www.revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/544>

<sup>73</sup> 02\_00-doc.\_diagnostico.pdf (mitma.gob.es)

<sup>74</sup> 02\_00-doc.\_diagnostico.pdf (mitma.gob.es)

imperfecto, y su reversión un factor de reivindicación.

Este dato resulta importante por cuanto es contradictorio 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. El concepto de la «España vaciada» para denominar el efecto de la corriente migratoria de concentración de población y la concentración y acaparamiento de inversiones en determinados territorios, en detrimento de otros, ha entrado en el discurso político de los últimos años, resultando una evidencia de la situación actual y de su preocupante horizonte.

No es ajeno a esta situación el hecho económico mencionado anteriormente, el monocultivo del turismo, y su principal derivada, la construcción, factores en los que basamos nuestra eficiencia económica. Sin embargo, es nuestro país un Estado que no podemos calificar de Estado rico, al menos, en términos absolutos, pues, como establece el documento, el riesgo de pobreza alcanza al 22,30% de la población, siendo la situación de cuasi pobreza infantil de alrededor del 30% de esa población infantil (AUE 2019c). Las desigualdades derivadas de este tipo de sistema económico, por otra parte no ajeno a una política europea de carácter neoliberal y de mercado, alcanzan en el índice GINI 75 un nivel del 35% —0% constituye la máxima igualdad, 100%, la máxima desigualdad—. Es evidente que ante estos datos considerar que estamos ante la panacea empresarial del desarrollo económico, del que deriva, pero proviene también, un sistema de producción urbana asocial y antieconómico desde el punto de vista de esa sociedad, es claramente un error, que se agudiza cuando ambos pilares de nuestra economía son endeble frente a cualquier tipo de crisis, como se ha demostrado en los últimos 15 años, con la financiera y la sanitaria.

Es obvio, por lo tanto, del propio diagnóstico se puede deducir, que el proceso de regeneración territorial en nuestro país y, particularmente, en el territorio de la Comunidad Valenciana, debe 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, así como un tejido económico que establezca nuevos valores de producción, evitando basar el grueso de nuestra economía en la concentración turística litoral y la ocupación de este territorio por extensiones infinitas de edificación temporal, ajena esta, en múltiples ocasiones, al binomio de capacidad funcional y necesidad social. La óptica simplista de una sociedad con una economía de «crecimiento» basado en estos factores conlleva a mantener una senda que ya se ha demostrado débil y tortuosa, acrecentándose la turbiedad del futuro a medida que la situación medioambiental va mostrando nuevos efectos negativos derivados del ya evidente cambio climático.

En referencia a este aspecto, al cambio climático, sabemos que nuestro país está compuesto por territorios altamente vulnerables a sus efectos: desertización, escasez de agua para riegos y, en algunas ocasiones, de boca, catástrofes naturales de carácter hidráulico, temperaturas anormalmente altas, por no mencionar directamente los riesgos derivados del incremento del nivel del mar. Son todos estos efectos elementos incompatibles, como no puede caber duda, con el modelo económico planteado con anterioridad y, por supuesto, con la anárquica —anarquía basada en el no reconocimiento de la jerarquía y respeto que implican los límites naturales que impone el territorio y que son obviados— ocupación territorial.

Establece el diagnóstico (documento de la Agenda Urbana Española: Diagnóstico y Síntesis Territorial. p.28<sup>75</sup>) que el 75% de la costa española se encuentra urbanizada, resultando artificializadas casi 350.000has en los diez primeros kilómetros desde el litoral. La artificialización del suelo, la masiva edificación, responsable del 35% del CO<sub>2</sub> que España emite a la atmósfera y la consecuencia de tal artificialización dispersa, la movilidad, responsable del 25% de las emisiones de gases de efecto invernadero, la generación de residuos y los consumos de agua de estas concentraciones en territorios deficitarios de tal recurso —sur del territorio valenciano, Murcia y Andalucía— nos pueden dar una idea de la magnitud de la participación en el problema del cambio climático y de la repercusión en la sociedad que tal comportamiento territorial conlleva.

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.

<sup>75</sup> El índice GINI, nombrado así por el apellido de su ideador, es una medida de la desigualdad. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual.

<sup>76</sup> 02\_00-doc.\_diagnostico.pdf (mitma.gob.es)



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Para ello, la Agenda Urbana propone cuestiones de diseño de las ciudades y del desarrollo de las infraestructuras, las cuales, menciona, vertebran el territorio, no dudando en destacar los aspectos más recurrentes del catálogo de posiciones frente al cambio climático, sin ninguna duda, acertados:

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. (AUE 2019c)

Y no nos debe caber duda tampoco que todas estas cuestiones, y muchas más, deben encontrarse en las bases de ejecución de un nuevo modelo, pero debemos cuestionar, de nuevo, la no mención de la raíz del problema en la nueva Agenda, quién y por qué se ha tejido el modelo que nos ha llevado a cuestionar la situación de desarrollo actual. Efectivamente, la Agenda Urbana menciona la necesidad de mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a ellos, pero ello debe conllevar, para atacar la raíz del problema, una apuesta firme por un proceso de preservación del carácter intrínseco del territorio y una adaptación a este carácter de cualquiera de las posibles acciones humanas, un modelo de desarrollo de contención general y la integración de alternativas que resultarán diametralmente opuestas a los comportamientos considerados obvios en nuestra sociedad. Todo ello no aparece en el diagnóstico. En realidad, no puede aparecer pues supondría cuestionar todo el bagaje cultural, positivo o negativo, respecto a la ordenación territorial.

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—. Y si a ello unimos la tendencia natural a la repetición de nuestras acciones de fomento de la economía, cuando la situación se considera mejorada, el resultado esperado puede resultar desalentador.

Es significativo 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». 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, para que ello sea una alternativa prometedora, tal producción del modelo de oligopolio energético de España, salvo, claro, entre los movimientos sociales alternativos. Ya, a estas alturas, se están produciendo conflictos derivados de un aprovechamiento territorial, un cambio de inversión económica sobre el mismo, sin atender a su capacidad de acogida o paisajística, agrícola o natural, para energías verdes que producen un volumen energético superior al requerido en su entorno, sin que se estime conveniente, salvo por esos movimientos alternativos, un modelo de producción alternativo que tenga en cuenta esa capacidad, el localismo y la realidad de la necesidad contenida de esa energía, que evite, al mismo tiempo, megaproyectos y espacios de transporte masivo de esta.

Se trata de megaproyectos de grandes lobbys empresariales enfocados a la exportación de la energía producida, en este caso en Galiza, a otros territorios, a pesar de la pérdida de eficiencia que eso implica en el transporte. Galiza ya produce más energía de origen renovable que la que consume, de modo que cualquier nueva instalación de megawattios va a ser solo para la exportación a los grandes núcleos urbanos del Estado a beneficio de la empresa promotora. No se trata de pequeños proyectos de autoabastecimiento de las comunidades locales, que son las obligadas a asumir en exclusiva los impactos negativos, por lo que aumentan los desequilibrios territoriales entre áreas rurales y urbanas. (Martínez, F. 2021)

Hemos de recurrir al concepto de «energías no consumidas» como base para la descarbonización y como garantía de eficiencia, como alternativa al exceso y la necesidad superflua: sabemos que cada megavatio consumido precisa de una fuente energética mayor para su generación. Por lo tanto, la Agenda Urbana debería haber hecho un mayor hincapié en la sensibilización no consumista, al contrario de como se ha hecho, en la alteración del sistema de producción energética. La solución no se vislumbra, a mi entender, simplemente en una alternativa verde, que también, sino en un concepto de consumo y producción diferente y reduccionista de las dependencias exógenas:

“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”, recordaba Francisco Juan, director técnico Arquitecturas de Soluciones Schneider Electric España. Así que el ahorro más importante se da cuando no se consume energía, pues no sólo se ahorra la que no se ha gastado, sino la que no se emplea en generarla, que suponen una cantidad tres veces mayor... (Silicon. 2011)

### 3.4.2. Tres elementos básicos que cuestionar de interacción territorial: movilidad, vivienda, medios instrumentales

Otros tres aspectos se analizan con el diagnóstico como elementos parciales en la determinación de las causas de la situación actual:

La **movilidad**, destacando la movilidad privada como uno de los aspectos fundamentales a resolver, haciendo un especial hincapié en la cuestión del estacionamiento. Propugna el análisis de las políticas de estacionamiento, más allá de la disuasión y del reparto equilibrado del espacio público.

Obviamente, se habla de pacificación del tráfico, de medidas para evitar la contaminación, o mitigarla, tanto atmosférica, como acústica: límites de velocidad, diseño viario específico, zonas 30, extensión de espacios e itinerarios peatonales a costa de las vías de tráfico motorizado, etc.

No hay ninguna duda de que el diagnóstico acierta en la enumeración del conjunto de problemas que la movilidad motorizada genera en nuestros asentamientos urbanos. Aunque, quizás, hubiera sido interesante haber diagnosticado la causa de dicha movilidad como generadora de esos problemas. Ya son muchas las voces que establecen soluciones tecnológicas ante el constante aumento de los desplazamientos afuncionales privados de casa al trabajo, al comercio, el derivado del turismo *low cost*, etc. Ya está generalizado el concepto del transporte verde o de los vehículos eléctricos como alternativa redentora. Sin embargo, el diagnóstico no establece que el motor generador de dicha movilidad no es el vehículo simplemente, sino la necesidad de llevarla a cabo. Diseñar para la inmovilidad —o la desmovilidad— resulta algo impensable, pero, tal vez, ese sea el punto de partida necesario, como concepto, obviamente, para alcanzar beneficios reales frente a alternativas tecnológicas que mantengan el origen del problema. Como relata *Carlos Moreno* (Medalla de Prospectiva 2019 de la Academia de Arquitectura de Francia) para Radio Francia Internacional:

La ciudad del cuarto de hora como alternativa a la ciudad convencional, la ciudad que nos permite tener a mano cualquier servicio o necesidad cubierta a menos de quince minutos a pie. La ciudad humana. Ciudades policéntricas, polifuncionales, de biodiversidad, con las funciones básicas humanas: habitar, trabajar, hacer deporte, educarse y acceder a la cultura y el placer, se encuentren a distancias humanas. La movilidad del futuro está en la inmovilidad (Moreno, C. 2019)

Tampoco se establece una diagnosis capaz de mantener un debate sobre el tráfico interurbano, o en términos más locales y eficiente, un tráfico intracomarcal que aproxime, en términos de desplazamiento versus tiempo, los posibles centros de residencia alternativos al núcleo central de la comarca y los acogedores de demás funciones básicas entre poblaciones del mismo entorno, lo que, probablemente, deba replantear un nuevo concepto de distancia y de relaciones de sociedad: una nueva sociedad, un nuevo modelo de habitar, debería aparcar el tiempo como fundamental factor de medida.

Otro segundo aspecto es la **vivienda**, con un encarecimiento paulatino de los precios de las mismas, tanto en adquisición, como en alquiler, haciendo inviable para grandes capas de la sociedad el acceso, como derecho fundamental y constitucional en España, a un lugar digno para residir. La vivienda es uno de los grandes fracasos de la política española, en la carestía de los sueldos y en la desidia para activar un patrimonio inmobiliario encontramos una clara desventaja en este sentido con nuestros socios europeos.<sup>77</sup>

España necesita entre 7,5 y 8,5 millones de viviendas públicas para poder situarse en los estándares europeos. (Inurrieta, A. 2021)

En este sentido, el diagnóstico resulta más acertado, pues vincula la dilución de la política pública de vivienda a la tendencia oficial, ya incrustada en el propio imaginario colectivo, hacia la vivienda en propiedad, haciendo baldío el inmenso esfuerzo público por financiar espacios para habitar. El parque de vivienda en alquiler, curiosamente en un mundo tan voluble como el actual, con tanta capacidad de movilidad laboral, es muy reducido, generando una dispersión de los precios que hacen inimaginable el acceso a trabajos en exceso de oferta, o ello, en muchas ocasiones, por razones de inaccesibilidad al alquiler.

En realidad, en España nunca ha habido una verdadera política estatal de fomento del parque de vivienda pública de alquiler (Inurrieta, A. 2021)

<sup>77</sup> Mencionado por Diego Díaz Alonso, en el artículo “España podría dotarse de siete millones de viviendas públicas en cinco años”. Norte. Público de 20 de diciembre de 2021. <https://www.nortes.me/2021/12/20/espana-podria-dotarse-de-siete-millones-de-viviendas-publicas-en-cinco-anos/>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

La vivienda en España nunca ha sido un producto de necesidad social, al menos en los términos que deberían establecerse para el cumplimiento del derecho constitucional a la misma. La política de la mayoría de las administraciones ha favorecido la construcción de vivienda libre y, en menor medida, Vivienda de Protección Oficial destinada a la venta.

Y, sin embargo, lejos de tratar de intervenir en la raíz del problema, acotando los beneficios, la política habitual de promoción de la vivienda de protección oficial, principalmente solicitada en venta,

...es una manera de transferir presupuesto público al mercado inmobiliario privado...

Con la VPO se subvenciona con dinero público al promotor y al comprador para que ambos hagan negocio (Inurrieta, A. 2021)

A ello añade los procesos de gentrificación, política urbana negacionista de la cualidad mediterránea de los núcleos tradicionales, con desplazamiento de la población autóctona, con «turistificación» de la vivienda o terciarización de los ámbitos centrales de las ciudades, convirtiendo las políticas regenerativas de los núcleos en la transformación de estos en parques temáticos.

Teniendo en cuenta el mandato legal del texto de la Ley del Suelo y Regeneración Urbana, en su artículo 3, punto 3a, resulta necesario y obligatorio reconocer la función social de la tierra y de la vivienda, como elemento capaz de fomentar las iniciativas populares y públicas necesarias para contrarrestar las políticas disruptivas con el mandato constitucional del derecho a una vivienda digna.

La ley demanda a los poderes públicos, como una parte más del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que posibiliten el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual:

...en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

En este contexto, quizás la Agenda debería haberse advertido a sí misma de la incapacidad de un sistema por proveer de tales aspectos, cuando no se producen acciones que eviten el tráfico privado especulativo de los aprovechamientos habilitados sobre el territorio por acción de la propia administración que los implanta, pero que no los posee ni los controla.

Por último, la nueva Agenda establece una reflexión sobre los **medios instrumentales** para conciliar la práctica real con sus previsiones:

Establece la necesidad de imaginar una nueva normativa que supere las instituciones y estructuras del siglo pasado, de la época del expansionismo urbano. No se pueden acotar los problemas generados por el crecimiento con conceptos urbanísticos basados en un sistema normativo pensado para ese crecimiento.

Questiona la dificultad de planificación, excesivamente formalizada y no imaginativa, carente de flexibilidad. Los tiempos que transforman la sociedad a velocidad de vértigo precisan instrumentos ágiles para responder a los retos.

No me cabe duda de que un sistema planificador inflexible en aquellos aspectos que definen el carácter del territorio —aquello que es consustancial al territorio y que lo define, que mantiene la vida, no puede ser afectado por intereses ajenos a su capacidad funcional y a la necesidad social, entendida esta como bien común— y deben permanecer invariantes, combinado con un proceso flexibilizador de los aspectos secundarios o pormenorizados del planeamiento, siendo capaz de adaptarse a los procesos de rápida evolución de las necesidades de la sociedad, pero manteniendo los conceptos mencionados de capacidad funcional del territorio y el de la necesidad basada en el bien común como base para la promoción de la planificación, debe articularse, con facilidad de revisión y modificación y con alternativas, ante la incapacidad administrativa para agilizar su aprobación y desarrollo, para garantizar una capacidad segura y adaptativa para la ordenación territorial básica y la derivada.

De ello debe derivarse un marco estratégico territorial inflexible, una vez compuestas las capacidades a que puede ser sometido el territorio, instrumentalizando, a partir de ello, un sistema de planeamiento de desarrollo ágil, adaptativo y flexible, y, por supuesto, transparente y democrático, participativo, tanto en su promoción y concepción como en su reversión y reciclaje.

En consonancia con esa capacidad de flexibilización, resulta necesario, y así lo pone de manifiesto el diagnóstico, una capacidad financiera adaptada a los tiempos modernos, a los cambios rápidos en las necesidades de la sociedad, que permita acometer las funciones del Estado del Bienestar, desanclándose de las estructuras de gasto orientadas hacia las funciones tradicionales de los estamentos locales, cuya base viene originada en el impuesto a la propiedad, debiendo orientar sus

presupuestos hacia la consecución de patrimonios capaces de intervenir en el mercado y evitar la distorsión de las políticas públicas, a la vez que financiar por medios ajenos al impuesto aquellos aspectos necesarios para el desarrollo del bienestar de toda la población, incluida la más desfavorecida.

### **3.4.3. Los objetivos estratégicos planteados en la Agenda Urbana Española.**

#### **Reinterpretando los mismos para adecuarlos a un nuevo modelo urbano**

A partir de este diagnóstico, la Nueva Agenda Española pretende establecer diez objetivos estratégicos con los que abordar el futuro de nuestros territorios y ciudades. Objetivos que debemos reinterpretar con el objeto de adaptarlos a un verdadero modelo de cambio.

#### **1.- ORDENAR EL TERRITORIO Y HACER UN USO RACIONAL DEL SUELO, CONSERVARLO Y PROTEGERLO.**

Frente al carácter expansivo de las ciudades y el reconocimiento de la vinculación de estas con su territorio, la Agenda Urbana plantea un nuevo tratamiento del suelo rural, concebido como un sistema circular, que merece protección y su propio intrínseco análisis, tratando de evitar la tradicional incompatibilidad funcional de ambos sistemas, el urbano y el global o territorial.

La consecuencia evidente del crecimiento urbano ha sido la inevitable sustitución del ecosistema natural por su continuada artificialización: impermeabilización del terreno; esterilización por sobreexplotación; fragmentación de la biodiversidad; y las frecuentes barreras a la movilidad.

Además, el medio rural, el territorio no urbanizado, ha sido el receptor de las altas tasas de residuos que genera el metabolismo urbano, consumidor, lógicamente, de los recursos derivados de la propia tierra.

Como criterio general, la Agenda Urbana establece **la necesidad de que la planificación territorial y urbanística se adapten al uso racional del suelo**, recurso escaso y no renovable. La **idoneidad de los suelos** para albergar actividades humanas **debe ser un marcador de decisión**, cuando la expansión urbana es planteada. Los nuevos crecimientos deben supeditarse, aun siendo necesarios y/o convenientes, a este carácter de idoneidad.

En suma, por medio de este objetivo estratégico se busca que la planificación territorial y urbanística persiga el uso racional del suelo como lo que es: un recurso natural, escaso y no renovable, que merece protección y cuya preservación de la transformación urbanística deberá incluir, al menos, los suelos que no sean idóneos para atender nuevos crecimientos, o que no sean adecuados para ellos, aunque el crecimiento pudiera llegar a ser conveniente o necesario. (AUE, 2019c)

Por otro lado, el **binomio ciudad-naturaleza debe tomar protagonismo en la readaptación del medio urbano** y en los nuevos asentamientos. La adaptación a la naturaleza no es suficiente. La naturaleza, en sus formas más básicas y localistas, debe penetrar en la propia ciudad. **Las características territoriales**, geográficas, morfológicas, geológicas y biodinámicas **deben primar sobre la conformación de los medios urbanos invasivos.**

...A su vez, el modelo urbano que surja de la planificación debe convertirse en el mejor aliado para garantizar la sostenibilidad, adaptando la urbanización y tras ella la edificación, al territorio que las sustenta, aprovechando las características geográficas, morfológicas, geológicas y bioclimáticas existentes.

También debe proteger, conservar y mejorar, la planificación territorial y urbanística, el patrimonio natural y cultural y el paisaje, así como propiciar la existencia de infraestructuras verdes urbanas que, en la medida de lo posible, queden vinculadas con el contexto natural. Y más allá de la propia planificación, la gestión de los recursos será también un aspecto clave. En él inciden todas las Agendas internacionales y, por ende, también ésta. (AUE, 2019c)

En definitiva, cualquier actividad humana ocupa los territorios y los transforma. Esta ocupación puede haberse basado en alguna de estas dos siguientes oportunidades: puede ser debida a las propias características territoriales, que los hagan idóneos y capaces para albergarla, por un lado, justificando la necesaria ocupación en las diversas condiciones territoriales —existencia de recursos, terrenos productivos, orografías adecuadas, etc.—; o puede ser debida, simplemente, a la pura «necesidad» de expansión sobre el territorio que no resulte inhóspito. En ambos casos resulta una incoherencia alterar la propia capacidad territorial para albergar dichas actividades humanas: en el primer caso, porque la alteración supone la pérdida del sentido —de la lógica— de la ocupación. Resultaría incoherente transformar las características por las que se decide ocupar un territorio, pues decae el motivo de la ocupación. En el segundo caso, parece un suicidio anunciado para la actividad humana primar las necesidades endógenas de esta actividad sobre aquellos elementos exógenos que permitirían una cierta calidad de vida y la aportación de ciertos recursos necesarios

para la vida, transformando el territorio en inhóspito.

Ante tal objetivo general, la Agenda plantea actuaciones específicas, tales como:

- La **ordenación** debe ser **compatible** con las **características intrínsecas del entorno** territorial.

Básicamente, debemos entenderlo como establecer, de acuerdo con el criterio de capacidad funcional, un Plan de Ordenación del Territorio. **El territorio como elemento activo en las decisiones y la planificación, garantizando su utilización racional y adaptando las actividades a su propia capacidad funcional.**

Compatible con este objetivo, debe potenciarse la productividad del ya transformado, en el caso de que deba mantenerse, tratando de **reducir el uso de nuevo suelo virgen.**

Las nuevas actividades, sean urbanas o rurales, deben tratar de incidir en la naturaleza en el índice más bajo posible, utilizando como criterios, de diseño, el clima, la morfología territorial y el paisaje, lo que implica el respeto por la conservación de los usos tradicionales —aquellos que el territorio haya adoptado e incorporado como intrínsecos a él, descartando los afuncionales—, así como los pequeños y medianos núcleos, potenciando su repoblación.

- Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural. **Proteger el paisaje.**

Se trataría de cultivar el **sentimiento de la pertenencia al lugar**, aspecto fundamental para un nuevo **modelo más localista**, más cercano al entorno.

Esa protección al territorio incluye también al urbano ya integrado en la memoria colectiva, el que da paso a la identificación del espacio apropiado como hábitat propio.

- **Mejorar las infraestructuras verdes y azules** y vincularlas con el contexto natural.

Ambas infraestructuras deben formar parte de los criterios de planificación, adoptando un papel protagonista, generando criterios de **conectividad ecológica** y basándose en las características geomorfológicas del territorio para la toma de decisiones adaptativa y adaptada. Ello, sin duda, implica, como **garante del equilibrio del sistema**, el mantener una especial coherencia en la asignación de usos con las características de la base territorial existente.

## 2.- EVITAR LA DISPERSIÓN URBANA Y REVITALIZAR LA CIUDAD EXISTENTE.

Es obvio que se trata de recuperar el modelo tradicional de **ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente.**

La compacidad conlleva **modelos polifuncionales**, en los que no se determinen usos específicos con carácter de monocultivo, que fraccionan la forma de vida en parcelas en dispersión, incrementando la movilidad. Para ello será necesario el reciclaje de los tejidos urbanos obsoletos, en cuya línea se está legislando en los últimos tiempos, recuperando los infrautilizados o abandonados, regenerándolos, reutilizándolos, dándoles una nueva vida urbana.

En relación con la **compacidad**, se trata de **revertir la corriente de dispersión** de la actividad urbanizadora expansiva, colindante con los núcleos o aislada. No puede resultar admisible, ni desde la movilidad ni desde la extensión de los servicios, distribución de equipamientos, ni desde la ilimitada ocupación de suelo, distorsión del paisaje y afectación medioambiental, un modelo que opta por la «no ciudad» como paradigma del buen vivir. Ello es insostenible y, además, descohesionador y clasista, a costa de un recurso que pertenece a todos.

El **eje vertebrador** de tal modelo de compacidad es **la proximidad**, el **espacio público** recuperado **como espacio de relación vecinal** y la redefinición de los núcleos con criterios de **movilidad sostenible y nutrición de servicios y equipamientos.**

Por otra parte, y de modo necesario para garantizar el grado de compacidad deseado, se hará necesaria la **complejidad** de la organización urbana, **atendiendo a la diversidad y a la polifuncionalidad.**

Establecer en un espacio complejo tanto el espacio para comercio, en base local, claro, como las residencias vinculadas a él y los servicios del Estado del Bienestar, fija las bases de un espacio compacto, de movilidad limitada, peatonal. Evidentemente, ello debe hacer replantearse la oportunidad de los grandes espacios industriales y terciarios que generan áreas segregadas y afuncionales, provocadoras de grandes movimientos de tráfico.

Como objetivos específicos en este campo, se establecen:

- La definición de un **modelo urbano alternativo al expansivo**: compacto, equilibrado y dotado de los servicios básicos.

Con ello deberá garantizarse la **proximidad**, mediante una **razonable densificación**, evitando la dispersión. La regeneración, evitando la terciarización y la gentrificación.

- El **espacio público** como elemento de calidad y de accesibilidad universal.

El cuidado del paisaje urbano, como elemento generador de calidad espacial, e integrador de **relaciones en la diversidad**, se debe convertir en la **seña de identidad** de una colectividad diversa, fomentando su uso por el ciudadano en su lucha contra la alienación provocada por el automóvil, actual protagonista de la vida ciudadana y de su funcionalidad

- La **regeneración urbana**.

La Agenda Urbana trata de reequilibrar tal regeneración como modo de actuación frente a la generación de nueva ciudad. En realidad, se trataría, en el contexto en el que nos movemos, de propiciar la primera en detrimento de la segunda, esta última solo contemplable para situaciones de imperiosa necesidad social y para no romper el necesario equilibrio que podría provocar la densificación como alternativa.

Por otro lado, la regeneración conlleva esa **densificación**, ya lo hemos comentado, como alternativa al crecimiento, aumentando el número de viviendas, reconceptuando zonas periurbanas y perimetrales, modificando usos, elevando alturas edificables de un modo razonable y, por supuesto, reequilibrando mediante la regeneración del espacio público y de los equipamientos básicos.

Cabe mencionar, por supuesto, la **mejora de la calidad de lo edificado**, como alternativa a la nueva generación de edificios, que conlleva la generación de residuos. En cualquier caso, cabe la introducción de la **deconstrucción circular, frente al derribo**, y la **reutilización reciclada de materiales**.

La **regeneración**, por último, **para hacerse efectiva, precisa** de una regeneración ambiental, de una imbricación paralela de medidas medioambientales, las cuales permitan ciudades saludables y seguras, libres de contaminación atmosférica, acústica, lumínica y visual, fomentando espacios verdes de **proximidad y la relación conectiva con la propia naturaleza**, de modo que se aporten elementos positivos de afección al nuevo modelo, espacios de calidad paisajística, de imagen urbana, de nitidez atmosférica, alternativos a la dispersión.

El barrio o la unidad urbana como unidad funcional. En unos casos, reconstituyendo la ciudad mediante corredores de actividad diversificada. En otros, mejorando la interconexión comarcal a través de transporte público, la recuperación de los núcleos, que mantenga una red de conexión y relación urbana e interurbana.

La **transformación adaptativa** de dichos núcleos o de los nuevos crecimientos debe adoptar un **alto grado de flexibilidad**, en función de las necesidades basadas en el interés y bien común. El concierto, democrático, participado por la ciudadanía y transparente es una alternativa a tener en cuenta.

### 3.- LA RESILIENCIA COMO ACTITUD PREVENTIVA Y REDUCTORA DE LOS IMPACTOS CLIMÁTICOS.

Ya no le cabe duda de que nos encontramos inmersos en una situación de cambio climático global.

Los cambios climáticos son una constante en nuestro planeta a lo largo de la historia. Los cambios climáticos han sido, en mayor o menor escala, la causa de muchos de los cambios de la sociedad mundial, de las culturas y de la forma de pervivencia de las especies en la tierra. Sin embargo, nunca como en la actualidad se ha producido un cambio de las condiciones atmosféricas y del clima en general tan rápido como el acaecido en los últimos doscientos años.

Nuestra sociedad se ve amenazada constantemente por fenómenos atmosféricos cada vez más extremos y, a la vez, más recurrentes, haciéndose patente en nuestros entornos habitados y en los que sostienen la vida, los bosques, los océanos, las ciudades, estos efectos de la alteración del clima.

De acuerdo con los datos e informes oficiales, ya no hay ninguna duda, tampoco, de que la razón última de tal situación viene provocada por la forma de existencia del ser humano, entre otros aspectos, por el uso y abuso que se ha hecho del territorio y de los recursos que en él se disponen, fomentando una actividad expansiva y depredadora de los mismos, hasta el punto de poner en peligro la propia supervivencia de la sociedad actual tal y como la conocemos.

*Observed increases in well-mixed greenhouse gas (GHG) concentrations since around 1750 are unequivocally caused by human activities. (Nac U. 2021)*

Bases físicas del cambio climático

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

En su último informe científico, el IPCC concluye que se están produciendo cambios en el clima de la Tierra en todas las regiones y en el sistema climático en su conjunto. Muchos de los cambios observados no tienen precedentes en miles, si no en cientos de miles de años, y algunos de los cambios que ya se están sucediendo, como el aumento continuo del nivel del mar, no se podrán revertir hasta dentro de varios siglos o milenios.

El informe también deja claro que la influencia de la actividad humana en el sistema climático es indiscutible, a la vez que pone de manifiesto que las medidas que se tomen pueden todavía determinar el curso futuro del clima y apunta a la reducción sustancial y sostenida de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y otros gases de efecto invernadero para frenar la contaminación atmosférica, con beneficios inmediatos para la salud, y estabilizar la temperatura media mundial en el plazo de dos o tres décadas.

(Nac U. 2021)

Resulta evidente que la situación alcanza niveles de emergencia, porque no habrá posibilidad de solución si el proceso no se detiene, resultando aun así de difícil o imposible reversión, aun en equilibrio.

La situación actual de calentamiento global, debido a los Gases de Efecto Invernadero, emitidos aceleradamente por la actividad humana en su uso sin medida de los combustibles fósiles y el inadecuado uso del suelo, debe hacer recapacitar sobre cómo y para qué invertimos en la transformación del suelo, del territorio, en general, y cómo y para qué llevamos a cabo un uso ilimitado de sus recursos.

Es evidente que el proceso de desarrollo humano sin contemplar los propios límites del planeta constituye la causa primigenia de esta situación sin que exista una alternativa viable, mientras el sistema de producción y de consumo sea el mismo. No hay posibilidad de modificación del proceso si se sigue actuando del mismo modo.

En este sentido, decepciona que la Agenda Urbana Española no advierta sobre la necesidad de invertir el proceso para revertir sus efectos. La Agenda no discute las causas del problema, porque de todos son conocidas y, aunque reconoce que la causa es la actividad nociva humana que tiene sus raíces en los modos de producción, de consumo y de utilización de los recursos y ocupación y explotación antinatural del suelo, no se atreve a manifestar de una forma inequívoca que la solución no puede pasar por seguir produciendo y consumiendo de la misma manera que hasta ahora.

La Agenda Urbana Española sí tiene en cuenta, con objeto de afrontar los cambios que va a tener que llevar a cabo la sociedad para su supervivencia, la **necesidad de transformar nuestros hábitats hacia modelos más resilientes**, capaces de adaptarse a los cambios y alteraciones extremas de nuestros entornos habitados y explotados. Sin embargo, no explicita que esta actitud no es un instrumento solvente para poder frenar el proceso disruptivo derivado del modo de vida actual. Tan solo asume la necesidad de alargar la situación mediante medidas de limitación y superación parcial de los efectos, con asunción de las alteraciones económicas y en pérdida de vidas humanas que tales efectos provocarán.

La Agenda Urbana asume, por ejemplo, en relación con el territorio, que el proceso de artificialización del suelo es un proceso cuasi natural en el proceso de desarrollo de la sociedad y que ello supone una pérdida de permeabilidad con una mayor probabilidad de períodos de sequía, por un lado, y de inundaciones extremas, por otro. Asume que las «islas de calor» que el ser humano provoca, junto con las «olas de calor» recurrentes, son causas de pérdidas importantes de vidas humanas. Entre otras situaciones derivadas de ese cambio climático, la sociedad, la comunidad científica, asume que habrá que adoptar nuevas alternativas, no para revertir la situación, sino para ser capaces de soportarla con las mínimas disfunciones posibles para el sistema. Son mayores los esfuerzos para soportar los impactos, que los empleados para reducirlos, que implicaría un cambio, como mínimo, parcial del modelo.

En este sentido, la Agenda, establece específicos objetivos para atacar los problemas o diferirlos:

- Propone **adaptar el modelo territorial y urbano** para mitigar los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención.

Obviamente, ante las constantes manifestaciones catastróficas que provoca el cambio climático —inundaciones desconocidas hasta la fecha, modificación de sistemas locales climáticos, elevación del nivel del mar, sequías, fenómenos ciclónicos y huracanes deslocalizados, incendios forestales, «olas de calor» cada vez más importantes, etc.— y que tienen una importancia enorme sobre la vida de las personas y, sin ninguna duda, sobre la situación económica de las naciones afectadas, la Agenda debería proponer, **por lo menos, una reflexión sobre ese modelo territorial** que no conoce de límite preservador de la naturaleza.

Sin embargo, y como objetivo específico, sin duda necesario, pues la activación preventiva no puede demorarse, manifiesta que tal modelo debe ser adaptado con objeto de **mitigar los efectos** mencionados.

Por supuesto, esta recomendación no puede obviarse, pues de ella depende nuestro futuro inmediato, pero no es menos cierto que esa adaptación del modelo territorial **debería pasar por cuestionar ese mismo modelo territorial**, pues, repitiendo lo que hemos ya comentado, dando soluciones a los efectos, no eliminamos las causas. Postergando esos efectos, estos se repetirán y se agravarán, incluso no se podrán evitar en un futuro próximo, en alguno de los casos, y se deberán asumir como inevitables.

No obstante, la Agenda Urbana propone, y debe ser tenido en cuenta, alternativas a los crecimientos actuales o a los diseños actuales, reclamando la **naturalización de los asentamientos humanos**, la **integración de verdaderas infraestructuras verdes y azules** en las ciudades, **permeabilizar y revegetar** nuestros entornos mitigando, si ello es posible, las dificultades de recuperación.

- **Reducir las emisiones** de Gases de Efecto Invernadero.

Se plantea la necesidad de encontrar, de **implantar modelos urbanos con diseños de bajas emisiones**, buscando aspectos bioclimáticos de eficiencia energética y probada funcionalidad.

No nos encontramos ante una sugerencia o recomendación que no se encuentre ya en las agendas gubernamentales con objetivos temporales fijados. Recordemos el compromiso de la Cumbre sobre la Acción Climática convocada por el Secretario General, António Guterres, en la que 77 países y más de 100 ciudades se comprometieron a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a cero para 2050.<sup>78</sup>

Pero esta reducción no consiste en no seguir provocando nuevas emisiones de forma no natural, sino en establecer un balance de emisiones netas cero, lo que significa que las ya emitidas hasta el año 2050 se mantendrán estables durante muchos años, quizás ya irreversiblemente, y ello implica, lógicamente, la necesidad de acometer un avance en la resiliencia, como predica la Agenda, porque los efectos, y habrá que tratar de adaptarnos a ellos, de lo ya errado no desaparecerán.

En este sentido la Agenda Urbana Española confía en las nuevas tecnologías, en la reducción de los elementos productores de emisiones, y no en la modificación, eliminación y sustitución del modelo que los necesita. ¿Entendemos con ello que las economías occidentales renunciarían a una economía basada en la quema de combustibles fósiles, si no hubiera una depleción a límite comprobada de la producción de petróleo, hasta su extinción? ¿Entendemos que la deforestación de la Amazonia, por ejemplo, está en consonancia con ese equilibrio en las emisiones-captaciones? No. Resulta evidente que se actúa contra lo que es perturbado por la aplicación pacífica del modelo, no contra el modelo como causa de esas perturbaciones, ni siquiera contra las causas más flagrantes de los efectos comprobados, aunque estos tengan índole económica.

Consecuentemente, y a pesar de todo, a la vista de los efectos y de cómo sigue produciéndose una evolución de índole negativo para aquellas emisiones cero, no parece que el objetivo perseguido —y menos, en la actualidad, con el problema energético generado por la guerra en Europa—, el de esas emisiones netas nulas, resulte perfectamente creíble, porque no hay una alteración de la causa, sino el intento de mitigar lo irremediable.

En definitiva, sí, la Agenda apuesta por la resiliencia, establece que debe apostarse por un nuevo modelo urbano, que se debe ceder en los objetivos de desarrollo en pro de la reducción de emisiones, efectivamente, pero ¿será suficiente resistir sin modificar o habrá que plantearse medidas más drásticas en el orden territorial y urbano? **¿Debe ser solo resiliencia o debe incorporarse la reversión?**

Es indudable que la cuestión económica está, también, en las cuestiones relativas a la resiliencia. Resulta muy importante para ejercer medidas resilientes, y no debería ser obviado, el coste que pueda resultar de la reparación de los daños ocasionados, sobre bienes públicos y privados, cada vez más frecuentemente por los desastres naturales, que a nivel local, en nuestro territorio, en el que los eventos de terremotos o volcanes en erupción son muy improbables, adquieren mucha más importancia los derivados directamente del cambio climático —incendios forestales, inundaciones, afecciones costeras por temporales, etc.—. En este sentido, resulta muy significativa la preocupación de las aseguradoras ante la frecuencia y violencia de los mismos.

Noticias como la descrita por La Vanguardia, el 9 de enero de 2020, derivada de los estudios realizados por la compañía aseguradora alemana Munich Re, sobre el coste y el daño real que se

---

<sup>78</sup> <https://www.un.org/es/climatechange/2019-climate-action-summit>



produjo en el año 2019 en el mundo como causa de los eventos catastróficos, principalmente de índole climática, llevan a pensar que **la resiliencia no solo pasa por adoptar infraestructuras de seguridad**, sino también por **analizar si determinadas formas de hacer y rehacer**, de no plantear alternativas al modo de producción de la ciudad y de las infraestructuras territoriales, incluso mediante la sustitución de determinadas afecciones al territorio, en algunos casos importantes e irresponsables afecciones como causa directa de los daños, no resultaría, incluso desde el punto de vista del sistema económico actual, una razón suficiente para adoptar **medidas drásticas de recuperación ecológica, incluso de desurbanización como medida de calado en la política de resiliencia**. La resiliencia pasaría, en este caso, no solo por la adaptación al riesgo, sino por la eliminación por recuperación de determinados ámbitos y situaciones en depredación.

Las aseguradoras pagaron siniestros por valor de 52.000 millones de dólares en 2019 a causa de daños causados por catástrofes naturales, según datos facilitados por Munich Re. Las pérdidas globales alcanzan los 150.000 millones de dólares...

En total, el informe de la aseguradora afirma que se han producido 820 catástrofes naturales entre enero y diciembre de 2019, una cifra similar a la registrada en los últimos 30 años y alrededor de 9.000 personas han perdido la vida.<sup>79</sup>

La preocupación por estos eventos y sus efectos, no ya solo de pérdida de vidas humanas, sino de costes económicos, son fuente de preocupación para las aseguradoras, que ven como las pólizas de seguros y reaseguros toparán con límites inasumibles, que obligarán a replantear el escenario actual sobre la cuestión, pero que es indicativo de la necesidad, si no por razones de supervivencia, sí por razones de índole económico, para plantear alternativas.

Actualmente, nuestra sociedad vive en un mundo de riesgos cada vez mayores. La frecuencia y la severidad de los huracanes se incrementan. Los daños económicos van en aumento y las zonas costeras, consideradas áreas altamente susceptibles a catástrofes naturales, sufren incrementos de población acompañados de grandes urbanizaciones, cada vez más densas y por tanto con mayor valor económico expuesto. Todas estas condiciones, en su conjunto, ponen de relieve una problemática importante, y más si tenemos en cuenta nuevos riesgos que puedan surgir con el tiempo.

En medio de toda esta situación, la industria del seguro permanece como un pilar fundamental en la economía global, amortiguando en lo posible las pérdidas ocasionadas por los siniestros derivados de estas catástrofes que se van sucediendo con una frecuencia irregular y excesiva, para ser soportables por el seguro tradicional existente. Fruto de esta frecuencia difícil de prever para un futuro, la industria del seguro debe estar constantemente evaluando sus riesgos y su tarificación a los mismos con el fin de salvar los resultados de siniestralidad y obtener una cierta rentabilidad. (Rodríguez, M. 2006)

Obviamente, ante una renuncia no tácitamente expresada a la restauración ecológica, no se persigue la reversión, ello es decrecimiento inasumible, porque ello significa una nueva sociedad, un nuevo modelo. Se opta por la resiliencia, que precisará, eso sí, no debemos albergar ninguna duda, porque, a pesar de todo, el sistema lo exigirá, de actitudes diferentes a las actuales, de adopción de alternativas que, por lo menos, garanticen mejoras en el entorno de nuestros hábitats y los hagan más seguros, lo que, sin ninguna duda, debe afectar también al modelo de explotación del territorio, debiendo asumir ciertos cambios «antisistema»: redefinir la morfología urbana, de modo que se produzca una mejor relación con el territorio; reestructurar la forma de poseer la tierra, evitando que el exclusivo objetivo sea su mercantilización; reestructuración de los sistemas económicos sobre los territorios, lo disruptivo debe obviarse, tratando de recuperar los alterados, lo que supondrá una cierta asunción del concepto de restauración ecológica, aunque ello entrañe distopías económicas desde la óptica oficial, como ya hemos comentado.

#### 4.- RECUPERAR LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS Y FAVORECER LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Conocemos que el soporte del **metabolismo urbano**, en general de cualquier actividad humana en el territorio, es el flujo de materiales, el agua y la energía.

La Agenda Urbana, conocedora de la cualidad de gran consumidora de recursos territoriales que es la ciudad, recomienda la adecuada gestión de tales recursos, lo que resulta una obviedad en un documento de este tipo.

Desde luego, no vincular el desarrollo de las ciudades y de las actividades humanas a la disponibilidad de recursos hídricos y a la eficiencia del ciclo del agua es la base de la garantía del

---

<sup>79</sup> La Vanguardia: Las catástrofes naturales costaron 52.000 millones de dólares a las aseguradoras en 2019: 2020.

<https://www.lavanguardia.com/seguros/20200109/472791463472/catastrofes-naturales-cambio-climatico-incendios-seguros-siniestro.html>

fracaso.

En la cuestión de los residuos, las políticas de reciclaje adoptadas por las diferentes sociedades no resultan suficiente respuesta ante la capacidad de consumo de nuestras colectividades. Los residuos son la asignatura pendiente de esta sociedad.

La clave de **un metabolismo eficiente debe basarse en la limitación**, como primera entrada, **el autoabastecimiento y la proximidad**, como alternativas a las disfunciones actuales. No cabe mejor y más eficiente gestión de los recursos que **adaptar el crecimiento**, el desarrollo, a su real disponibilidad, **a la capacidad** del territorio para asumir ciertas funciones. No hay mejor reciclaje que el que no es necesario —consumo renovable y circular—. Sin embargo, la resistencia a adoptar modelos que no lo precisen se hace una tarea muy ardua, que acabará con los sistemas naturales en situación de verdadera emergencia por hacerlos inutilizables desde el punto de vista extractivo.

Tanto en la energía, como en el agua, los residuos —prevención, reducción, reutilización y reciclaje— o la seguridad alimentaria, la **soberanía localista**, la **economía circular de dimensión local**, **es la única garantía de conseguir un equilibrio metabólico**. Es obvio que el gasto climático de la economía global, la que idea y prefabrica un elemento en Europa, lo traslada a Asia para su manufacturación y lo revierte de nuevo a Occidente, a precio irrisorio, es totalmente incoherente con las políticas de reducción, además de una explotación de mano de obra indigna. Además, es un proceso que conllevará movimientos migratorios, como ya lo hacen, que desbaratarán el sistema.

Si la sociedad actual no puede asumir tal situación, se autolimitará por necesidad, al entrar en fase de carencias.

Cualquier recomendación sobre la gestión metabólica que suponga la alteración del sistema natural, que implique la captación extralocal como norma o que propicie la eliminación de residuos no circular, carece de efectividad real para acabar con la situación del problema.

En este sentido, las recomendaciones de la Agenda son, otra vez, soluciones generales que carecen de contenido, si no se mantiene sobre ellas una idea de cambio de concepto de sociedad.

Los objetivos específicos son obvios como concepto, pero inevitablemente imposibles como alternativa perenne al problema, si no se lleva a cabo una actuación global sobre sus causas.

- Eficiencia energética y ahorro de energía.

Promover la transición energética en aras de la descarbonización es un criterio, evidentemente, ineludible, pero ¿cómo se mejora en eficiencia sin alterar el criterio de tal eficiencia cuando se ha llegado a penalizar el autoconsumo y se ha frenado la implantación de energías alternativas a las fósiles por una cuestión de productividad mercantil? ¿Se alcanza la eficiencia energética responsabilizando al ciudadano del consumo de su frigorífico o del led de aviso de cualquier aparato electrodoméstico, pero se siguen planteando infraestructuras de transporte más rápidas, expansión de estas por razones de mercado, etc.?

Parece lógico pensar que **solo será posible ahorrar si se produce una redefinición del consumo**, de las necesidades energéticas y se asume tal tarea de forma global, estableciendo como eficiente, precisamente, el grado en el que se ahorra, no el que se consume en equilibrio económico. Habrá que deconsumir, para que el ahorro energético sea viable y el efecto sobre los problemas actuales, reduccionista.

- Optimizar y reducir el consumo de agua.

Ello debe implicar renunciar a las transformaciones agrícolas forzadas, a las urbanizaciones expansivas en formas de vergeles artificiales, etc. La eficiencia hídrica pasa por primar su **conservación en estado natural**, ante cualquier intento de sobreexplotación del recurso, con implicaciones obvias medioambientales.

En definitiva, la eficiencia hídrica supone la **adaptación al medio del sistema productivo y de la ocupación por actividades humanas del territorio**. Si no se implanta esa cultura adaptada, no es posible, con la tecnología actual, alcanzar un punto de equilibrio. El recurso agua también es finito, por lo tanto, la reducción debe estar por encima de la regeneración, lo que implica nuevos modelos de consumo y aprovechamiento, sin duda.

- Fomentar el **ciclo de vida de los materiales**.

**Reduciendo** los residuos, **reutilizando**, **relocalizando** su uso, **ecodiseñando y deconstruyendo** ante el reemplazo por destrucción.

La integración del coste de implantación del ciclo de los materiales debe ser incorporado como algo

consustancial al proceso productivo, de tal manera que menos residuo y más reutilización, mejor —quizás no mayor— productividad. Externalizar costes ambientales no es la solución.

## 5.- MOVILIDAD SOSTENIBLE

Uno de los objetivos más significativos a tomar en cuenta en los procesos de descarbonización es, no cabe duda, el de la movilidad. Es esta una de las causantes de gran cantidad de Gases de Efecto Invernadero, además de uno de los elementos que presentan más necesidades de infraestructuras de transporte y comunicación, las cuales se encuentran en la base de muchos de los problemas de ocupación y desestructuración territorial.

Y no es menos grave el problema que genera la movilidad como elemento disruptivo en el transcurrir cotidiano de las personas. Se trata de un tiempo intangible, de un factor en la vida de las personas, que no se tiene en cuenta en el acceso al bienestar. El tiempo consumido en transporte, principalmente en las grandes urbes, es un tiempo que se deja de emplear en la vida y no es recuperable. El tiempo tenido en cuenta como factor determinante de concepto *bienestar* es un elemento que avala, igualmente, el concepto de limitación y contención.

Es significativa la gráfica siguiente sobre el tiempo consumido en el desplazamiento al lugar de trabajo en determinados países en el período 2008-2010. Imaginemos cuántas horas de vida dejan de dedicarse a relacionarnos, a gozar, a distraer la mente, a la salud, a llevar a cabo actividades comunitarias por intercambio de tiempo, etc.

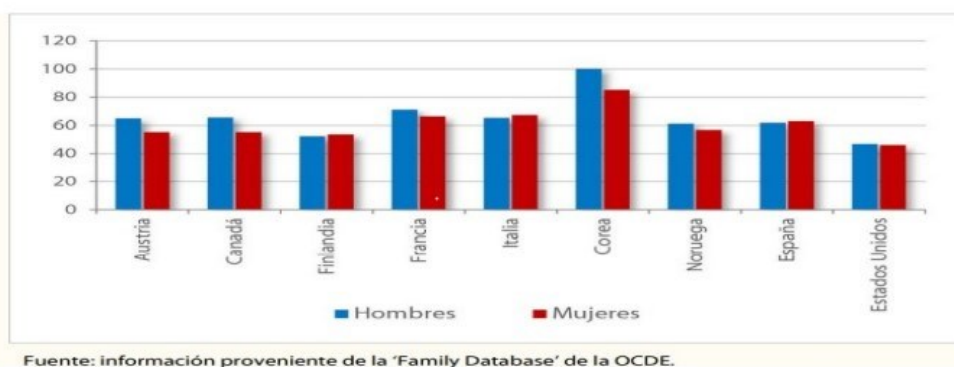


Gráfico 1. TIEMPO DIARIO CONSUMIDO EN DESPLAZAMIENTOS AL TRABAJO.

Fuente. – OCDE

Por lo tanto, desde cualquier punto de vista de mejora de la calidad de vida, los conceptos asociados a la mejora de la movilidad no pueden ser otros más que la **proximidad, la descentralización, la plurifuncionalidad, la compacidad y la complejidad**, pues son conceptos que redundan en su reducción en aras de la desmovilidad como concepto de que la mejor movilidad es aquella que no es necesaria.<sup>80</sup>

Además, desde el punto de vista social, como manifiesta la Agenda, la movilidad actúa de forma determinante en la justicia espacial: la planificación del espacio y sus conexiones juegan un papel determinante en la conformación de la igualdad o la desigualdad social: la movilidad, al contrario que la desmovilidad, genera desigualdad por incapacidad de igualar las posibilidades de acceso a ella. Cualquier modelo alternativo al actual debe **implementar políticas de desmovilización** necesaria e igualitaria o, expresado en otros términos, de movilidad restringida a la indispensable, fomentando una nueva cultura y adaptando las infraestructuras a esa cultura desmovilizada, lo que implica establecer una nueva forma de concebir los espacios de actividad, sus interconexiones, la intermodalidad en el movimiento, la reconceptualización del peatón por ciudadano. La implantación de un sistema de transporte público urbano, interurbano y comarcal, aprovechando las infraestructuras existentes en modo «reciclaje o reinención», es la forma de igualar las oportunidades sociales y de reducir la dependencia, a veces inasequible, de los medios invasores del espacio de todos, los automóviles.

Y sorprendentemente, ante este nuevo criterio de concebir la interconexión, movilidad reducida, la Agenda introduce un inciso para la puesta en valor, en término de oportunidades —entendemos que

<sup>80</sup> La movilidad del futuro es la inmovilidad. Carlos Moreno.  
<https://www.rfi.fr/es/francia/20190627-la-movilidad-del-futuro-es-la-inmovilidad-carlos-moreno>

en la lógica del sistema vigente—, de sistemas urbanos en descrédito:

...todo ello con independencia de que se reconozcan las virtudes, en términos de oportunidades, de las áreas metropolitanas y de las grandes ciudades (AUE 2019c)

La ciudad metrópoli, acaparadora de servicios, perimetrada, y en expansión, por zonas dormitorio no es un modelo válido para la mejora de la vida urbana. El policentrismo contenido, la diversidad funcional expandida por la urbe y la contención dimensional deben favorecer integraciones, desmovilizaciones y cohesión social, progreso en términos no económicos y de oportunidad.

La **desmovilización**, como fin, es el hilo conductor de la mayor parte de las aportaciones **hacia un nuevo modelo de ocupación territorial y de desarrollo urbano**, que permita concebir ciudades o asentamientos, interconexiones comarcales, propios de un sistema que es capaz de abastecer de los servicios y bienes en la proximidad del entorno, no en la capacidad global de un sistema de transportes extremadamente nocivo para el medioambiente y para el propio sistema.

La **movilidad limitada, necesaria, local**, que derive en **ajustadas infraestructuras** de transporte y **adecue las existentes a la justa necesidad**, extendiendo la mejora a aquellas áreas que han sido infravaloradas por el sistema, **debe estar en la base de la «desmovilidad» como paradigma de la estructuración y el rediseño territorial.**

### 6.- EQUIDAD. COHESIÓN SOCIAL.

Los **asentamientos humanos compactos** serán **motor de progreso social**, desarrolladores de sociedades democráticas, **en la medida en que sean capaces de equilibrar la sociedad civil**, proteger la **multiculturalidad**, mezclando rentas, géneros, culturas, edades y profesiones.

El hábitat urbano es, por tanto, determinante en los procesos de integración o exclusión de personas y grupos sociales, es clave para perseguir la igualdad de trato y de oportunidades y también para garantizar el progreso económico, porque dicho progreso y la evolución de una sociedad no sólo se genera desde el bienestar material o institucional, sino también desde las posibilidades que dicho hábitat ofrece a todos sus individuos. (AUE, 2019c)

A pesar de que la ciudad es el núcleo en el que es posible un mejor desarrollo de los elementos culturales y sociales de una comunidad, es, sin duda, también el lugar en el que estas relaciones sociales son más difíciles para determinados grupos. Es ámbito, por su propia conformación, de desintegración social, cuando grupos sociales se establecen en espacios desagregados o cuando la capacidad de integración diversa se ve reducida por causas propias de la selección económica.

En sentido contrario, la ausencia de enfoques integrados y de estrategias territoriales genera importantes desequilibrios y disfunciones cuyo máximo sacrificio es siempre el social: poblaciones que envejecen, que se aíslan en el territorio, que no tienen acceso a los mismos servicios que el resto, pueblos que desaparecen o que subsisten con muy poca población, infraestructuras e inversiones que no llegan o que no vertebran adecuadamente el territorio, ausencia de oportunidades educativas o profesionales, etc. (AUE, 2019c)

La **regeneración urbana** se constituye, en este sentido, en el **objetivo** que debe **integrar**, también como principios de partida, la actuación **desde lo social, lo económico, lo urbanístico y el medioambiente.**

La consideración de la ciudad, del territorio, como un sistema policéntrico conformado por barrios o espacios de una homogeneidad peculiar exige para su equilibrio la complejidad y la conectividad. La renovación o la regeneración urbana debe ser integrada, cohesionando las diferentes partes de la ciudad, equilibrándolas en sus servicios básicos, para que de ello resulte un ente revitalizado y equitativo, mezclado social y económicamente y seguro. La segregación y la inequidad son las causas de esa inseguridad que se acrecienta en las urbes en una deriva exponencial cuando más grandes son y más desagregadoras se convierten.

Cualquier actuación que no permita una conformación cohesionada deriva en desigualdad. Y los **elementos básicos son la movilidad ciudadana, el espacio público y el reequilibrio de equipamientos sociales, que refuercen el sentido de pertenencia y de acogimiento.**

La búsqueda de la igualdad de oportunidades, como paradigma de la equidad, precisa de un ámbito espacial que promueva la universalidad de su utilización, la movilidad segura y sostenible, la socialización y la conciliación. Para ello, **la perspectiva debe integrar al conjunto de la ciudadanía**, sin distinción espacial, sin barrera física para ningún colectivo, sin diferenciación de género, edad o capacidad física o sensorial. De otra manera, la ciudad no será de todos y generará infelicidad, inseguridad y desapego hacia la colectividad que sí puede llegar a poseerla, en definitiva, inestabilidad e inseguridad.

### 7.- LA ECONOMÍA URBANA.

Obviamente, la nueva Agenda no se construye desde un ámbito totalmente aséptico y objetivo. La Agenda Urbana Española es formulada en el contexto de un sistema que, como ya advertimos anteriormente, no es ajena a un modelo económico y de producción en un ámbito de economía desarrollada desde el ideario occidental.

No resulta extraño, por lo tanto, que el discurso de esta estrategia se lleve a cabo anteponiendo la sostenibilidad económica ante cualquier otro objetivo y matizando lo económico como elemento instrumental para la consecución de los demás objetivos.

Es realmente cierto que resulta una utopía plantear las soluciones bajo otra óptica y ajenas al sistema económico en el que nos encontramos. Pero no resulta verosímil, es el argumento de la Agenda, que las disfunciones económicas del sistema sean consecuencia de una probable descoordinación entre la planificación sectorial y la urbanística.

Algunas de las más importantes disfunciones que hoy plantean determinadas actividades económicas tienen su origen en la descoordinación entre la planificación sectorial y la planificación urbanística. (AUE 2019c)

Resulta obvio de la práctica habitual de la planificación en el modelo vigente que esta se estructura en base a la planificación económica como motor de la organización social. De ello podría entenderse que derivan muchos de los males que nos aquejan hoy en día en relación con la conservación de un medioambiente saludable y con depredación sin límite de los elementos y recursos de la tierra.

La causa mayor del deterioro continuo del medio ambiente global es el insostenible modelo de producción y consumo, particularmente en los países industrializados. En tanto que en los países en desarrollo la pobreza y la degradación ambiental están estrechamente interrelacionados (Jiménez, L. 1996).

Resultaría ingenuo plantear desde el urbanismo una alternativa al modelo económico que revertiera esa situación, esa clase de utopías son del siglo XX: la revolución se apoyará en un modelo territorial, pero depende de otros avatares. Sin embargo, sí resulta adecuado, como modelo, partir de una situación preexistente, territorialmente hablando, con sus características propias y sus elementos definitorios que permita una adaptación, incorporación o desestimación de una determinada planificación económica, sectorial, en el territorio. Tal preexistencia, según sus características y valores, establece la base de esa actuación sectorial. **El territorio, como alternativa de cambio, debe dejar de ser la base, para ser el origen de la planificación.**

La síntesis de una adecuada planificación territorial es la supeditación de cualquier otra planificación sectorial a las determinaciones de invariantes del espacio o ámbito territorial a ocupar. Si se pretende subvertir el proceso actual, debemos asumir que no cabe más depredación territorial indiscriminada, no cabe más extralimitación en la explotación de los recursos. Habrá que partir de **límites territoriales específicos** para adecuar las diferentes actividades humanas a ellos. Si no es así, deberemos aceptar que los elementos por los cuales se produce un determinado asentamiento de actividad van a ser alterados y van a generar disfunciones que, en principio, y a la vista de los resultados de los últimos siglos, son absolutamente disruptivas con los fines perseguidos por la propia nueva Agenda.

No obstante, no se puede negar que, al menos en el discurso, se adoptan criterios que deben, sin duda, ponerse en práctica, aunque solo sea para desacelerar el proceso y revertir determinadas situaciones que acentúan el desequilibrio territorial de una forma excesivamente evidente. En realidad, esta podría ser la estrategia aceptada, de demostrar la imposibilidad de alteración del modelo, salvo cierta contención controlada, «sostenible», en el entorno invariable del sistema.

El retorno a la **economía local** y a la **diversificación económica integrada en la capacidad del entorno territorial**, como elementos coadyuvantes a la generación de un empleo estable, constituirían un elemento de partida de una más adecuada economía urbana. Por supuesto, tratando la planificación sectorial como derivada de la propiamente territorial, en la que las determinaciones responden a la necesidad de protección del territorio como *input* previo al de la implantación de actividad.

El desarrollo económico local, basado en las dimensiones económica, sociocultural y política quedaría definido mediante variables endógenas, que permiten un acercamiento a las potencialidades territoriales del entorno próximo, estas, en la medida de lo posible, ajenas a modelos exógenos, da pie a una mayor eficiencia del propio potencial económico.

El desarrollo local comienza a definirse entonces como “un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar, al menos, tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a las empresas locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escalas y aumentar la

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores, sirven de base al proceso de desarrollo, y otra político-administrativa en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible. (Morales, M. 2006)

En este contexto de **determinismo territorial**, manteniendo las condiciones de partida en base ambiental, ya bajo la óptica económica, deberá **tratar de diversificarse la actividad**, huyendo de monocultivos, como sucede en nuestra economía con el turismo, tratando, además, de madurar sus entornos, los turísticos, actualmente desagregados de la vida urbana, ya que forman parte del tejido económico, a los efectos de mejorar cualitativamente sus estándares de calidad.

En nuestro ámbito territorial, todavía es posible construir el sistema de **ciudades en base a polos intermedios como tractores de actividad**, frente a las grandes concentraciones urbanas, que actúan en detrimento del equilibrio territorial, y **constituir una red equilibrada de nodos y población** que equilibre, mejore y potencie las diversas formas de habitar el territorio.

En este sentido, se hace necesaria una **planificación de actividades adaptadas**, que generen ese reequilibrio, fomentando la **repoblación rural** mediante la dispersión de esa actividad adaptada y la **mejora de las infraestructuras de conexión**, física y digital, sin que ello signifique una nueva red superpuesta a la existente.

Base importante para lograr ese objetivo pasaría por la flexibilización de los instrumentos urbanísticos de desarrollo, regeneración o renovación, de tal manera que la evolución de los núcleos pueda responder a la demanda social, como define la Agenda Urbana, o a la necesidad social, como sería preferible como concepto. Necesidad social frente a la demanda que venga mediatizada por otros factores no básicos para el bienestar social.

### 8.- LA VIVIENDA.

La piedra de toque, el elemento básico para garantizar una fuerte cohesión social, un derecho al disfrute de la libertad y a la vida digna, es **la posibilidad de habitar**.

Garantizar un hábitat digno para el conjunto de las sociedades, de los componentes de las diferentes culturas, cada una con su tradición, es el derecho básico para poder asumir que la sociedad adquiere todos los derechos humanos como elementos de disfrute y de garantía de desarrollo integral de las personas. **Un hábitat adaptado**, en cualquiera de sus variantes, **debe ser garantizado** para el conjunto de los ciudadanos.

En este sentido, la Agenda Urbana Española no puede olvidar este ítem entre el conjunto de estrategias que establezcan la posibilidad igualitaria de un futuro para todos. La vivienda, producto propio del ser humano en el momento en el que establece un espacio para asentarse, para trabajar, para gozar, deja de ser un simple refugio, para pasar a ser el espacio de desarrollo personal, de individualización. Si el espacio público debe ser aprehendido para convertirse en el elemento de diversidad y de relación social, la vivienda ha de ser el necesario lugar de privacidad del ser humano, una vivienda que garantice, sin riesgos, sin miedos, la capacidad del ser humano para el desarrollo interior, para su intimidad.

Así que podemos concebir la vivienda como un derecho social, como una necesidad humana fundamental y, por tanto, su solución debería implicar a la sociedad en su conjunto y al estado fundamentalmente. Por el contrario, si la consideráramos por su valor de cambio (como mercancía) y no por su valor de uso (como un derecho), con esa visión lucrativa, ignoraríamos directamente la satisfacción de ese derecho. (Caballero, P y Zerboni, F. 2013)

La Agenda Urbana establece, también, como objetivo estratégico de esta, la necesidad de cubrir el derecho a habitar dignamente. La implicación territorial como base para el ejercicio de este derecho a la vivienda debe superponerse, desde la óptica de lo público, como

Sin embargo, la vivienda es hoy en día uno de los productos mercantilizados que mayores beneficios generan entre los inversores. La vivienda, por ser un bien de primera necesidad, si no resulta controlado y regulado, pasa a ser producto de mercado, especulada y manipulada en función de intereses ajenos al bien común.

Por otra parte, la vivienda se trabaja como elemento propio de transacción. No se trabaja concibiendo el crecimiento del parque de vivienda de forma adecuada a la necesidad social de la misma, pues esa necesidad social no es la parte más lucrativa de un elemento necesario para habitar que se ha sustraído de ese modelo para integrarse en el del negocio de capitales. La tipología, el lugar, la forma o el programa de necesidades no se adecua, desde los entes reguladores, para poder dar satisfacción a una demanda emanada de la propia necesidad de la sociedad. El producto se manufactura, sin capacidad real de disposición por parte de la sociedad de ese modo de producción, en función de la mejor demanda lucrativa. Es más, es un producto de inversión

diferido que, en determinados casos, puede ser retenido para favorecer modos de mercado irregulares —en realidad, del mercado en estado puro—, que fomenta el despegue de los precios.

Con el aumento de la urbanización mundial, la vivienda, además esencial para la supervivencia del hombre, se convirtió en objeto de consumo, elemento de estratificación del ambiente construido con un impacto progresivo en la sostenibilidad de la misma naturaleza. La presente crisis económica tiene como protagonista un especulativo “boom” del mercado inmobiliario que nos sitúa al final de un ciclo vertiginoso, un escenario espectacular, donde la necesidad de habitar un espacio para la vida, ha de competir con la oportunidad de convertirse en una buena inversión, con un valor de cambio. (Almeida, C. et al. 2010)

El mercado, por sí mismo, no es capaz de ofrecer una respuesta adecuada a la necesidad de la población para resolver sus necesidades de habitación. Buenos ejemplos de ello los hemos visto en ciudades como Ibiza, en las que resulta imposible acceder a un trabajo, si no se es residente, pues no es asequible el precio de la vivienda habitual por primarse el destino turístico. O los vemos en las grandes ciudades, en las que proceder a obtener una vivienda en alquiler puede suponer la obligación de compartir habitaciones en un «piso patera». Esto que suena dramático es real. ¿No es distópico el contenido de artículos como los de El País, de Mónica Montero, de fecha 9 de octubre de 2020, sobre la situación ibicenca, por ejemplo?:

La causa principal es el precio desmesurado de la vivienda, que alcanza cotas surrealistas como pagar 500 euros al mes por vivir en un balcón o 600 euros por un colchón en un pasillo. El porcentaje del sueldo destinado al alquiler en Ibiza se disparó un 92% entre 2011 y 2019. Según datos del portal Fotocasa, si en 2011 se destinaba el 38,3% del sueldo al alquiler, en 2019 fue el 73,7%. Ello se debe al aumento del precio del alquiler por metro cuadrado, que subió de 9,39 euros en 2011 a 18,05 en 2019. Mientras, el salario mensual medio ibicenco sigue igual desde hace nueve años: 1.960 euros al mes en 2011 y 1.958 euros en 2019. (Montero, M. 2020)<sup>81</sup>

Sin embargo, **establecer regulaciones** para evitar tales situaciones devienen en **políticas intervencionistas** destinadas a contemplarse y, por lo tanto, recriminadas, como elementos de intervención pública atentatorios **contra la libertad de mercado**.

Y, sin embargo, si la vivienda, es decir, el resultado de la asignación de aprovechamientos a un terreno que la propicia, debe ser objeto del derecho del poseedor del terreno y no un derecho a ser poseída por el conjunto de la ciudadanía, habrá que plantearse de nuevo si lo que hay que disociar o gravar, penalizando realmente la especulación y el incumplimiento de los planes de acceso al desarrollo del derecho habitacional, es ese derecho al aprovechamiento.

La **Agenda Urbana** no parece asumir con firmeza retos que no ponen en entredicho las políticas del consagrado libre mercado inmobiliario, al que parecen confiar el desarrollo de este objetivo, si bien coadyuvado por la administración. El objetivo parece consistir en una declaración de principios, declaración continuista, que **no propone alternativa a la situación del mercado actual**.

Se establece como objetivo último «...lograr un parque de viviendas digno, adecuado, asequible y suficiente para satisfacer las necesidades sociales, sustentado sobre un parque edificatorio de calidad.» (AUE 2019c)

Si bien el objetivo es lograr un parque de viviendas, no se explicita el carácter público o privado del mismo, por lo que, en principio, no se cuestiona la capacidad del mercado para habilitarlo.

Sin embargo, **entre sus retos sí aparece una vocación**, necesaria, aunque no suficiente, de **establecer un parque público** que contrarreste las posibles desviaciones del mercado, las desviaciones que, por no ser las más lucrativas, desabastecen de habitación a aquellos sectores de población que no se encuentran especialmente favorecidos.

Diversificar los programas de vivienda pública y proveer una cantidad significativa de la sometida a algún régimen de protección pública, con acceso fundamentalmente a través del alquiler, que sea adecuada a la renta de todos los grupos sociales. (AUE 2019c)

La **promoción de vivienda pública en régimen de alquiler** es una medida necesaria para poder reequilibrar los precios a la creciente demanda y no dejar desabastecido el mercado del producto indispensable para garantizar la accesibilidad a todos los componentes de la sociedad.

Equilibrar la tenencia de vivienda en propiedad y en alquiler... (AUE 2019c)

La tenencia de vivienda en alquiler permite a las clases menos pudientes mantener la capacidad de movilidad laboral en un mercado precario, no descapitalizar las economías domésticas y no someter a las mismas a una vida hipotecada que limita la capacidad y la libertad de decisión.

La participación pública en el mercado inmobiliario no debería entenderse como un acto intervencionista de los poderes públicos, pues el mercado tenderá, por definición, a la búsqueda del

---

<sup>81</sup> Artículo 9 de octubre de 2020. [https://elpais.com/elpais/2020/10/09/eps/1602232349\\_306940.html](https://elpais.com/elpais/2020/10/09/eps/1602232349_306940.html)

sector más beneficioso para sus inversores. Lo contrario sería un mal mercado. Frente a ello, la administración debe establecer medidas de protección de los sectores desfavorecidos por esas acciones.

La generación de vivienda pública, principalmente en régimen de alquiler; la intervención en la edificación existente, propiciando su rehabilitación con ese destino habitacional en alquiler, con la intervención avalada por la administración y el control de los precios en base a ello; así como la adquisición para la formación de un parque de vivienda pública que pueda atender la demanda social en los municipios, junto con la intervención administrativa coercitiva sobre el parque inmobiliario infrautilizado, vacío, son mecanismos necesarios para poder abordar el problema de la vivienda para todas las capas sociales en relación con su capacidad para asumir la renta necesaria para habitar con dignidad. Sin esta habitación, no hay más derechos que reclamar, pues esta es básica para establecer un régimen de vida, de seguridad, para abordar otros problemas.

Producir, rehabilitar y mantener la vivienda asequible en régimen de alquiler debe ser el objetivo claro que guíe cualquier política pública que persiga hacer realidad el acceso a una vivienda digna como derecho constitucional propio de un estado del bienestar (Inurrieta, A. 2021) <sup>82</sup>

El establecimiento de condiciones para el alquiler, junto con medidas de capacidad de adquisición por la administración de aquellas viviendas que se encuentren en estado de infrautilización, se introducen como alternativas a la intervención por posesión por parte de la administración de viviendas para obtener el objetivo que el mercado pueda obviar.

...la delimitación de ámbitos o la identificación de áreas a nivel de distrito que permitan establecer condiciones para el alquiler; la aplicación activa de instituciones como el tanteo y el retracto, o el derecho de superficie para conseguir un parque de vivienda social... (AUE 2019c)

**Por otra parte, la intervención urbanística en el establecimiento de las condiciones en las que los ámbitos destinados a cubrir esta necesidad se constituyan, también, en verdadera ciudad, abandonando los espacios marginales o periféricos o dotándolos de los nutrientes necesarios para su concepción del nuevo modelo de asentamiento, se contempla como necesario para poder establecer una verdadera cohesión social.**

Garantizar la cohesión social, persiguiendo la diversificación de la oferta pública de vivienda social entre los diferentes barrios, la proximidad física con los equipamientos públicos, la mezcla de diferentes tipologías de vivienda con destino a diferentes grupos sociales y culturales, la mejora e integración de los barrios vulnerables y la utilización de estrategias que aun en objetivos diversos como vivienda, trabajo, educación, cultura, etc. (AUE 2019c)

Lógicamente, esta actitud revitalizadora de la cohesión social, como instrumento de equilibrio de la ciudad y de consecución de un modelo que integre a todos los ciudadanos, implica alternativas de difícil aplicación en un mercado no intervenido, lo cual se manifiesta, veladamente, en el reto expresado.

Evitar la gentrificación...técnicas de intervención deben plantearse como la intervención en un hábitat complejo que incluye a los habitantes y que responde a sus necesidades... Medidas como la adquisición pública de viviendas finalistas en áreas en las que ya se han realizado las operaciones de regeneración urbana, ... (AUE 2019c)

Debemos entender este propósito como la posibilidad de que los planes habiliten suelo con capacidad de asumir vivienda social pública, predestinando los usos, diversificando la oferta y detentando la **posibilidad de apropiación pública por recuperación de las plusvalías derivadas de la planificación territorial**, adquisición que debe quedar **desprovista de elementos ajenos** —no ha lugar a falsas expectativas o imaginarios beneficios alegales— **al valor real del suelo no desarrollado.**

En definitiva, no duda la nueva Agenda, en este caso sí, en proponer la existencia de parques de vivienda adecuada y a precios asequibles. Si bien, no menciona la titularidad pública que garantice la adecuada asignación y tenencia por parte de la colectividad, sí establece la necesidad de asegurar en el planeamiento la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna, garantizando, incluso coercitivamente, el cumplimiento de la función social de la propiedad. Incita a la normativa a establecer la posibilidad de acceder, pero de forma efectiva, a la recuperación de los parques de vivienda vacía o infrautilizada, y debería ser así, también, con las plusvalías vacías —entendidas estas como aquellas derivadas de la no inversión privada, sino de la acción pública—, garantizando la verdadera función del uso residencial: habitar.

---

<sup>82</sup> Extraído del artículo de Norte, Público, de Diego Díaz Alonso, de 20 diciembre 2021.  
<https://www.nortes.me/2021/12/20/espana-podria-dotarse-de-siete-millones-de-viviendas-publicas-en-cinco-anos/>



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Potenciar la vivienda social, no sólo a partir de nuevas promociones, sino mediante la activación e incorporación al mercado de viviendas desocupadas, promoviendo la rehabilitación del parque de vivienda. (AUE 2019c)

Resulta de vital importancia esta recomendación, por cuanto la **posibilidad de mantener el control del mercado por acceso a la propiedad pública de suelos de reserva para viviendas sociales, en régimen de alquiler**, resultará un mecanismo fundamental para poder revertir la situación de la disposición de los aprovechamientos para la selección de las tipologías más rentables, sin capacidad de mantener políticas públicas de vivienda, si no es mediante inversiones económicas públicas de recuperación de las plusvalías generadas por la propia administración o la colectividad.

### 9.- LIDERAR Y FOMENTAR LA INNOVACIÓN DIGITAL.

Es evidente que la nueva Agenda Española no podía dejar de lado la nueva aventura universal en el modelo de ciudad, la sociedad digital. Los nuevos tiempos, los avances tecnológicos, ponen de manifiesto que la evolución de la sociedad adquiere matices vertiginosos. Si los últimos doscientos años han llevado a la sociedad, a partir de la revolución técnico-industrial, a una situación de mejora del bienestar social de una parte reducida del planeta, a costa de una gran parte de la población mundial y de la situación crítica medioambiental en la que nos encontramos, hemos de desear y fomentar, aspirar, que las nuevas tecnologías sirvan, al menos, para contrarrestar parte de los problemas generados por la técnica aplicada a la evolución crecientista, o, al menos, a no empeorar la situación.

Obviamente, la **sociedad digital aporta oportunidades** muy beneficiosas para la situación actual. La **digitalización restringe la movilidad** laboral. No hay necesidad de desplazarse a centros de trabajo, en muchas ocasiones; quizás la asistencia sanitaria pueda reinventarse a través de los medios digitales; o tal vez sea posible asistir a eventos culturales o educativos mediante videoconferencias. Las actividades sociales cotidianas van a verse modificadas y ello puede facilitar una visión diferente de la necesidad del desplazamiento, de la distancia, del transporte.

Igualmente, **esa digitalización permitirá** adoptar nuevas formas de vida, en nuevos lugares, y, quizás, **recuperar espacios despoblados**, gracias a la no necesidad de presencia física, teletrabajar.

La sociedad digital debe adoptarse, tras una fase intensa de adaptación social, de alfabetización e implantación, como elemento universal, sin prevalencias y desigualdades en la posibilidad de acceso. Y este punto sí tiene mucho que ver con la consideración de las infraestructuras en el territorio como elementales. **Las nuevas tecnologías deben ser de acceso universal, sin distinción de lugar o de clase.**

En este sentido, es vital la **democratización de la tecnología digital**, y ello conlleva, evidentemente, la generación de un **sistema digital territorial** capaz de aportar servicios, redes, comunicación, cultura y educación, garantías, **para el conjunto de la ciudadanía sin exclusión y para el conjunto de la ciudad y sus servicios**. De otra manera, la digitalización de la sociedad, y, por ende, de sus ciudades, será un elemento disruptivo más de la capacidad de los seres humanos para cohesionarse y convivir.

Es una de las estrategias establecidas por la Agenda, la capacidad de innovar digitalmente nuestras ciudades, con el objetivo de «...ofrecer, principalmente a la ciudadanía, espacios de convivencia y desarrollo personal, profesional y social del máximo valor, bienestar y competitividad.» (AUE 2019c)

Es, sin ninguna duda, el futuro inmediato. De cómo sea establecido será nuestro progreso en términos de humanidad.

En cualquier caso, son objetivos específicos establecidos en la Agenda Urbana Española el **favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar en el desarrollo de las ciudades inteligentes, para formar modelos urbanos y territoriales eficientes**, facilitando el acceso a las redes electrónicas, ello debe ser **como equipamiento básico estructural**, de manera que el proceso de digitalización se universalice entre el conjunto de la población.

La **innovación tecnológica**, por último, debe comportar un proceso ineludible de **democratización del conocimiento**.—La integración de los procesos tecnológicos digitales en el conjunto de la sociedad podrá facilitar una transición del modelo competitivo a otros de capacidad participativa, pero el riesgo de control desordenado es muy alto, por lo que la revolución digital debe coparticipar del nuevo modelo territorial si, y solo si, su implantación se considera un **servicio estructural de diseño universal y de acceso libre, democratizado y transparente**.

### 10.- LA GOBERNANZA: TRANSPARENCIA, COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN.

La Agenda Urbana Española sí apunta que la garantía para establecer un proceso de redención del sistema, que aminore los problemas del desarrollo establecido, implica un nuevo **modelo de gobernanza, un modelo participativo de manera transversal**, que asegure la política colaborativa con los ciudadanos, que son los implicados en el proceso de transformación territorial.

La generación de una nueva forma de entender las cuestiones territoriales debe conllevar, de lo contrario será fuente de graves conflictos, un cambio radical en los conceptos que determinan los modos de ocupar y hacer. La transparencia precisa de conocimiento. La formación y sensibilización en materia urbana y territorial, como establece la nueva Agenda, es un instrumento — mejor, un objetivo—, necesario para el fomento de la participación. En caso contrario, como sucede en muchos casos en la actualidad, la participación se mantiene como un mero trámite administrativo, farragoso e inoperante, que sirve para particularizar las cuestiones y perder el foco en el proceso real de transformación territorial.

La determinación de un modelo territorial basado en el control por la sociedad de los cambios determinantes de un nuevo concepto de desarrollo implica la necesaria vinculación de los diferentes estamentos de la sociedad para alcanzar los máximos consensos posibles.

Los instrumentos para esos nuevos desarrollos, pues han de establecerse reglas de juego, en base tradicional, implican una **normativa clara, sencilla y estable, derivada de la situación territorial intrínseca**, ajena a factores externos que la puedan viciar. Y ello implica, por otro lado, la necesidad de replantear **nuevos conceptos alternativos a los tradicionales**, en relación con las alternativas posibles o las disruptivas con la funcionalidad del propio territorio, que deben ser **integrados en el pensamiento colectivo**, para poder tener una capacidad real de ser efectivos.

El **planeamiento urbanístico**, por otra parte, una vez establecida la ordenación estructural del territorio, debe adquirir valores de **flexibilidad**, que permita una adaptación a los vertiginosos cambios que la sociedad está sufriendo en los últimos tiempos. Flexibilidad que no debe poner en peligro, por otro lado, la integridad del territorio, de los elementos propios y fundamentales que lo deberían mantener en equilibrio, para no arriesgar de nuevo el futuro de la sociedad: el territorio como base física es el valor fundamental que debe entenderse para el desarrollo en equilibrio y no ilimitado.

Y recuperando el título del apartado, la Agenda Urbana Española establece la necesidad de una nueva forma de gobernanza, la de **la participación y la transparencia**. Y añade, la de la **capacitación local** como sociedad civil próxima a los problemas. Con objeto de poder afrontar los nuevos retos territoriales, de vivienda, de producción y, especialmente, de reproducción sostenible de ciudad, la financiación de los entes locales debe adecuarse a nuevas formas de adquisición de fondos públicos, de manera que se adquiera verdadera capacidad de intervención frente a la producción derivada de intereses de mercado: **la iniciativa, el control y la capacidad de decisión ha de ser pública**, de la sociedad. La coproducción de políticas públicas con una participación colaborativa privada deberá establecerse en los términos en los que las premisas de desarrollo no sean las del crecimiento infinito, sino las derivadas de la limitación ante lo innecesario, de la capacidad funcional y de la necesidad social, y para ello resulta necesario tener **capacidad financiera pública** para poder intervenir desde la propia sociedad usuaria en los procesos.

## **4. La Ordenación Territorial y la Sostenibilidad. El**

### **Estado de la cuestión**

Para poder plantear una nueva interpretación de las características de los elementos básicos de la ordenación territorial, alternativos al concepto tradicional de planificación sobre el territorio de las diversas materias que intervienen en dicha planificación, se hace necesario analizar las componentes y definiciones predeterminadas del concepto, de manera que se ponga en perspectiva una alternativa, la cual sirva de reflexión sobre cómo intervenimos sobre ese territorio.

Por otra parte, la actual situación de desarrollo y de cambio climático ha puesto en un brete el concepto de desarrollo tradicional, básicamente económico e ilimitado, que se está tratando de reconducir para su perpetuación, incorporando condiciones de la llamada *sostenibilidad*, que también conviene cuestionar.

#### **4.1. La Ordenación del Territorio, disertando por un nuevo modelo: el territorio como sujeto activo. La contención como objetivo: ¿El desarrollo sostenible versus la limitación?**

Como hemos comentado, la concepción de la forma en que se ha tratado tradicionalmente la cuestión territorial ha tenido más que ver con un modo de entenderlo como la base física sobre la que expandir, extender, la variedad infinita de actividades económicas, sociales, culturales y ecológicas, que regían el devenir de la sociedad, que como el activo determinante, o sujeto activo, de su propia ordenación intrínseca. Se ha tratado más de una cuestión de planificación sobre el mismo de actividades humanas que de tratamiento de un elemento básico y finito para la subsistencia de la sociedad, que precisa de su propia ordenación como territorio, acción necesaria para poder determinar su aptitud para poder planificar las actividades sobre él.

**El ordenamiento territorial** se concibe como un proceso y una estrategia de **planificación de carácter técnico-político**, a través del cual se pretende configurar, en corto, mediano y largo plazo, una **organización del uso y ocupación del territorio**, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las **expectativas y aspiraciones de la sociedad y los objetivos sectoriales de desarrollo** (económicos, sociales, culturales y ecológicos). Se concreta en planes que expresan el **modelo territorial a largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad** para evolucionar hacia dicho modelo. (Palacio, J.L. et al. 2004)

Las profundas modificaciones acaecidas en las estructuras económicas y sociales de los países europeos y sus relaciones con otras partes del mundo exigen una revisión de los principios que rigen la organización del espacio con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto plazo, sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los de medio ambiente.<sup>83</sup>

En la experiencia española, la ordenación del territorio es concebida como una función pública horizontal que debe condicionar a las funciones públicas sectoriales, con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales, en una forma que **permita hacer compatibles los intereses públicos del desarrollo económico y de la mejora de la calidad de vida**, ... (Sanabria, S. 2014)

Esta actitud sobre la concepción de este elemento, el territorio<sup>84</sup>, conlleva disfuncionalidades en el desarrollo de su ocupación y transformación, que se convierten, en múltiples casos, en su depredación, agotando sus recursos y deteriorando sus propios valores de equilibrio y permanencia, con la consiguiente merma de calidad ambiental y de reproducción de estos, transformando un modelo natural, antropizado, pero preexistente y equilibrado por tradición, con una tradicional utilización respetuosa con el medio, en un elemento vacío de contenido, salvo valores de extrema excelencia, en los últimos tiempos, en el que, mediante técnicas de sostenibilidad, se esquilman los recursos de carácter finito que el mismo territorio y sus recursos propios posee.

Y el argumento definitivo para garantizar esta forma de proceder, permitiendo la desactivación de los valores intrínsecos del medio natural como ítems para su desarrollo, para permitir un cierto tipo de crecimiento ilimitado, que no ha tenido en cuenta la finitud de los elementos transformados, ha

<sup>83</sup> De Europa, C. (1983, May). Carta europea de ordenación del territorio. In Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

<sup>84</sup> Entendido como el constructo antrópico del espacio físico. Distinguiremos espacio y territorio, mediante su concepción física y su construcción cultural.

sido el del *desarrollo sostenible*, que permite, frente a un desarrollo en equilibrio y ajustado a las capacidades del territorio, la adecuación de las transformaciones a una política territorial de crecimiento que, más pronto o más tarde, justificando la ruptura del equilibrio mediante acciones de compensación, superará el límite de la irreversibilidad de disruptivas transformaciones<sup>85</sup>.

Por lo tanto, tratará este apartado de analizar ambos conceptos, Ordenación Territorial y Desarrollo Sostenible, en el contexto actual, y su interrelación, para fijar las bases de una alternativa basada en la limitación y la contención, con objeto de la propuesta de evitación del progresivo deterioro del medio ambiente, que nos garantice, al menos, una cierta esperanza frente a la distopía general a la que el cambio climático y la depleción de los recursos, hechos indiscutibles, podría abocar a la actual sociedad y la forma de vida en la que se basa.

#### **4.1.1. El concepto, en el contexto actual, de Ordenación Territorial**

Desde el momento en el que se produjo la irrupción del derecho urbanístico como una nueva rama jurídica, rama del derecho que, en aquel momento, debía regular normativamente los elementos fundamentales de las ciudades, los espacios públicos y, principalmente, los espacios privados y sus aprovechamientos, se inició la publicación en cascada de leyes que han tenido como principal objetivo, o casi exclusivo, la generación y crecimiento de la ciudad, su ordenación —especialmente, la ordenación de ese crecimiento—, sin tener en cuenta, o pasando de soslayo, su interrelación y la afectación con y sobre el territorio y los efectos comunes que les afectan.

Efectivamente, la legislación urbanística nació con el objetivo de resolver los nuevos problemas que acuciaban, en un momento dado, a la sociedad industrial: morada, salubridad, derechos de propiedad, etc. Sin embargo, aun teniendo una determinante significación sobre los recursos naturales y la ocupación territorial, el paisaje y el medio ambiente, todavía los análisis sobre el territorio circundante eran escasos y los efectos derivados, no previsibles.

Sin embargo, casi desde la Ley del Suelo de 1956, el Estado Español ha ido introduciendo en su legislación elementos que pretenden configurar, además de las cuestiones físicas y las del contenido del derecho de propiedad en la formación de la ciudad y su extensión, cuestiones de carácter territorial, entendidas estas como las relacionadas con la planificación derivada de diversos sectores de actividad, pero cuya configuración espacial se materializa en el territorio. Esta implicación de la legislación en la ordenación del territorio sucede al acompañar, a veces en un mismo texto, otras veces de manera independiente, legislación destinada a regular la aplicación de diversas acciones sectoriales en el ámbito físico y territorial.

Podríamos deducir de esto que desde las primeras leyes urbanísticas del estado español de un cierto calado —digamos que a partir de la ley del Suelo de 1956— siempre ha habido, aun con el predominio de lo urbano, una cierta preocupación por el entorno territorial afectado por la implantación o crecimiento de las urbes, unas veces, leve, sin que ello llegase a fructificar en una verdadera planificación de la cuestión territorial, otras, en los últimos decenios, con una mayor incidencia. La ley del suelo de 1956 introduce elementos de análisis territorial, con carácter superior a la producción de ciudad derivada de los ensanches y saneamiento de las ciudades, dirigiendo el punto de vista hacia planes de carácter territorial de mayor amplitud.

La Ley prevé la formación de planes territoriales y especiales. Los primeros son el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes provinciales y los comarcales y municipales. Los segundos se refieren singularmente a un aspecto de la ordenación, como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas.<sup>86</sup>

Ya desde las primeras leyes monográficamente urbanísticas del estado español, encontramos referencias a cuestiones paralelas a las puramente definitorias de lo edificable y del derecho a edificar por parte de la propiedad, del crecimiento de la ciudad, cuestión esta segunda de especial protagonismo, y que se traducía, atendiendo al concepto del derecho de propiedad español, no tanto en un problema territorial, como en un problema de gestión. Digamos que, más en las últimas décadas con la aparición del estado autonómico, ha habido unas ciertas inquietudes y sensibilidades ajenas a lo puramente físico, al concepto de urbanismo como ciencia definidora de «volúmenes, alineaciones y espacios vacíos y espacios llenos, de derechos y cargas», para también adentrarse en cuestiones que determinarían localizaciones, limitaciones espaciales, usos y actividades,

---

<sup>85</sup> Los procesos de compensación de disrupciones en el medio para acciones de transformación, sin que se avalen estrategias de reversión, sin que esas estrategias establezcan el equilibrio de la alteración, sino su corrección, implica la aproximación al límite con pasos de diferente longitud, pero sin pausa. Ello supone que, antes o más tarde, ese límite irreproducible sea sobrepasado.

<sup>86</sup> Introducción Ley del Régimen del Suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956. Apartado II.

transformaciones del espacio, del territorio, derivadas de variables de carácter económico, social, paisajístico o ambiental, vinculadas estas segundas a cuestiones de ámbito supramunicipal, con competencias distintas.

Conviene puntualizar ya que la referencia disgregada que el artículo 148.1. 3ª de la CE hace a la “materia” “ordenación del territorio” junto al “urbanismo” no es material o conceptual, sino formal o competencial, y que ambas se presentan como “competencia” susceptible de ser asumida como exclusiva por las CCAA.

Para PAREJO ALFONSO, pese a la indefinición constitucional, queda clara la voluntad constituyente de distinguir en la ordenación física dos funciones, dos sectores de acción pública, surgiendo el problema del deslinde entre las materias a que las mismas hacen referencia. La ordenación urbanística se refiere a la ordenación local y tendría un contenido preciso con eficacia vinculante total, incluidos los particulares. Por su parte, la ordenación del territorio sería la llamada a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionadas de la estructura del territorio y preferentemente dirigidas a la coordinación administrativa. (García de Leonardo, E. 2015)

Desde el ámbito europeo, del mismo modo, después de la segunda guerra mundial, y en aras del equilibrio territorial entre los diferentes estados, se adopta el concepto de ordenación del territorio como disciplina no vinculada a procesos de carácter urbanístico local, sino al tratamiento del territorio como expresión de voluntades políticas que afectan al conjunto de la sociedad.

La experiencia en materia de la ordenación del territorio se instituyó en 1975, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) pero es oportuno acotar que la OT ya venía realizándose desde final de la Segunda Guerra Mundial, con la política de corrección de los desequilibrios de los Estados miembros, así como la paulatina toma de conciencia de la importancia de la protección del medio ambiente y la necesidad del desarrollo de medidas para tales propósitos.

Desde su constitución en 1957, la Unión trazó su línea directriz en lo territorial, la cual se ha visto reforzada en 1983, por la Comisión Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) que propuso una noción de ordenación del territorio como expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Se trata, continúa, de 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, según Parejo T. (Sanabria, S. 2014)

Como establece Parejo Alfonso, mencionado por García de Leonardo (García de Leonardo, E. 2015), en relación con el concepto expresado en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la institución recoge valores definitorios del concepto ya expresados con anterioridad en base a fines y objetivos políticos.

La Carta Europea de 1983, claramente influenciada por el modelo clásico francés, suma e integra en un mismo documento este modelo y el alemán, adoptando el concepto más amplio o extenso que podía darse, al definir la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.

PAREJO ALFONSO advierte que el concepto consagrado en la Carta Europea de 1983 coincide sustancialmente con el que sostienen PETER RILL y HEINZ SCHÄFTER ('Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung', 1975: ordenación del territorio es el conjunto de los actos estatales dirigidos a configurar el espacio estatal o partes del mismo conforme a fines y objetivos políticos determinados, especialmente bajo la forma de directrices económicas, sociales y culturales.

#### **4.1.2. La evolución del concepto de Ordenación Territorial. Los diferentes adjetivos para calificarlo**

Hagamos una exégesis clásica del término *Ordenación Territorial*, y su instrumento de acción, la *Planificación*, con objeto de comprender mejor cuáles son las derivadas actuales, los problemas y las tendencias en este campo.

Como apunta Soledad Sanabria Pérez (Sanabria, S. 2014), la Ordenación Territorial, y sus implicaciones ambientales, si bien constituye una materia científica y política desde los años 50-60 en España, puede ser considerada como técnica de un relativo reciente cuño, y constituye el campo en el que integrar, además de las cualidades propias de la técnica urbanística clásica como parte complementaria de la Ordenación Territorial, los aspectos de carácter económico, social, ambiental y administrativo que han de tener una plasmación espacial inevitable, su implantación sobre el territorio.

Sin duda, España no podía quedar ajena a una técnica, con su desarrollo legislativo, que debía superar el mero diseño de la ciudad creciente, para adentrarse en el complicado campo del espacio global que enmarca la vida de los seres humanos y todas sus interrelaciones. Con mayor previsión, en otras partes del mundo, décadas antes, había ya iniciativas de política territorial, con una vertiente

no exclusivamente física, sino económico-social y de ámbito supralocal.

Es este el caso, por citar uno de los iniciales, del año 1933, de *El Plan Integrado de Gestión del Valle del Tennessee*, en EE. UU., cuyo gestor dedicaba sus esfuerzos a coordinar las políticas sobre la ordenación de los ámbitos federales, regionales y locales, lo que implica un salto cualitativo importante sobre el concepto de definición del espacio urbanístico local en el planeamiento.

Durante los años 30 se produce una recesión económica a nivel mundial llamada en los tratados de economía política como La Gran Depresión.

Concretamente en ese período, surge en los Estados Unidos de Norteamérica, la dimensión territorial de la política de desarrollo económica-social y regional, es decir, la OT con la puesta en marcha del Plan integrado de gestión del Valle de Tennessee, coordinado por la Autoridad Única del Valle del Tennessee, creada bajo la administración Roosevelt, 1933 (Palancar, 1959, Boisier, 1998). Esta empresa paraestatal mejor conocida por sus siglas en inglés la TVA, se encargó de coordinar esfuerzos sostenidos con las entidades federales, regionales y locales... (Sanabria, S. 2014)

Si bien, como no podía ser de otra manera, en lo relativo a este caso, y en otros en los albores de la cuestión para la estrategia de resolución de problemas territoriales, es cierto que parte de los esfuerzos se destinaban a cuestiones puramente físicas, de recursos, como suelos o agua, energía eléctrica o inundaciones. Sin embargo, también encontramos en ella políticas de inserción laboral, políticas que, de un modo u otro, deben tener su reflejo sobre el territorio, o acciones centradas en sistemas metropolitanos, que excedían las urbanísticas previsiones locales iniciales, y que, lógicamente, deberían abordar problemas directamente relacionados con recursos económicos y desequilibrios zonales y poblacionales, estos derivados de la propia dinámica de crecimiento de los asentamientos originales, en principio, ajenos al impacto territorial.

En Europa, esta nueva visión de la necesidad de intervención más allá de la ciudad se veía mediatizada por cuestiones de carácter monográfico sectorial, ajenas al puro establecimiento de un modelo de desarrollo territorial. El territorio era abordado más como un ámbito en el que desarrollar políticas para la resolución de problemas sectoriales, un espacio en el que «se ocupa porque se cabe», que como un sistema global en el que interrelacionar y articular el conjunto de soluciones a los nuevos problemas derivados del crecimiento.

Tiempos de posguerra, la construcción de masivos conjuntos de viviendas para trabajadores, la reconstrucción de zonas devastadas por la guerra, las políticas de crecimiento urbano derivadas de la concentración en las grandes urbes de población emigrada del campo, etc., todo ello contemplado aisladamente, son ejemplos de la preocupación por temas abordados sin conexión entre sí, que dificultan la visión global del modelo territorial, el cual debería haberse implementado para formar ámbitos estructuralmente organizados en el que las diferentes políticas, como he dicho, monográficas, pudieran articularse en beneficio de un desarrollo global, tema que no tenía en la época un significado concreto en el sentido en el que lo conocemos en la actualidad.

En Europa, por el contrario, la ordenación del territorio (OT) surge asociada a la planificación urbanística, casos: Gran Bretaña, Unión de República Socialistas Soviéticas (URSS) y Francia, ejecutándose grandes complejos urbanos y planes masivos de viviendas para los trabajadores (ciudades igualitarias New Lamarck de Owen y las Garden Cities de E Howard en el Reino Unido) en la URSS los planes reguladores del crecimiento de la ciudad de Moscú. En Francia como respuesta a la necesidad de reconstruir adecuada y organizadamente las ciudades afectadas por los bombardeos durante la II Guerra Mundial. Distinta fue la orientación de la ordenación asumida por Suiza y demás países alpinos, esta se centró en corregir los problemas de accesibilidad y conectividad que los elementos geográficos (geomorfológicas y de paisaje) imponía a estas regiones. (Sanabria, S. 2014)

No es hasta el año 1983 en el que Europa oficialmente asume que el equilibrio regional de sus estados miembros exigía una planificación especial, cuyos principios básicos debemos recoger, según Bernardo Sánchez Pavón (Sánchez, B. 2005)<sup>87</sup> en los siguientes puntos, derivados del análisis de la Carta Europea de Ordenación del Territorio:

- Equilibrio en el nivel de vida de las poblaciones, mediante el adecuado desarrollo socioeconómico de las regiones.
- Mejora de la calidad de vida, mediante el desarrollo de las infraestructuras generales de comunicación y los equipamientos colectivos, base del estado del bienestar.
- Protección del medio ambiente, estableciendo el adecuado equilibrio entre la satisfacción de las necesidades humanas y de las poblaciones y la conservación ambiental, mediante la responsable gestión de los recursos naturales.

---

<sup>87</sup> Mencionado por Sanabria (Sanabria, S. 2014) p.15.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Correlación inequívoca entre el suelo utilizado para la implantación de los usos sobre el mismo y su nivel de aceptabilidad o compatibilidad, estableciendo un racional equilibrio en la utilización del suelo.

Como podemos apreciar, en estos principios básicos subyace el criterio inaplazable de que el desarrollo de las ciudades, ámbitos en los que se desarrollará la vida de los ciudadanos europeos y se llevará a cabo el desarrollo económico comunitario, debe correlacionarse con el ámbito físico-político superior en el que se enmarcan, estableciendo criterios, no ya de exclusivo desarrollo físico del mismo, de su transformación antropogénica, sino también de cuestiones de disciplinas cuyo desarrollo va a tener una incidencia fundamental sobre el mismo, la economía, la sociología y el medio ambiente, primordialmente.

En este sentido, encontramos en el término *Ordenación del Territorio* un elemento que nace para dar respuesta a dos cuestiones de interés público: el propio urbanismo —entendido como ordenación de las ciudades— como elemento que tiene una incidencia definitiva sobre la situación territorial, pues genera apropiación de recursos del medio, su alteración física, su transformación definitiva, con una casi imposible reversión en la mayor parte de las actuaciones; y la vertiente socio-económica, el territorio como base estratégica sobre la que las actividades, los usos y las políticas de suelo, vivienda, actividades industriales y las terciarias, van a encontrar su soporte físico, que debe definirse en base a su nivel de aceptabilidad o compatibilidad.

Como matizan Méndez y Delgado (Méndez, E. y Delgado, M. 2003)<sup>88</sup>, la Ordenación Territorial, como estrategia, pretende «colocar cada cosa en su lugar y (destinar) cada espacio geográfico para múltiples cosas», de acuerdo con los principios de desarrollo integral y sostenible. Vale la pena remarcar este matiz añadido en estos dos conceptos finales, por cuanto serán ellos los protagonistas del debate actual sobre el territorio: **integral y sostenible**. Son estos conceptos los que deben hacer reflexionar a quien debe proponer cómo y dónde se debe intervenir, cómo y dónde se puede transformar, para que encuentre completo sentido la integralidad del territorio, como sistema complejo, interrelacionado, que no es capaz de asumir transformaciones parciales sin que se afecte su conjunto y, por tanto, su capacidad —o no—, de ser sostenible en el tiempo, cuestión que ya matizaremos más tarde, de hacer perdurar sus valores y mantener sus recursos.

Una vez establecido el contexto del concepto, veamos cómo es definido por diferentes teóricos.

Diversos son los autores y diversas las definiciones, pero en casi todas aparecen características del mismo nivel, este más intelectual que físico, más afecto al concepto de «ordenación de cosas sobre el territorio», que al de «territorio» propiamente dicho, más preocupado por las connotaciones relativas al concepto de «cómo ordenar (insertar, combinar territorialmente) elementos sectoriales», que al objeto que realmente se va a afectar: el propio territorio.

La propia autora citada, Soledad Sanabria (Sanabria, S. 2014) establece cuáles han de ser sus ámbitos competenciales, a la vista de que las variables en juego ya no son, ni siquiera principalmente, solo físicas, y estos serán: el nivel nacional, regional, subregional y local. Todos estos actores establecerán, de arriba a abajo, sus políticas de infraestructuras, planificación territorial, desarrollos, usos, localización de inversiones, etc. Cada nivel, con sus respectivas competencias y problemática especial, establecerá su acción territorial, imponiendo políticas sectoriales sobre el ámbito territorial en el que ejerce esa acción. Obviamente, es constatable en la práctica habitual que cada administración tratará de ordenar en base a su ámbito de competencia, con sus propios criterios y en sus estrictos ámbitos. El peligro radica en que la imposición del criterio parcial —sectorial— se limite a una visión sesgada y parcial de la realidad, como se constata frecuentemente.

Esta misma autora, citando otros autores (Sanabria, S. 2014), páginas 16 a 18, estos establecen su «**carácter polifacético y pluridimensional**», evidentemente con objetivos antropocéntricos siempre, como resulta lógico, aunque ello inhiba otros derechos y aspectos que deberían poner el punto de vista en la propia naturaleza, en el territorio (Sáenz, G. 1980), o justifican su implementación en el ámbito de la planificación clásica con objeto de ordenar «la anarquía subyacente en el crecimiento económico, fijando un conjunto amplio de variables espaciales, sociales y económicas» (Fabo, M. 1983)

Es obvio, la Ordenación Territorial resulta polifacética, pues la totalidad de las cuestiones que planifica —aunque, en realidad, de su semántica se debería deducir que solo se debería ordenar una: la territorial— afectan al ámbito físico sobre el que se interviene. Y, por supuesto, pluridimensional, porque las competencias sobre las diversas cuestiones que deben planificarse sobre el tablero territorial se distribuyen entre diferentes instituciones y niveles. Y, por supuesto, necesaria, para evitar la evolución espontánea y la improvisación, que derivaría en la anarquía, sea

---

<sup>88</sup> Mencionado por Sanabria (Sanabria, S. 2014) p.16

cual sea el fin de la planificación.

Sin embargo, la propia multiplicidad de aspectos y niveles parece hacerla, a la planificación sectorial, intervenir de forma, en cada ámbito y nivel, de arriba a abajo, como exclusiva y excluyente, pues los diferentes niveles, las diferentes cuestiones deberían someterse al conjunto coordinado de aspectos a resolver —cuando frecuentemente no es así— sin olvidar cuál es el elemento sobre el que actúa la acción planificadora, el medio físico, que, a la postre, no parece ser considerado el principal objeto para planificar, a la vista de las metodologías de actuación y de los resultados, sino solo la base sobre la que llevar a cabo la planificación de cada uno de los aspectos sectoriales.

Siguiendo este argumento, incluso algunos autores (Zoido, F. 1998) lo consideran un **instrumento**, un **dispositivo de acción**, y no un fin. El territorio, su ordenación, es una herramienta sobre la que planificar otros aspectos, sin darle su carácter sustantivo. El territorio no se ordena, se ordenan las políticas sectoriales sobre el mismo, al que utilizan para su desarrollo.

Hay quien le adjetiva determinadas calificaciones o características necesarias para el cumplimiento de su función. La ordenación ha de responder a cuestiones: **democráticas** —obviamente, si nos encontramos en un marco político occidental— puesto que los intereses afectados son de todos y a todos afecta, aunque la planificación sea sectorial; **globales**, en el sentido de ser coordinadora de todas las políticas sectoriales, aunque a veces dé la impresión de tratarse de un puzle con más o menos dificultad de formación; **funcionales**, con toda lógica, se ordena para dar cabida a usos y actividades; **holísticas o integrales**, en un todo complejo y unitario resultado de partes, que, idealmente, deberían encajar, optimizando la integralidad del territorio; **prospectivas**, con la combinación de todas sus variables para poder determinar un modelo capaz de acometer también cuestiones de resultados futuros (Amezquita, 2003<sup>89</sup>). Al que corrobora Antonio Alfonso Pérez (Pérez, A. 1998) al definirla como respuesta global de **utilización del espacio físico**, que permite la **racionalización de las distintas políticas públicas** sobre el territorio: «utilización», «racionalización de las políticas», términos que insinúan instrumento para otros fines ajenos al de la ordenación del propio medio, si bien es el mismo Pérez quien mantiene que «es el territorio el verdadero protagonista de toda planificación de ordenación territorial».

Y esta afirmación sobre el protagonismo territorial es la que debería llevar, a la vista de cómo se produce realmente la planificación, a preguntarnos: ¿se está ordenando el territorio o se está utilizando como base para planificación sectorial de otras variables de la sociedad? ¿Esta cuestión es la que cabría discutir, a la vista de cómo se produce la ocupación territorial, su vulnerabilidad y su inelasticidad? Evidentemente, sí. Aunque estridente, no me resulta inconsistente la duda, pues las definiciones filosóficas dan a entender que el territorio actúa como elemento pasivo dentro de su ordenación, más que como el elemento realmente afectado: se prima el «cómo utilizarlo», más que el «cómo ordenarlo» —entendiendo que «ordenarlo» debería significar, también, protegerlo—, discriminando sus posibilidades y capacidades de acogida, sus vulnerabilidades y su resiliencia frente a la acción humana, o su capacidad para recuperarse de ella, atendiendo a Bernardo Sánchez Pavón (Sánchez, B. 2005), como anteriormente he mencionado, los niveles de compatibilidad y aceptabilidad, que se traduce en su propia capacidad funcional.

Evidentemente, por otro lado, la mayoría de los autores hablan de su carácter de **función pública**, con enfoques competenciales que derivarán de sus ámbitos aplicativos (Hildebrand, A. 1997), **estableciendo un orden de prioridades en el uso del territorio**, que nos llevará a obtener un **fin determinado** (Bengoetxea, J.A. 2001), e **integrando todos los problemas** ambientales, sociales, económicos e infraestructurales y dotacionales de la sociedad (Serrano, A. 2001): obviamente, es una función pública, basada en la responsabilidad de la administración en la preservación del bien general, común, pero a pesar de serlo, se vuelve a hacer referencia a «prioridades de uso», «integrando todos los problemas» —se habla del ambiental, pero no del propio territorial y su limitación—. En definitiva, aunque es una cuestión de lenguaje, este es importante para entender los conceptos, y el territorio viene a conceptuarse, principalmente, como un lugar en el que asentar usos artificiales, derivados de determinadas políticas, obviamente, en el que establecer aquello que realmente se pretende ordenar. Quizás, de ahí los resultados.

Por último, como se interpreta de Folch y Bru (Folch, R. 2017), 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.

---

<sup>89</sup> Citado por (Sanabria, S. 2014)



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

En definitiva, como resumen, Sanabria (Sanabria, S. 2014) en su artículo, pp.25-26, mencionado parafrasea a Parejo T., y establece un conjunto de definiciones, cuyo compendio queda establecido en la definición oficial de la Unión Europea en esta cuestión, como delimitadora próxima de una política de planificación territorial común, que pretende alcanzar un conjunto equilibrado de situaciones y territorios diametralmente opuestos, y que podría resumirse en: (Parejo, T. 2004)

Desde su constitución en 1957, la Unión trazó su línea directriz en lo territorial, la cual se ha visto reforzada en 1983, por la Comisión Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) que propuso una noción de ordenación del territorio como “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad”. Se trata — continúa—, “de 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.

Con el establecimiento de esta noción de ordenación del territorio a partir de diversos puntos de vista, parece claro que la CEOT pretendió destacar que no se trata exclusivamente de un término jurídico, como ya se ha visto, sino multidisciplinario, —cabe destacar que este concepto no implica integralidad— lo que supone una gran complejidad a la hora de valorar las consecuencias de su actuación. Y precisamente por ese motivo, por la existencia de una diversidad de disciplinas que fijan su objeto de estudio en la ordenación del territorio, la CEOT la define como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad”

De este modo, conceptúa Sanabria,

...la ordenación del territorio tiene una primera faceta descriptiva, como ciencia que estudia los efectos que la acción del hombre produce en su constante actividad de asentamiento sobre el territorio y con la consecuente transformación del mismo.

Asimismo,

...se trata de una política de intervención consciente sobre el territorio, que dependerá del proceso histórico, de la zona y cultura que se desarrolle.

Finalmente,

...la ordenación del territorio es también una técnica o metodología de actuación, consistente en la distribución de los usos del territorio y en la coordinación de las competencias que sobre dicho territorio tengan las administraciones correspondientes.

Vemos, consiguientemente, la forma en que la sociedad occidental manifiesta manejar la cuestión territorial: de forma interdisciplinar, con pretensiones de globalidad, para integrar en el territorio sobre el que se actúa el conjunto de políticas sectoriales que han de regir el funcionamiento de esa sociedad compleja.

Tal concepción de la acción sobre el medio se muestra inequívoca, evidentemente, de una visión de la planificación —instrumento de acción para la ordenación— bajo la óptica del mundo occidental, de una sociedad desarrollada, socio-económicamente neoliberal, con estrategias finalistas conceptualmente diferentes a las de otras partes del planeta, pero sobre las que la planificación tiene el mismo resultado —se mimetizan las conductas— y aunque con sus vertientes ecológicas, se considera el medio sobre el que actúa como el soporte de diversas actuaciones que lo mediatizan y antropizan.

Y, efectivamente, se define como «interdisciplinar», pues tratará un conjunto de materias, pero la práctica demuestra que no es un tratamiento, a pesar de la definición, con vocación de globalidad, pues ello implicaría interrelacionar las acciones y sus afecciones y evaluar previamente la capacidad territorial para asumirlas.

Se define, igualmente, como elemento integrador en el territorio de políticas sectoriales, pero tal integración se transforma en mera apropiación espacial. Y, desde luego, tiene un carácter meramente capitalista, pues, sea cual sea la sociedad, Norte o Sur, liberal o intervencionista por ideología o por imitación, las acciones de transformación del territorio responden a la misma filosofía: la ocupación utilitarista, positiva o negativa, pero transformación para usar por la sociedad.

De todo este análisis somero de las diferentes formas de concebir el término *Ordenación del Territorio* podríamos, entonces, deducir:

- Es una ciencia pareja y complementada por la planificación urbanística, pero con objetivos funcionales diferentes, aunque debe entenderse, sin duda, y principalmente, por sus efectos sobre el mismo, que el territorio abarca e integra también las cuestiones urbanísticas. La Ordenación Territorial planifica el conjunto de actividades humanas sobre un espacio. La Ordenación Urbanística afecta a una de esas actividades: los asentamientos de toda naturaleza.

- Abarca diversas variables, multitud de ellas, todas las que afectan a la vida de la ciudadanía, política, economía, sociología, geografía, etc., constituyendo la planificación de la transformación del soporte físico en el que se plasman todas ellas en un modelo territorial, que será reflejo de la sociedad misma que lo planifica. En definitiva, en la práctica, el término no responde semánticamente al concepto, pues no ordena el territorio, ordena las actividades que lo transforman.
- Los ámbitos competenciales, a la vista de los territorios sobre los que incide, por una parte, y las variables, por otra, tanto físicas como políticas que la orientan en cada caso, son diferentes. Los niveles superiores de la administración, la nacional y la regional serían las que abarcarían los campos definidos como territoriales, y la local, los campos definidos como urbanísticos, la ciudad, como motivo principal.

#### **4.1.3. El territorio como sujeto pasivo de su ordenación. Una necesaria redefinición del concepto**

Debemos volver a mencionar, sin embargo, lo que la práctica real, esta sin coincidencia exhaustiva con las teorías expresadas con carácter filosófico, parece indicar en las cuestiones de la Ordenación del Territorio es que su motivo, su objeto físico de ordenación, precisamente el territorio en sí mismo, no es el principal valor que prima para su transformación.

Un territorio objeto de ordenación debería ser el «sujeto», y las políticas sectoriales, «el complemento». Y lo debería ser así por originario, por sostenible en sí mismo a lo largo de su lenta evolución y por interrelacionado con otros territorios, a los que la acción del hombre, en su transformación, también altera.

El territorio no es conceptualizado como una variable subjetiva con valor y carácter propio, con entidad suficiente como para ser el protagonista, sino que 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 territorial, ambiental, paisajística y de equilibrio ecológico, que el territorio por sí mismo posee previamente a la acción transformadora del ser humano. Esta transformación se produce bien por razones que hoy ya han pasado a ser fundamentales y necesarias, las actividades primarias, aunque planteen también problemas según usos y necesidades, 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.

Hoy en día, ya se admite, debido a los nuevos problemas derivados de la evolución de la actividad humana, que la variable ambiental es primordial en el proceso, que la ecología, el estado natural o previo y la racionalización de los recursos de la tierra son la base de estudio previo. Espacios claramente incompatibles por riesgos naturales deben ser eliminados de la actividad —aunque en la legislación, frecuentemente, se estiman condiciones más laxas<sup>90</sup>.

Sin embargo, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, y posteriormente el R.D. Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, (hoy ya sustituido por la Ley 7/2015 TRLSRU) es la normativa que contribuye, en la actualidad, a la prevención y mitigación de los riesgos naturales a través de la ordenación territorial y urbanística, ya que aquellas áreas expuestas a dichos riesgos estarán en situación de suelo rural quedando preservadas de su transformación. (Manrique, J.G. 2014)

Por otra parte, los procesos de evaluación ambiental ya se integran paralelos a los procesos de ordenación, ambos en la legislación por razón de la materia, por ejemplo, en el caso valenciano, en el TRLOTUP de 18 de junio, DL 1/2021 del Consell de la Generalitat Valenciana.

Son objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica ordinaria los planes, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consell, cuando...<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Ver, por ejemplo, la posibilidad de legalizar edificaciones en zonas inundables mediante minimización de impactos territoriales y declaraciones responsables (artículo 228 TRLOTUP)

<sup>91</sup> Artículo 46 TRLOTUP Generalitat Valenciana.

Sin embargo, esta variable ambiental, como es en el caso, sin ir más lejos, de la Comunidad Valenciana, se lleva a cabo para analizar un instrumento, en la práctica cotidiana, derivado de 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 «equilibrio sostenible», cuando ya se ha prefijado un modelo de ordenación para evaluar —borrador de plan para la elaboración del documento de alcance<sup>92</sup> que, posteriormente, será la base de la versión inicial del plan sometida a evaluación ambiental<sup>93</sup> —, modelo que, posiblemente, ha tenido en cuenta el territorio, principalmente, como la base física 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 ambientales y 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 no necesarias socialmente 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, J. 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.»<sup>94</sup>

El territorio debe entenderse —es protagonista esencial en y de los efectos de la emergencia climática— 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 crisis<sup>95</sup> —no podemos obviar que la alteración territorial infiere en el equilibrio positiva o negativamente, como se deriva del concepto de *crisis*—, en una reacción, antrópica o natural, que tratará de equilibrar el efecto producido por el impacto o generará la desaparición del elemento o 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. El impacto tratará de resolverse mediante acciones menos lesivas o mediante correcciones sostenibles.

Cualquier intervención sobre el territorio deriva de un impacto. En la planificación ambiental el objetivo es conocer la naturaleza y el alcance de estos impactos con un doble objetivo: en primer lugar seleccionar la alternativa menos agresiva con el medio (Mac Harg 1960) y en segundo lugar establecer una gran

<sup>92</sup> El órgano ambiental dispondrá de un plazo máximo de dos meses, contados desde la recepción de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico... (artículo 17.2 Ley 21/2013, de evaluación ambiental)

<sup>93</sup> 1. Una vez emitido el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, el órgano promotor elaborará todos los documentos que integran el plan. En el caso de los planes urbanísticos o territoriales, deberá incluir la documentación exigible conforme al título II precedente, que constituirá la versión inicial del plan. 2. El órgano promotor también elaborará, simultáneamente a la versión inicial del plan, el estudio ambiental y territorial estratégico, que deberá cumplir los siguientes requisitos... (artículo 54. TRLOTUP)

<sup>94</sup> 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.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-declara-la-emergencia-clim%C3%A1tica-/tcm:30-506550>

<sup>95</sup> CRISIS: Es el proceso de liberación de los elementos ... de un sistema como resultado de una perturbación exógena o endógena, que conduce a la parálisis de los elementos protectores y moderadores, a la extensión de los desórdenes, la aparición de incertidumbres de todo tipo y de reacciones en cadena y eventualmente a la mutación o desaparición del sistema en crisis. Las crisis pueden ser el resultado de un desastre o constituir ellas mismas el desastre. Ofrecen oportunidades de cambio positivos y no solamente negativos. (Lavell, A. 2001).

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

batería de medidas preventivas y correctoras intrínsecamente relacionadas tanto con el proyecto como con el medio donde este se va a localizar. (Higuera, E. 2013)

En definitiva, la Ordenación Territorial o, mejor dicho, la Planificación de dicha ordenación, bajo la perspectiva filosófica actual se concibe como una técnica de carácter INTEGRAL, POLIFACÉTICA Y GLOBAL, por su carácter transversal, que distribuye el territorio FUNCIONALMENTE, bajo una óptica ECONÓMICA, SOCIAL, CULTURAL Y ECOLÓGICA, establecida como FUNCIÓN PÚBLICA, pero sujeta a los procesos DEMOCRÁTICOS de participación.

Sin embargo, como contradicción semántica en el proceso de proyección del territorio, cabe indicar que este carece del protagonismo que debería concebirse por ser este, el territorio, el objeto 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 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.

En este sentido, se establece la evaluación ambiental o la declaración de sostenibilidad ecológica derivada de un planteamiento previo ya establecido —la alternativa 0, la de no intervención transformadora, no parece tener nunca un carácter real, pues, de lo contrario, no se establecería la intención o posibilidad de transformación—. En contraposición, quizás, debería ser el propio análisis determinista previo del territorio, como normativa estructural, el que debería establecer aquellos elementos, a los que podríamos denominar «invariantes territoriales», cuya afectación deba poder ser evitada, según el régimen y niveles de alteración del medio establecidos, 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, como elemento este físico y cultural, patrimonio heredado, altamente sensible y finito, integrado por el conjunto, no ya del suelo exclusivamente, sino del compendio ecológico de SUELO, PAISAJE, FLORA, FAUNA, AIRE, AGUA, RECURSOS, POBLACIÓN, CULTURA Y TRADICIÓN, estableciendo su evaluación, su alterabilidad, su equilibrio y los indicadores que permiten actuar sobre ellos.

En este sentido, podría ser una alternativa 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, POLIFACÉTICA 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 para determinadas actividades o para todas las no iniciales, ¿por qué no?—, de aquel.

En definitiva, la Ordenación Territorial, siguiendo su interpretación de carácter semántico estricto, 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 natural o el orden previo, ya está establecido, siendo la nueva acción antrópica la acción que deriva en el 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 primero.

### **4.1.4. La sostenibilidad redentora como actual paradigma conciliador entre el vigente modo de ordenar el territorio y la lucha contra la crisis del sistema**

El actual concepto de sostenibilidad fue establecido en el Informe Brundtland (Nac. U. 1987) publicado en el año 1987, informe que se redacta para Naciones Unidas, y en el que se establece por primera vez que el desarrollo derivado de un proceso creciente de industrialización y de crecimiento poblacional también tiene sus consecuencias negativas, en claves medioambientales principalmente, pero también sociales y en la propia economía, elementos estos que van a afectar

directamente a la parte de territorio en la que se implanten y en la que van a reflejar sus contradicciones o aciertos.

Es dudoso que se pueda lograr un desarrollo sostenible mundial si la tasa de crecimiento de los países industrializados continúa aumentando al ritmo sugerido en el informe. Una sociedad sostenible sugiere implícitamente una sociedad basada en una visión a largo plazo, en cuanto debe prever las consecuencias de sus diversas actividades para asegurarse de que no rompen los ciclos de renovación: tiene que ser una sociedad de conservación y preocupación generacional. Debe evitar la adopción de objetivos mutuamente irreconciliables. Igualmente debe ser una sociedad de justicia social, porque la existencia de grandes desigualdades o privilegios engendrará una desarmonía destructiva.<sup>96</sup>

Siglo XXI, año 2020, más de treinta años después de esa primera declaración, a pesar del concepto claro derivado de aquel pronunciamiento, de la necesidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las de las futuras generaciones, la evolución de los problemas que generaron el discurso se acrecienta.

Es evidente que los criterios de sostenibilidad se establecieron frente a un continuo y exponencial incremento de las disfunciones medioambientales que ya se manifestaban a mediados del siglo pasado y que venían derivadas del proceso de desarrollo resultante de la revolución industrial y de la inmersión en un sistema productivo que precisaba crecer para ser coherente.

Y resulta evidente, también, los datos de la crisis climática, los de los problemas medioambientales, el análisis de la capacidad de los recursos y los del problema social derivado lo demuestran, que el proceso, lejos de frenar, se ha acelerado sin que la teoría de la sostenibilidad acabe de resolver el problema —concretamente, en este pasado 2021, la ONU ya ha establecido que la descarbonización neta prevista para el 2050 lleva la misma senda de los acuerdos anteriores: su no cumplimiento.<sup>97</sup>

Y, probablemente, siendo los tres pilares esenciales en los que se basa el desarrollo sostenible: la protección medioambiental, el desarrollo social y el crecimiento económico, una cierta contradicción en sí misma, como después plantearemos, sea esta la razón por la cual la sostenibilidad, tal como se entiende hoy, quizás no sea un paradigma definitivamente válido, en su esencia, para resolverlos.

Hoy en día, nuevos conceptos se empiezan a integrar en las alternativas de gestión del desarrollo y, por ende, en nuestro caso, del territorio base, sin duda víctima del mismo. Estos nuevos conceptos, como veremos, manifiestan opciones de cambio de modelo, de alteración de la concepción clásica occidental del territorio como base puramente física para el crecimiento de la sociedad, al crecimiento de su economía. Son conceptos que cuestionan, como veremos, el modelo como paradigma y no asumen exclusivamente la sostenibilidad como la solución.

La integración de la sostenibilidad como concepto redentor de cualquier tipología de transformación territorial, de cualquier desarrollo en general, concepto que se encuentra vigente en la planificación del mismo, comienza a ser cuestionado también por sectores ambientalistas. La sostenibilidad, en los términos de mantenimiento de recursos que alivien las necesidades propias y permitan el mantenimiento del alivio de las necesidades de generaciones venideras, deberá analizarse en el contexto de la sociedad en la que se plantea, para determinar si se trata de una acción resolutoria de los problemas que acucian al territorio o se trata de acciones de pura cosmética redentora temporal. La sostenibilidad, en definitiva, tiene su límite. La sostenibilidad, en sí misma, ya es límite, en realidad — «Sostenibilidad equivale a límites; implica la asunción de límites al consumo, a la ocupación del territorio, a la urbanización sin freno ni control» (Gaja, F. 2006)— y ese límite viene definido por una fracción en la que el crecimiento es el denominador común de nuestras sociedades occidentales, cuando este pretende crecer hasta el infinito. En ese caso, como la realidad y los informes técnicos mencionados de la ONU demuestran, la sostenibilidad tenderá a cero.

Así, en 2005 se publica el informe “Los límites del crecimiento: 30 años más tarde” elaborado por Dennis MEADOWS. En esta nueva obra se concluye que la evolución a nivel mundial en estos últimos 30 años ha venido a superar las previsiones de aquel primer informe, desbordando las expectativas en cuanto al daño producido al medio y a la imposibilidad de repararlo (es demasiado tarde para el desarrollo sostenible, según los autores). Este trabajo sugiere que el problema central en los próximos setenta años será limitar y contener esos daños y dada la exactitud de sus primeros informes, en nuestra opinión, deberían ser tenidas en cuenta estas previsiones. (Aguado, A. 2018)

La situación de crisis actual, que gran parte de la ciencia ya considera irreversible, debe alentar a frenar aquellos modelos que han supuesto la destrucción sistemática del territorio, aun siendo este objeto fundamental en el proceso ambiental en beneficio de una época de industrialización y

<sup>96</sup> Aguado, A. (2018). Desarrollo sostenible: 30 años de evolución desde el informe Brundtland, citando a KING y SCHNEIDER, La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma. Barcelona, 1991.

<sup>97</sup> Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488722>

mercantilización del mismo. Estos modelos, en la mayor parte de los casos, aun con medidas correctoras de sus efectos, ya nunca resultarán sostenibles, pues el proceso de degradación ambiental global no se invierte —quizás sí se ralentice— sin políticas activas de protección del medio, incluso de políticas de reversión de lo que provoca o ha provocado los procesos de desnaturalización del territorio en pro de procesos económicos en nuestro ámbito político —claramente de cuño liberal o, incluso, neocon— supeditando al desarrollo económico, en la sociedad del «equilibrio sostenible», cualesquiera variable territorial que no se impute de trascendental calado.

La llamada revolución "neocon"; neoliberal en lo económico y conservadora en lo ideológico, fielmente ejecutada por los Reagan-Thatcher y sus epígonos, acaba por afectar profundamente a la práctica urbanística, y a sus fundamentos. Sus corifeos nos informan desde entonces de que el "Urbanismo no es posible", que abandonemos toda intención planeadora, toda voluntad de anticipación, de previsión, de control, de ordenación global. La alternativa desreguladora, privatizadora, impugna el modelo reformista, interventor, regulador, de prevalencia del interés público (publicador), el Urbanismo deja de ser prevalentemente un servicio público, en adelante será visto principalmente como un negocio. (Gaja, F. 2006)

Efectivamente, nadie cuestionará la importancia de la necesidad, solo como concepto, de implementar políticas de sostenibilidad y reequilibrio de zonas como La Albufera de Valencia o El Mar Menor de Murcia, por poner cercanos ejemplos, pero para lo que ha sido alterado y, en algunos casos, con profunda huella ecológica, siempre se encuentra justificación suficiente en el desarrollo económico, como para no determinar políticas de reversión, políticas que devuelvan al medio lo que es del medio, sobre todo cuando es la propia política la que utiliza las variables ecológicas en su propio provecho implementando medidas que, posiblemente, deberían encaminarse a revertir aquello que es, precisamente, la razón para no tomar posturas decididas y eficaces medioambientalmente. Las políticas se dirigirán a la «corrección reequilibradora o reparadora», no a la reversión, manteniendo el objetivo sectorial origen del cambio ecológico provocado.

Es clarificadora, siguiendo con ejemplos próximos, la explicación del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de Almería, propuesto por la Junta de Andalucía, que, en el año 2000, bajo ópticas meramente economicistas, carece de cualquier conciencia sobre el proceso de desertización que se está produciendo en el sur de la península.<sup>98</sup>

...en el sistema económico del Poniente, la agricultura intensiva es la actividad protagonista y, además, ..., es competitiva y capaz de asumir inversiones, así como de aprovechar las oportunidades de mercado. Por este motivo, es necesario considerarla como no prescindible....

...resulta lógico no imponer una autolimitación o reducción del tamaño del sector para adecuarlo a las posibilidades de los recursos naturales. Por el contrario, resulta más coherente y acertado abordar el diseño de un modelo general de aprovechamiento de los recursos, muy especialmente del agua, que permita la sostenibilidad sin cuestionar la evolución del sector.

O las palabras dedicadas al crecimiento turístico e inmobiliario de D. Luis Rivero (SACYR-Vallehermoso) en los momentos previos a la explosión de la burbuja inmobiliaria en España:<sup>99</sup>

Parto de la base de que la economía española tiene dos motores, el sector turístico y el mobiliario-construcción... la realidad es terca. Tenemos un potencial enorme para continuar creciendo y contar con 20 millones de jubilados europeos (El País, 30/12/2007).

Estos, y muchos ejemplos a lo largo del planeta y, por supuesto, del territorio español, resultan reveladores de cuál es el criterio de uso y transformación territorial que impera en la sociedad occidental, eminentemente capitalista y depredadora de recursos naturales, sometiendo las acciones a cuestiones de sostenibilidad reparadora, o como he manifestado anteriormente, redentora.

Extrayendo algunos comentarios sobre la cuestión de la Tesis Doctoral de Juan José del Solar (del Solar, J.J. 2016) dirigida por Fernando Romero Saura y tutorizada por Luis Segura, cuando en ella se mencionan las palabras de Henri Lefebvre, en su obra *La producción del espacio urbano*, de 2013, podemos ver como el autor matiza, en una serie de conceptos, las diferencias entre «producto» y «obra»,

...el capitalismo transforma la obra (en la que domina el valor de uso) en producto (en el que domina el valor de cambio) y con ello arruina todo aspecto inmaterial, social y comunitario: la obra es única y el

---

<sup>98</sup> PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PONIENTE ALMERIENSE JUNTA DE ANDALUCÍA, p. 29. [https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/web/temas\\_ambientales/ordenacion\\_territorio/02\\_planes\\_ordenacion\\_territorio/aglomeracion\\_urbana\\_almeria/POT\\_Poniente\\_Almeriense.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/ordenacion_territorio/02_planes_ordenacion_territorio/aglomeracion_urbana_almeria/POT_Poniente_Almeriense.pdf)

<sup>99</sup> Mencionado por Leandro del Moral Ituarte, en la revista electrónica Scripta Nova.

<https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/43651/Nuevas%20tendencias.pdf?sequence=1>

producto, reproducible.

De tal análisis podemos extraer algunas apreciaciones, que nos resultan adecuadas para nuestro estudio. Y es que de tales conceptos y enunciado podemos sospechar que, efectivamente, los usuarios no somos ciudadanos, sino consumidores. Es la lógica del sistema llevada a todos los campos de la sociedad, que establece el «crecimiento» en términos de PIB, sin considerar que existe la posibilidad de alcanzar, como sucede en el territorio, situaciones que provoquen la imposibilidad moral, o realmente física, de ese crecimiento. Como establece Fernando Gaja (Gaja, F. 2006), desarrollo, *desarrollismo*, PIB, para nosotros, «producto» sobre «uso», son conceptos que establecen el objetivo del crecimiento, el modelo de desarrollo.

El desarrollismo se plasma a nivel general en la ilusoria creencia de que los modelos de crecimiento permanente, continuo o sostenido son posibles. En la esfera de la economía esta idea significa que el aumento permanente de la producción, el crecimiento constante del PIB o la acumulación sin tregua de capital, son los objetivos (y el motor) del modelo (de hecho, el término crisis económica se asocia unilateralmente con reducción de la producción).

Y es verdad, transponiéndolo en un cierto paralelismo con los conceptos del territorio y los productos derivados de la acción del hombre, principalmente en las sociedades occidentales capitalistas, podemos establecer la diferencia entre el uso y el producto. El territorio tiene un alto y cualificado «valor de uso». Este, sin duda, es intrínseco a su situación de origen y su cierta antropización. Y ese «valor», la obra original, es el que se confronta, con su transformación, en «producto de cambio», con su valor en términos económicos o sociales, para la ocupación modificadora de su situación original. Esta última es la que permanecía en estabilidad ecológica, con valor inherente al propio territorio. La transformación le otorga otro significado, otro valor derivado del producto modificado por la acción del hombre.

Y este valor tiene, también, connotaciones sociales, que establecen un nuevo valor de cambio en el territorio, en cuanto este es capaz de asumir funciones derivadas de la necesidad o de la demanda social. Pero no es este el valor de cambio en el que incrustamos la contradicción entre *uso* y *producto*, por cuanto cualquier nuevo uso «cultural» sobre el primigenio territorial significa un cambio, un producto, pero aquel que es el derivado de sus propias características, de la demanda social, y ese hemos de entenderlo desagregado de su mercantilización especulativa, a la que si derivaremos al *valor del producto*. No podemos entender el territorio como un espacio museístico sin derivación social. El territorio ejerce su función de *uso* de este en función de la demanda social. El *desarrollismo* que deriva en su mercantilización, establecida en función ajena a la necesidad social, es lo que derivamos a su concepción como producto de intercambio, como *valor de cambio*, que, en definitiva, es el que vinculamos a la ilimitación en su uso, pues ese el que se deriva a la explotación para obtención de beneficios ajenos a la sociedad. En ese sentido la iniciativa de ordenación tiene un papel fundamental en la identificación de tales valores, como establece José Ortega Valcárcel. (Ortega, J. 2018)

...el papel de la Ordenación del Territorio, la actividad de planeamiento, son instancias de valor sustantivo en la identificación, definición y revalorización cultural y económica de estos «territorios» y en la adecuada gestión de los mismos, bien de cara a una demanda social existente y con el objetivo de una preservación adecuada y de una explotación económica compatible con su conservación, ...

¿Cuál es el resultado de tal acción de mutación de obra a producto, cuando tal mutación proviene del mercado especulativo, de transformación de su valor de uso a producto de cambio? Probablemente, establecer como secundario todo aspecto inmaterial, social y comunitario (paisaje, flora, cultura, tradición, etc.) en términos medioambientales, pues en el mercado, a corto plazo, carecen de «precio». Para una sociedad que establece los criterios de desarrollo en términos económicos, lo que no tiene precio, no existe o carece de valor. Y no existe precio en el mercado, o no debería tenerlo, cuando el valor de cambio se produce en términos de necesidad social.

El resultado de tal posicionamiento, por su incidencia en el futuro, o ya en la actualidad, debe ser determinante para deducir que el modelo de crecimiento que se propugnaba, incluso el de la «sostenibilidad correctora», debe ser cuestionado. Los efectos que de él se han derivado y que regularmente se manifiestan en desastres naturales, migraciones ambientales, calentamiento global, etc., cuando no incidencias gratuitas en el paisaje y en la imagen perdida, son incuestionables. No se hace precisa una demostración de la situación actual y de las advertencias sobre los inciertos efectos llevadas a cabo por los organismos internacionales con competencias en clima y medio ambiente. El ecosistema, por ende, el territorio, debe permanecer, porque es la base esencial de todo lo accesorio y cuanto más nos adaptemos a él, sin una renuncia a su explotación equilibrada y con sus propias reglas, más sostenible será su uso y más permanente el producto. Respecto de este, el producto antropogénico, lo transformado, evidentemente solo debe responder a aquello que resulte necesario e inevitable. Este debe quedar insertado en el espacio que se determine a través

de un criterio estricto de conservación, y regulado en su implantación, aquí sí, con criterios de inalterabilidad de lo establecido como fundamental por tener su carácter propio indisociable del tejido territorial original y del ecosistema global, que no solo atiende a lugares de especial importancia, sino a todos los que puedan alterarse, y alterar así el medio, por desequilibrios encadenados.

Mantiene Solar Rodríguez (del Solar, J.J. 2016)<sup>100</sup> una necesaria política de lo que se defiende en la tesis como nuevo modelo, el «Urbanismo Social de Mercado», fijándolo como la resolución de la dicotomía entre las políticas marxistas, según la tesis, defensoras de la publicación total del derecho de propiedad y de la exclusión de toda participación privada en la acción urbanizadora, y las neoliberales, defensoras, según el autor, de la absoluta liberalización del suelo y de la exclusión de la sociedad de las decisiones urbanísticas.

Establece el autor ese modelo de «Urbanismo Social de Mercado», que resulta un concepto claramente paralelo al de «Economía Social de Mercado»<sup>101</sup>, modelo de economía y sociedad «con la meta de crear una economía que desde la base de la competencia combina la libre iniciativa con un progreso social asegurado por la capacidad económica». Y la define, en su página 334, como el compendio consensuado de los esfuerzos que pueden derivar de la iniciativa privada como promotora de productos, con su dinamismo y capacidad innovadora y creativa, con la defensa pública de los intereses colectivos, según el deseo y necesidades de la ciudadanía, sin desmarcarse de la opinión pública, alentando una actitud, un comportamiento renovado de todos los agentes urbanísticos (políticos, empresarios, técnicos y ciudadanos) para la consecución de la justicia social, en la que la dimensión ambiental tiene un papel fundamental.

Sin embargo, en los términos en los que se establece la disertación de la tesis, en los términos de regulación del territorio, la llamada *Ordenación Territorial*, existen aspectos que, a la vista de la actual situación, resultan cuestionables.

Conceptúo este término del «Urbanismo Social de Mercado», definido por Solar, pero que podríamos considerar, como teoría, al modelo actual, como aquel que establece criterios de sostenibilidad, dentro del modelo económico y de desarrollo actual, aunando los intereses relativos a la preservación del bien común, con los del mercado, este último como motor de progreso.

Sin embargo, la situación actual ya no permitiría considerar como aceptables experimentos que no tengan en cuenta el mantenimiento del equilibrio territorial, equilibrio en el que el factor determinante sea el propio territorio, al que deben someterse los demás factores, adaptándose estos a él. No cabe, entonces, introducir el término «mercado», al menos en los términos actuales de demanda y oferta, porque este urbanismo de «mercado», por muy «social» que se adjetive, no puede ser respetuoso voluntariamente con los básicos hitos de preservación del territorio, ya que su lógica se enmarca en el desarrollo y crecimiento clásico, el derivado de los movimientos del «crecimiento por el crecimiento», en el liberalismo, en la competencia, aunque se apellide social. Ni siquiera el denominado «desarrollo sostenible», al que podemos asimilar tal actitud social, parece capaz de mantener un paradigma basado en el sistema de mercado, en el que, en aras de la producción y el desarrollo, se obvian los límites y se inestabiliza el medio. Y no puede considerarse capaz porque el mercado está, en principio, regulado por el juego —la Ley—, de la oferta y la demanda, con el beneficio como objetivo, sin que primen en él valores que no se circunscriban a este binomio. Solo sería social, solo mantendría la sostenibilidad en términos absolutos, en la medida en la que esta no afectará al beneficio económico y, sin embargo, este beneficio muy pocas veces tiene que ver con la preservación de los valores intrínsecos del territorio, y cuando lo tiene, prima siempre el beneficio económico, sobre el mantenimiento del medio, el cual, siempre, no lo dudemos, puede ser «convenientemente re-ecologizado», en una acción de sostenible mercantilización, ya que esa sostenibilidad no es más que un intercambio de medidas de cierta protección por beneficio en su explotación.

En este sentido, en el que se mezcla lo «social» con el «mercado», se podría introducir, aunque no lo sea, como elemento de nuevo cuño en todos los ámbitos de las acciones del ser humano, el término «desarrollo sostenible», por supuesto, a mi entender, «sostenible» como adjetivo de desarrollo coadyuvante para el mantenimiento del sistema. Definición de la RAE, que no evita el alcance del límite, por cuanto «mantener durante largo tiempo» no es mantener perennemente.

...que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medioambiente.

---

<sup>100</sup> pp.332-335

<sup>101</sup> Para definir y explicar esta Teoría es preciso citar a Alfred Müllen– Armack en su obra Sistema Económico y Política Económica (1976): Un sistema que combina la competencia sobre la base de la iniciativa libre de los individuos con la seguridad social y el progreso social.



Y es que el término «desarrollo sostenible» no deja de sorprender, por cuanto «desarrollo» sigue teniendo connotaciones de incremento, de crecimiento económico, social o cultural —resulta obvio que, en términos políticos occidentales, la primera cuestión es la que prima—, sin intención de alteración radical de un paradigma que se ha demostrado irrespetuoso con el medio, al que se le añade el término «sostenible». Al menos semánticamente, «desarrollo» y «sostenibilidad» son términos incompatibles, es un oxímoron, pues el crecimiento, tal como se entiende en la sociedad occidental y sus asimiladas, no encuentra líneas rojas en las que parar mientras haya beneficio o «necesidad», y la sostenibilidad requiere, por definición, deceleración y respeto, requiere límites.

En realidad, el «concepto» de *desarrollo sostenible* ha estado cargado de ambigüedad desde su origen. ¿El término sostenible se refería acaso a la naturaleza sosteniblemente preservada? ¿O quizás calificaba exclusivamente el desarrollo económico, que no podría durar infinitamente puesto que el planeta es, por definición, finito? Presenciamos la alianza de dos términos con significados opuestos. El desarrollo sostenible es un oxímoron, una figura estilística que llama nuestra atención, a la vez que anestesia nuestro sentido crítico. (Latouche, S. & Harpagés, D. 2011)

No existe el concepto de sostenibilidad sin el concepto de límite, como ya referenciamos con Fernando Gaja, pues solo cabe la cualidad de sostenible en aquello que pueda extralimitarse, y si hay límite, pero, además, hay desarrollo hacia ese límite, aunque sea infinitesimal, siempre habrá un horizonte de depleción en todo aquello que no admita recarga, siempre habrá una merma, aunque sea ínfima, por lo que la sostenibilidad, en estos casos, se debe interpretar, simplemente, en términos de retardo en alcanzar el límite. La sostenibilidad no debería adjetivar al término «desarrollo», debería cuestionarlo, por lo menos, para redefinirlo. Solo la reversibilidad es capaz de ser sostenible. *Desarrollo sostenible*, tal como se deduce del Informe Brundtland de 1987, constituye:

...un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas. (Nac U. 1987)

o, dicho de otra manera,

...desarrollo que permite la posibilidad de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

Este informe, con las incoherencias que se derivan desde la perspectiva del año 2020, asentó las bases de la alternativa posible a las teorías económicas vigentes en ese momento para la evolución en el mundo occidental, las cuales se subsumían en el concepto del crecimiento ilimitado, del que, irresponsablemente, se derivan efectos perniciosos para la vida: agotamiento de recursos, generación de ingentes cantidades de residuos, actividades productivas contaminantes de agua y aire, efecto invernadero, disminución de la capa de ozono, deforestación, destrucción de hábitats fundamentales y del paisaje, superpoblación y concentración, migración, etc.

La cuestión de la sostenibilidad, atendiendo a los principales aspectos intervinientes, el social, el económico y el ecológico, tal como describía Lee Cambell y W.W. Heck (Ferrandis, A. 2016) , en el gráfico de los tres círculos en intersección, en el que cada uno de ellos concierne a la viabilidad de cada uno de estos aspectos, se alcanzaría en la zona común a los tres, estableciendo una zona de viabilidad conjunta en la que el desarrollo económico, el social y el respeto a la ecología y al medio ambiente resultarían vectores de desarrollo posibles con simultaneidad y en paralelo. Cabría explicitar, sin embargo, que el gráfico no tiene en cuenta la limitación de los recursos y el carácter finito de un planeta no elástico, del territorio, pues lo sostenible también precisa de la ilimitación del recurso (energía, agua, tierra, paisaje, fauna, flora, biosfera, en general, etc.) para seguir explotándolo, aunque sosteniblemente, y, desafortunadamente, el territorio no es infinito y la capacidad de recarga de la biosfera y recuperación ambiental no siempre es posible. Más bien, al ritmo actual, resultaría al contrario.



Gráfico 2. LOS TRES CÍRCULOS DE LA SOSTENIBILIDAD

Es indudable que una sociedad basada en la explotación inconsciente de recursos fósiles, limitados y altamente contaminantes, como elemento básico de su sustento energético, no puede plantear alternativas que no se deduzcan de un cambio de paradigma a todos los niveles. No se puede crecer ilimitadamente en base a nutrientes limitados.

Difícil es, por lo tanto, la cuestión. Diríamos utópica, pues los presupuestos de los que se debería partir, aunque deban ser objeto de consenso técnico-cultural, no deberían poder ser negociables. Un cambio hacia un modelo más regresivo —entiéndase regresión como concepto teórico tendente a la asunción de la deceleración—, un cambio de tendencia, que permita una cierta luz sobre el territorio —el planeta, en general—, no admite como primer actor el monomio del beneficio económico en la ecuación, no admite el crecimiento a toda costa. Y difícil es la cuestión, porque sin cambio de modelo, que resultará lo más probable, habría que asumir medidas drásticas de contención para, por lo menos, ralentizar, además de tratar de mostrar el camino, los acelerados efectos que muestran cual es el destino de nuestra sociedad, medidas de difícil asunción por una sociedad que crece en base al consumo.

Somos conscientes, percibimos, que en el futuro no podremos seguir consumiendo "planeta" de la forma insensata y depredadora que lo estamos haciendo (aunque nos engañemos alargando lo borrachera consumista hasta el final). Si la sociedad de la Modernidad, en general, está basada en el espejismo del crecimiento sin fin, en la expansión de la producción y del consumo, en Urbanismo esta afirmación alcanza niveles axiomáticos: no se le concibe si no es en permanente y perpetua expansión, colonizando, si nadie ni nada lo impide, el territorio entero, para urbanizar hasta el último rincón... (Gaja, F. 2006)

La sostenibilidad, en los términos tibios en los que se viene utilizando este concepto, debe dejar paso a modelos de conservación y protección del medio más rigurosos. El concepto nace para recomponer o evitar la destrucción de lo afectado, cuando lo que debería hacerse es evitar la afectación de lo que va a desequilibrarse. Como establecen Romà Pujadas y Jaume Font (Pujadas, R. y Font, J. 1988)<sup>102</sup>, preservar los espacios naturales heredados y conservar el territorio en su estado original debe considerarse siempre como la primera opción, por lo que cualquier alteración del medio debe implicar una justificación indiscutible y plena de su necesidad de transformación. Y habría que añadir: tal transformación debería diseñarse y su necesidad debería estimarse más en el valor «de uso» que implementen para la sociedad, que en el valor del «producto» que se derive. En definitiva, la transformación debe integrarse en el medio, en la forma en que se estipule por el modelo de equilibrio y el estado cuasi inalterable, no en la evolución del crecimiento en las pautas del actual modelo.

#### **4.1.5. La Ordenación Territorial y el oxímoron del concepto Desarrollo Sostenible: las consecuencias**

Como ejemplo de cuál ha sido la deriva del concepto *desarrollo sostenible* en nuestro territorio, podemos recordar los efectos de una política de suelo, aparentemente protectora del medio ambiente, en la Comunidad Valenciana, que según la comunicación en Ciudad Sostenible 2019 del Congreso Iberoamericano para la fundamentación y práctica de la ciudad sostenible, en 2019 (Temes-Cordovez, R. et al. 2019), comunicación en la que se matiza la insostenibilidad del proceso

<sup>102</sup> Mencionados por Adrián Ferrandis Martínez. Tesis Doctoral: Un sistema para medir la sostenibilidad integral de los procesos de ordenación del territorio.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de urbanización de la época de la burbuja inmobiliaria, 1996-2007,...

...el caso de la Comunidad Valenciana pueden tomarse como paradigmático de un proceso de desarrollo económico basado en la construcción claramente insostenible. Como señala Burriel (2008), la actividad urbanizadora más intensa se produjo en la costa mediterránea y en las provincias del entorno de Madrid. Los altísimos indicadores de la costa mediterránea responden fundamentalmente a la construcción de segundas residencias y urbanizaciones turísticas para la demanda española y europea.

...ha producido un proceso transformador del territorio, basado en el propio motor económico turístico, prácticamente un desarrollo monotemático. A tal desarrollo edificatorio le siguen los suelos planificados en la pretensión de seguir el proceso, con la situación siguiente: de los datos aportados, podemos deducir que el 87% del suelo urbanizable de la provincia de Castellón, el 68% del de la provincia de Alicante y el 76% del de la provincia de Valencia se encuentra sin desarrollar. Resumidamente, en datos para la totalidad de la CV, implica que el 77% de este suelo urbanizable—hemos de suponer que clasificado en base a estudios de necesidad— se encuentra, a fecha de 2018, sin desarrollar. Ello, obviamente, implica un desfase entre la realidad urbanística de necesidad de suelo y las pretensiones de los gestores del planeamiento.



Imagen 11. URBANIZACIÓN LAS ATALAYAS. PEÑÍSCOLA.

BAIX MAESTRAT.COMUNIDAD VALENCIANA

De la comunicación mencionada en el párrafo anterior, esta cantidad de suelo clasificado previsto y sin desarrollar da una idea de la oportunidad de establecer claramente la variable «necesidad social» como elemento de determinación del planeamiento, sin que las variables de un mercado oportunista deban primar de forma tan desacertada.

Hemos de tener en cuenta, por otra parte, la cantidad de suelo clasificado, en general, que existen en la CV. De la comunicación referida con anterioridad (Temes-Cordovez, R. et al. 2019), podemos decir:

En la Comunidad Valenciana hay algo más de 75 000 hectáreas de suelo urbanizable de las cuales no más de un 24% está formado por suelo con urbanización (C3) y suelo residencial (C4).

Y no es menos cierto que de ese suelo urbanizable que ha sido desarrollado, una parte importante, o al menos significativa, está constituida por desarrollos que deberíamos llamar imperfectos por cuanto no se han finalizado o no han sido edificados, incumpliendo así el objetivo hipotético que debe regir el planeamiento, cubrir las necesidades que el gestor ha determinado como reales. El resultado es una especie de diseminado de áreas urbanizadas o semiurbanizadas, imperfectas, desnaturalizadoras y componentes de un desolado paisaje territorial, con activos económicos que, en determinados casos, suponen una carga para el erario, sin una perspectiva de futuro real.

La situación en España no difiere de esta tendencia, generando un stock de suelo comprometido que excede de toda racionalidad urbanística. Como establece Amat Montesinos (Amat, X, 2015)

Pero a la proliferación de vivienda en stock, se añade otro fenómeno que, por su repercusión sobre la gestión territorial y su dimensión espacial, cobra un destacado interés dentro del estudio de la geografía urbana. Se trata del suelo urbano y urbanizable vacante, es decir, los sectores comprometidos a la urbanización que, por contra, se encuentran sin edificar o han quedado paralizados en sus fases iniciales. Un tipo de suelo en crecimiento durante los últimos años, con una dimensión que en el conjunto del país se situaría, en 2014, en torno a las 513.391 hectáreas según la Dirección General de Catastro, es decir, prácticamente la mitad de las superficies que en 2006 (siguiendo la nomenclatura del Corine Land Cover) eran consideradas artificiales (1.019.481 hectáreas), lo que demuestra el potencial urbanizador latente de muchas regiones españolas.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

El mismo documento de Temes- Cordovez se hace referencia a tal situación, alentando a la discusión sobre la necesidad de adoptar medidas que minimicen los impactos derivados de tales acciones y que permitan ajustar la realidad a la verdadera necesidad.

Esto nos ofrece un panorama ciertamente complejo que abre la puerta a las reparcelaciones inversas y las descalificaciones de suelo con el objeto de reducir los costos y proceder a un ajuste más mesurado de las calificaciones en el territorio. (Temes-Cordovez, R. et al. 2019)

¿Y por qué hay tanto suelo clasificado y no desarrollado? ¿Cuál es la razón por la que la planificación territorial y urbanística se lleva a cabo en base a premisas falsas en relación con la necesidad de suelo urbanizado? El juego de la oferta y la demanda, base de la sociedad de mercado, ni siquiera es aquí válido.



Imagen 12. MAQUETA Y REALIDAD.

Ciudad Senior. Benicarló. 2005-2022.

Fuente. - Vinaròs News

Es evidente que se llevan a cabo planificaciones territoriales, o se ocupa el territorio, con visiones del mismo como producto productor, valga la redundancia, de riqueza económica, de «desarrollo», pero con poca o nula racionalidad, pues los hechos demuestran que se piensa más en modo virtual que real a la hora de establecer los suelos que deben ser transformados para cubrir las «necesidades inmobiliarias o habitacionales» de la sociedad, aun habiéndose invocado y demostrado en el procedimiento, con toda seguridad, la sostenibilidad y viabilidad —social, económica, ambiental— de cada una y todas las actuaciones territoriales, pues, por el contrario, no hubieran sido aprobadas, hemos de entender (La ley de Evaluación Ambiental de Planes y Programas es de 2006, pero la directiva europea es anterior —Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001—. En el ámbito de Comunidad Valenciana, como establece Burriel (Burriel, E. 2009) ya se establecían determinaciones ambientales de protección —independientemente de los estudios de impacto ambiental, que afectaban a proyectos— en la LOT de 1989, con sus PAT y posteriormente el PDU; la LOTPP, 2004, con la necesidad de establecer la ETCV; y, aunque ya posteriormente, la LOTUP y su texto refundido de 2021. Todas ellas inducen una variable ambiental a yéjtener en cuenta en la protección territorial)

Políticas tales como el despropósito inmobiliario de la década de la burbuja han llevado a situaciones claramente surrealistas en el territorio valenciano, en las que el paisaje y los recursos territoriales han sido totalmente despreciados, reduciéndolos a productos con un cierto, pero falso, por sobredimensionamiento de la demanda, valor de cambio, en detrimento de su valor de uso, elemento necesario para proteger la biodiversidad y la naturaleza propiciadora de una cierta calidad de vida, en aras de un supuesto beneficio económico del que se han derivado consecuencias tales como:

- Peligrosa y falaz forma de financiación de las administraciones locales, a través de procesos de planeamiento que, desvirtuando en su favor los objetivos sociales de cumplimiento de la necesidad de proveer de residencia a la población estable o flotante prevista, han sobredimensionado las perspectivas de desarrollo urbanístico: ello implica unas expectativas financieras públicas fallidas y la desacreditación de la función pública como gestora del bien común.
- Ello, como consecuencia, provoca la ocupación de no pocos suelos naturales, artificializándolos, sin que se derive, en múltiples casos, su edificación y ocupación, restando, en la actualidad, urbanizaciones a medio finalizar, por un lado, o espacios urbanizados y vacíos, por otro, con el coste de mantenimiento que ello supone para la administración local que asume su conservación: lo que significa un deterioro del medio natural mediante actuaciones que, en el imaginario del

promotor, quedan expectantes para poder resultar revividas, prolongando el modelo.

- Exceso de oferta de suelo urbanizado, que hipoteca los recursos naturales necesarios para la biodiversidad y el paisaje rural, que implicaría, para su reversión, costes económicos que no han sido previstos en las cuentas municipales: de igual modo, el suelo urbanizado, o el urbanizable posible, sobrepasa con creces la supuestamente potente demanda, transformando el territorio en un conjunto de espacios hiperpoblados en temporada y vacíos el resto.
- Edificios en esqueleto o finalizados, como patrimonio construido destinado a su ruina: pérdida patrimonial y deterioro de la imagen del territorio.

Estas consecuencias de una política liberalizadora de la actividad urbanística, de la ordenación del territorio al servicio de intereses que no mantenían ese territorio como protagonista de la acción, sino solo como un instrumento, han llevado a la destrucción de ecosistemas básicos para la vida humana, difícilmente recuperables: tal es el caso, aunque ajeno a la Comunidad Valenciana, del Mar Menor, en la comunidad de Murcia, en el que la acción humana en materia de antibiótica agricultura y procesos de desorbitado crecimiento urbanístico han abocado a la laguna a un desastre ecológico escandaloso.

Se han provocado, igualmente, destrucción masiva del paisaje de las zonas costeras y las pericosteras, en zonas turísticas, como es el caso de las urbanizaciones turísticas de Benitatxell o las serranías colindantes con la plana de Xabia o las periferias de Moraira.

Se ha derivado en urbanizaciones tentaculares, en las que los servicios urbanísticos se extienden kilómetros desde los núcleos de población, como es el caso de la carretera de Dénia a Oliva por la costa, o el caso de Vinaròs, casi sin litoral libre de edificación extensiva.

Y se han generado suelos artificiales, sellados, sin uso urbano alguno, con las consiguientes necesidades de mantenimiento por parte de los ayuntamientos, que deben conservarlos a su costa en buen estado, lo cual resulta imposible en gran número de ocasiones, lo que produce urbanizaciones vacías en estado de coma: caso de la urbanización para una Ciudad-Senior en Benicarló, en cuya urbanización solo resta en su lugar el pavimentado, en mal estado, de las vías, y los báculos del alumbrado.

De todo ello, podríamos deducir que la concepción filosófica del término *Ordenación del Territorio*, que hemos estado relatando, como elemento controlador de los procesos posteriores de urbanización, conciliador de políticas económicas y sociales, medioambientales, pero corregibles en sus impactos, resulta vacía de contenido, pues el resultado de tanto trabajo de ordenación territorial es, en términos de calidad, inexplicable o, al menos, irreconciliable con los fines de desarrollo del bien común. No se puede derivar, por insostenible medioambientalmente y económicamente, los procesos de alteración del suelo, que, como ya sabemos, es un elemento finito y sensible, a un modo de ordenación en el que el elemento que se pretende realmente alterar no sea el protagonista de esa ordenación, pasando a ser un mero instrumento para llevar a cabo políticas especulativas, no importa lo social que pueda llegar a ser la acción, a corto plazo, acelerando el proceso de insostenibilidad del medio y la crisis económica y territorial.

Por no hablar ya de cuestiones sanitarias, cuya vinculación con los atentados a la biodiversidad y a la extinción acelerada de especies se postula como una de las teorías más plausibles de la situación sanitaria de este siglo XXI.

Aún en mitad de la pandemia de la COVID-19, los expertos ya se plantean cuáles son las directrices a seguir en materia de medio ambiente una vez superada la crisis actual; unas directrices que pasan irremediamente por la necesidad de preservar la biodiversidad. Y es que, todos coinciden de manera clara: nuestra mejor vacuna para el futuro es proteger la naturaleza y la biodiversidad y el mejor seguro de vida que podemos encontrar.<sup>103</sup>

De acuerdo con el informe IPBES<sup>104</sup> de la ONU, el proceso, la tasa de extinción de especies está entre 100 y 1000 veces en niveles superiores a su proceso natural. No cabe duda, entonces, que el aumento de recursos, los cambios del uso del suelo y las emisiones contaminantes, como consecuencia del crecimiento económico, no son compatibles con la conservación de la diversidad<sup>105</sup> Y tal pérdida de diversidad es un elemento ya considerado como coadyuvante de los

---

<sup>103</sup> Véase artículo "Proteger el medio ambiente, el mejor antiviral tras el COVID 19" de Laura Martín en Revista Compromiso Empresarial.  
<https://www.compromisoempresarial.com/coronavirus/2020/05/proteger-medio-ambiente-mejor-antiviral-covid19/>

<sup>104</sup> Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas.

<sup>105</sup> Revista GPM, nº 34. p. 10. <https://revista.greenpeace.es/wp-content/uploads/2020/07/GPM34-1.pdf>

fracasos sanitarios recientes, resultando ya de emergencia, no de prevención, que la actuación sobre el medio, la conservación del territorio, como un recurso natural más, no devenga una cuestión circunstancial derivada de otros procesos, sino vital y relevante en la formación y conformación de esos otros procesos, si se revelan necesarios, a los que debe condicionar para maximizar la resiliencia —en este caso, la sanitaria— de esta sociedad, que no puede retrasar las acciones drásticas sobre el medio, en nuestro caso, sobre el territorio.

Y no cabe ninguna duda que todos estos procesos de urbanización descontrolada, al margen ya de cualquier equilibrio derivado de la necesidad de proveer suelo, etc., vienen avalados por políticas y/o estudios ambientales, paisajísticos y económicos, de «desarrollo sostenible», en las que la sostenibilidad se argumenta como elemento capacitador de acciones que, con la objetividad medioambiental con la que deberían haberse estudiado, hubiesen sido catalogados como atentados ecológicos. No cabe esperar otra cosa, como ya hemos anticipado, si han sido aprobados por la administración en marco de legislaciones que establecen la variable ambiental como paradigma.

Así las cosas, difícilmente se podrá, por otra parte, consensuar cuestiones, por ejemplo, de defensa de costa, del paisaje litoral que reste en el territorio valenciano, de recuperación de espacios vitales para la biodiversidad y del mantenimiento del perfil costero, siendo, incluso, suelos, como lo son, en riesgo por elevación del nivel del mar, con aquellos agentes que han propiciado que tres cuartas partes de este se encuentre ocupado y urbanizado.

Parece imposible conciliar intereses de defensa evitando la degradación costera, y es otro ejemplo, frente a situaciones de constantes destrozos de la línea marítima, regresiones o agresiones de imagen, muchos de ellos derivados de la propia acción humana.

Por supuesto, pocas serán las actuaciones de recuperación del medio invadido, por ejemplo, en suelos inundables, que precisarían racionales propuestas de desurbanización, al menos en aquellos casos de irregularidad flagrante, conflicto ecológico o desastre reiterativo, si se pretenden consensuar beneficios alejados del valor restante derivado del propio hecho de la situación irregular.

No hay alternativas a la situación distópica actual, si se mantiene la impunidad ante la situación generalizada de transformación territorial y del medio basada en criterios ajenos al propio medio y se considera la situación, en todas las facetas, como una consecuencia natural asumida del sistema, sin que se plantee una alternativa válida al mismo.

Reflexionar sobre el estado de las cosas, reconceptualizar determinadas estrategias basadas en el continuismo del sistema es necesario para poder plantear esa alternativa.

Estrategias alternativas a la actual situación de ordenar el territorio, acotando sus crecimientos y limitando el desarrollismo, son ya vislumbradas por determinados autores (Amat, X. 2015), que cuestionan acciones de más calado que el mero conservacionismo o redención derivado del concepto de sostenibilidad al uso.

La segunda de las vías identificadas exige necesariamente algo más que el mero retoque cosmético, tecnológico o conservacionista; reclama además una voluntad por limitar el crecimiento descontrolado de los usos artificiales en el territorio, por disminuir la entropía de las ciudades mediante el ahorro de consumo de materiales y energía, por eliminar buena parte de los desplazamientos motorizados innecesarios, por fomentar espacios saludables y donde las personas se sientan identificadas, por favorecer la proximidad y acceso a servicios básicos, y un largo etcétera. Por este motivo, Miralles (Miralles, Carme. «Decrecimiento y ciudad. 2011) afirma que el decrecimiento es un término excelente para proyectar el futuro de las ciudades, por cuanto su aplicación permitiría a largo plazo restaurar el equilibrio entre las actividades humanas y los límites impuestos por la biosfera, basándose en el denominado círculo virtuoso del decrecimiento sereno conceptualmente ideado por Latouche (Latouche, Serge. La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante? 2008)

#### **4.1.6. Reconceptuación de los términos *Desarrollo, Sostenibilidad y Ordenación en orden a obtener un cambio cultural y sistémico***

En definitiva, la conjunción de conceptos como *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*, del mismo modo que su significación vigente, comienzan a ser cuestionados en los términos en los que se plantean en la actualidad. Es cierto que son conceptos hoy en día definidos bajo premisas de la cultura y sociedad en la que vivimos, en la que los valores no tienen nada que ver con los necesarios para provocar un cambio diametral de modelo, pues el valor supremo es el del desarrollo económico, pero no es menos cierto que si no se produce el cambio, ya hay innumerables análisis prospectivos sobre los desastres medioambientales y sociales que nos puede deparar el futuro.

¿Qué sucede, entonces, con el movimiento de la sostenibilidad del desarrollo?

Ya fue definido el concepto de sostenibilidad en apartados anteriores, de acuerdo con las premisas

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de uso de los recursos del planeta, como la actitud de precaución suficiente para que puedan las generaciones venideras mantener un uso capaz de dotarles de similar calidad de vida.

Pero no sorprende la definición de la RAE, en castellano, del término «sostenible», cuando se refiere a cuestiones de ecología y economía, disciplinas que relaciona en paralelo:

Especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente.<sup>106</sup>

Términos como «durante largo tiempo» o «causar grave daño al medio ambiente», establecen, hemos de suponer que con la inocencia derivada de estar hablando en términos semánticos y no de ordenación territorial, que la sostenibilidad no es definitivamente la solución, que nuestros académicos ya vislumbran que el tiempo no será ilimitado, ni la inocuidad sobre el medio, una realidad.

El propio concepto de sostenibilidad implica «límites», como ya he establecido mencionando a Fernando Gaja (Gaja, F. 2006). No sería necesario el planteamiento de actitudes sostenibles, si no se estuviera tratando de cuestiones que, de no ser así, sobrepasarían determinadas líneas rojas, límites, en definitiva.

Estos límites del crecimiento vienen ya planteándose desde principios de los años 70 del siglo pasado, en el que en el ámbito del Club de Roma ya se estableció el concepto (Meadows, D. 1972), por contraposición al crecimiento indefinido como arma alentadora del desarrollo. Ya la Cumbre de Río (1992), haciéndose eco del mencionado anteriormente Informe Brundtland (1987) acuña el término *Desarrollo Sostenible*, debiéndose entender tal como el movimiento de avance de la sociedad, respetando los límites ambientales.

Sin embargo, diversas corrientes ya han considerado el concepto *desarrollo sostenible* como un elemento táctico más para seguir manteniendo la fe en el crecimiento, de los países industrializados (Naredo, J.M. 1996)<sup>107</sup>, lógicamente, en detrimento de los países en desarrollo, que no pueden permitirse el lujo de adoptar políticas reales bajo este concepto. Por supuesto, se teoriza sobre la incompatibilidad de los dos términos «desarrollo» y «sostenibilidad», por considerarlos antagónicos,

---

<sup>106</sup> Entrada "sostenible", segunda acepción. Diccionario Real Academia de la Lengua.

<sup>107</sup> Ignacy Sachs ... propuso la palabra "ecodesarrollo" como término de compromiso que buscaba conciliar el aumento de la producción, que tan perentoriamente reclamaban los países del Tercer Mundo, con el respeto a los ecosistemas necesario para mantener las condiciones de habitabilidad de la tierra. Este término empezó a utilizarse en los círculos internacionales relacionados con el "medioambiente" y el "desarrollo", dando lugar a un episodio que vaticinó su suerte. ... El propio presidente de Mejico, Echeverría, suscribió y presentó a la prensa las resoluciones de Cocoyoc, que hacían suyo el término "ecodesarrollo". Unos días más tarde, según recuerda Sachs en una reciente entrevista [Sachs, I., 1994], Henry Kissinger manifestó, como jefe de la diplomacia norteamericana, su desaprobación del texto en un telegrama enviado al presidente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: había que retocar el vocabulario y, más concretamente, el término "ecodesarrollo" que quedó así vetado en estos foros. Lo sustituyó más tarde aquel otro del "desarrollo sostenible", que los economistas más convencionales podían aceptar sin recelo, al confundirse con el "desarrollo autosostenido" (self sustained growth) introducido tiempo atrás por Rostow y barajado profusamente por los economistas que se ocupaban del desarrollo. Sostenido (sustained) o sostenible (sustainable), se trataba de seguir promoviendo el desarrollo tal y como lo venía entendiendo la comunidad de los economistas. Poco importa que algún autor como Daly matizara que para él "desarrollo sostenible" es "desarrollo sin crecimiento", contradiciendo la acepción común de desarrollo que figura en los diccionarios estrechamente vinculada al crecimiento.

Predominó así la función retórica del término "desarrollo sostenible" subrayada por algunos autores [Dixon, J.A. y Fallon, L.A., 1991], que explica su aceptación generalizada: "la sostenibilidad parece ser aceptada como un término mediador diseñado para tender un puente sobre el golfo que separa a los 'desarrollistas' de los 'ambientalistas'.

...

Cuando el término "desarrollo sostenible" está sirviendo para mantener en los países industrializados la fé en el crecimiento y haciendo las veces de burladero para escapar a la problemática ecológica y a las connotaciones éticas que tal crecimiento conlleva, no está de más subrayar el retroceso operado al respecto citando a John Stuart Mill, en sus Principios de Economía Política (1848) que fueron durante largo tiempo el manual más acreditado en la enseñanza de los economistas...

...

La situación actual se revela más problemática porque, en que en vez de toparse la expansión del sistema con el límite objetivo que impone la falta de recursos, esta expansión está provocando un deterioro ecológico cada vez más acentuado, con lo que la moderación y reconversión del sistema no sólo habría que aceptarla, como hacía J.S.Mill viendo su parte positiva, sino incluso promoverla para evitar que prosiga el mencionado deterioro. Es decir, hace falta que la sociedad reaccione a las señales de deterioro en las condiciones de habitabilidad de la Tierra, corrigiendo el funcionamiento del sistema económico que lo origina.

cuestión esta que parece ya no muy discutible a la vista de la situación a nivel global, con la perspectiva de crisis climática actual o al deterioro de los territorios, a nivel local, el paisaje, los recursos naturales, etc., en pro de beneficios económicos y desarrollos quiméricos puntuales y con fecha de caducidad.

## Los principales bancos del mundo destinaron 2,6 billones de dólares en 2019 a actividades que destruyen el planeta

A través de préstamos y garantías, las cincuenta principales entidades del planeta financiaron combustibles fósiles, deforestación de bosques o minería.



Imagen 13. QUEMA EN EL AMAZONAS.

El objetivo es económico, de un cambio de cultivo.

Fuente. - Diario Público. 30 octubre 2020

Analizaremos como definidor del concepto lo establecido en el nº55 de la publicación *Ecologista*, en su artículo *El decrecimiento, camino hacia la sostenibilidad* (Ecologistas en acción, 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»<sup>108</sup> (Ecologistas en acción, 2007), pues el desarrollo alcanza un punto en el que ya no aporta más beneficios y se vuelve perjudicial.

Ciertamente, cabría analizar si realmente debemos creer en esta afirmación, estableciendo renovados planteamientos del concepto o cambios de modelo, o hemos de seguir confiando en el camino trazado en la actualidad, basado exclusivamente en la sostenibilidad, no como modelo, como procedimiento salvador de cualquier problema futuro, sin planteamientos capaces de cuestionar los modelos de crecimiento.

¿Qué nos está diciendo en realidad la ciencia, los científicos, las organizaciones ambientalistas sobre la situación mundial? Sencillamente, que los ecosistemas se están deteriorando, determinados recursos sobre los que se sostiene esta sociedad se están agotando, que la capacidad de recarga de la biosfera es insuficiente en relación con el gasto, que la población mundial va creciendo exponencialmente y que los fenómenos atmosféricos anormales se reproducen sistemáticamente cada año y, a veces, extemporáneamente a su ciclo natural, y, aun así, la sociedad occidental sigue la senda del desarrollismo y de la sostenibilidad a demanda.

Es como si la confianza plena, imbuida de desconcierto, en la respuesta adecuadamente revitalizadora por sí misma de la naturaleza o la esperanza en el futuro tecnológico nos impidiera actuar replanteando la senda adoptada.

La imposibilidad física de un sistema que arregle internamente el deterioro ocasionado por su propio funcionamiento, invalida también la posibilidad de extender a escala planetaria la idea de que la calidad

<sup>108</sup> 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 su espíritu de permanencia.



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

del medio ambiente esté llamada a mejorar a partir de ciertos niveles de producción y de renta que permitan invertir más en mejoras ambientales. Estas mejoras pueden lograrse ciertamente a escala local o regional, pero el ejemplo que globalmente ofrece el mundo industrial no resulta hasta ahora muy recomendable, ... (Naredo, J.M. 1996)

Estas palabras se relatan en 1996. Treinta años después se muestran más aún veraces, por cuanto la producción sigue creciendo, pero al mismo tiempo que la situación ambiental sigue una senda de deterioro. En ello, veamos el siguiente concepto y cómo este es cada año superado.

Conocemos el concepto teórico de *El día de sobrecapacidad de la tierra*, (Selectra 2022) establecido como «el momento del año en el que la humanidad consume todos los recursos que el planeta puede generar en un año.»

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, R. 2020) en el que se establece cuándo se supera dicho límite en España en 2020, en el día 27 de mayo.<sup>109</sup>

En 2021 fue el 25 de mayo. En 2022, el 12 de mayo, igual que en el año anterior.<sup>110</sup>

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. Cualquier intervención que no mantenga el equilibrio, cualquier paso, por ínfimo que sea, es un avance hacia el límite, y tiende a alcanzarlo y a sobrepasarlo, sin reversibilidad.

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 oficial 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.

El concepto, al menos, parece construido con pies de barro, remitiendo a un futuro, de seguir la deriva actual, como mucho, social y vivencialmente transformado, pero no igual. No es posible el mantenimiento sostenible de un recurso, si este es consumido por encima de su capacidad de recarga o reproducción, de su límite, como ocurre con el territorio, el petróleo, el agua o la capacidad de los sumideros de carbono para la absorción de CO<sub>2</sub>, etc., salvo que la tecnología provea de un remedio absoluto, —¿cabe imaginar un mundo sin tecnología desarrollado al nivel actual? NO. Pero ¿no es esa tecnología la que nos ha llevado a este punto de casi no retorno?—, lo cual se antoja difícil, sin ánimo de despreciarla, pues en su evolución positiva y democrática debemos parcialmente porfiar.

---

<sup>109</sup> 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, 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.

<sup>110</sup> <https://mirardesdeabajo.com/dia-sobrecapacidad-tierra/>

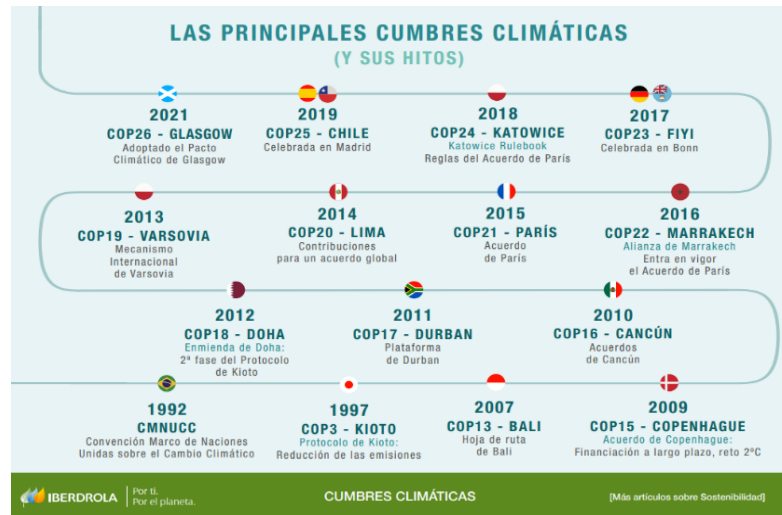


Gráfico 3. DIAGRAMA DE LAS CUMBRES CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.

Fuente IBERDROLA

## El calentamiento global no frena su avance: 2020 será uno de los años más cálidos

Los primeros meses de este año siguen la tendencia de meses con temperaturas récord y que no vaticinan un futuro halagüeño

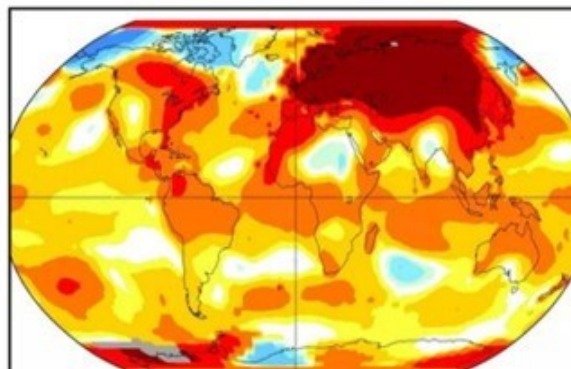


Gráfico 4. TEMPERATURAS GLOBALES EN EL PLANETA.

Febrero 2020, comparadas con el período 1951-1980. La intensidad del color rojo indica la mayor diferencia de calor.

Fuente. - El Confidencial

Sin embargo, esa sostenibilidad sí sirve, como se manifiesta en la práctica habitual, para dirigir parte de nuestras políticas hacia posturas culturalmente redentoras, como ya he mencionado anteriormente, que permiten orientar la posibilidad de cambio de esa deriva mediante actitudes culturales que se suponen conciliadoras con el medio, en nuestro caso, con el territorio, respetándolo.

Pero en esa sostenibilidad conciliadora ciertamente nos estamos demostrando que el ejercicio de nuestra responsabilidad individual y colectiva no está produciendo los resultados que nos alientan en la prosecución de esa senda. De ella, de esa senda, no nos desviaremos por razones de conciencia bien educada, aunque parcialmente inútil y, probablemente, parcialmente, también desorientadora en relación con otras perspectivas, que no parecen interesar culturalmente.

Por lo tanto, 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.

El cambio de modelo, por tanto, debe ser re-educacional, debe ser asumido culturalmente, pero para ello, como establece el movimiento decrecentista promulgado por Serge Latouche, debe ser

un «obús destructor» en la conciencia del sistema del constructo vigente o no será.<sup>111</sup>



Imagen 14. EMIGRACIONES CLIMÁTICAS

El informe Groundswell afirma que de aquí al 2050, las migraciones climáticas podrían reducirse adoptando acciones que aborden el cambio climático y el desarrollo de una manera coordinada.<sup>112</sup>

Fuente. - EFE

Por último, ese cambio educacional no tiene su reflejo en los intereses políticos, nunca será propiciado por ellos, por los cuales las políticas institucionales no adquieren itinerarios más drásticos, pues en ellas se imbrica el sostenimiento del sistema. Quizás ello no deba ser objeto de esta tesis, pero sus efectos redentores, auspiciados desde la norma, desde la institucionalización, sí hacen que la sociedad siga manteniendo actitudes que permiten, por ejemplo, que quedemos imbuidos de ciertas políticas económicas, las generalizadas, que introducen falaces cuestiones ecológicas en pro de un desarrollo en seguridad, por las cuales se acabaría limitando definitivamente los efectos de nuestras acciones sobre el medio.

Consecuentemente, 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 inicial, 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 natural 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 natural.

---

<sup>111</sup> De esta forma, el decrecimiento es, según Paul Ariès una palabra obús y no un concepto científico. Un contraconcepto que busca lo opuesto al productivismo, el libre mercado y el crecimiento ilimitado. (Meana, R. 2016).

<sup>112</sup> <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/09/13/millions-on-the-move-in-their-own-countries-the-human-face-of-climate-change>



Imagen 15. KATRINA.

Los efectos indeseables del cambio climático.

Fuente. - Agencia EFE

La sostenibilidad, digamos que el desarrollo construido en base a acciones remediadoras, deberá ser replanteada, incluso renombrada y redefinida, si ha de ser utilizada como medida de acción. No resulta sostenible la alteración de un espacio, compensando los desequilibrios con medidas correctoras, pues casi nunca una medida correctora podrá reequilibrar adecuadamente el sistema, que se adaptará, efectivamente, pero transformado. Cuando una actuación precisa de medidas correctoras es que ya se ha actuado destruyendo el medio sobre el que se ha realizado la intervención. Algo ya se ha hecho en el medio en favor de otros intereses ajenos a su preservación, en la mayor parte de los casos desequilibrando la balanza en favor del beneficio económico. Y cabe mencionar que la transformación sucesiva de espacios, de cualquier elemento, altera el sistema completo, local o global, y la alteración del sistema completo modifica, en diferentes grados, el entorno y el medio, generando disfunciones que obligan al propio sistema a generar nuevas transformaciones propias que no se encuentran contempladas en las variables utilizadas para el análisis ambiental inicial. Es muy probable que ya no resulte inconcebible el propio colapso y, según su intensidad, este resulta aterrador por familiar<sup>113</sup>

Los términos desarrollo y sostenibilidad deberían, por lo tanto, reconceptuarse, puesto que ambos precisan de nuevos modelos de sociedad para ser efectivos. Ambos representan, en su conjunción, un modelo que no resuelve los problemas que se están configurando y que se manifiestan constantemente por la comunidad científica y ambientalista. El «desarrollo» debe renunciar a su implícita concepción paralela al incremento del PIB. La «sostenibilidad» solo será creíble, cuando se asuma su vinculación con el límite y se renuncie al hiperconsumo, pues este representa la senda de la depleción de los recursos finitos que sustentan el modelo. Solo un desarrollo no economicista, sino vinculado a otro tipo de valores, podrá ser conceptualizado como sostenible. Y ello implica una transformación del paradigma vigente.

Pues bien, desde los primeros intentos del acuñamiento y del baldío empeño institucional por intentar acuerdos por el clima y el medio en términos de sostenibilidad, el incremento del uso de los recursos y del consumo ha resultado exponencial, contrariamente a lo recomendado. ¿Cómo se puede plantear un desarrollo en base sostenible si el indicador del progreso es precisamente el incremento anual del PIB? ¿Qué clase de evolución ambiental y sostenible, equilibrada y pacificadora con el medio está la humanidad desarrollando desde que se plantean estas cuestiones, cuando la brecha entre el 20% de países más ricos y el 80% de los países más pobres era en 1960 de 1 a 30, y ya en el año 2007 era de 1 a 80, según la organización *ATTAC FRANCE*? ¿Cómo se puede hablar de reequilibrio entre los países del Norte y los de Sur, si los recursos que la naturaleza ha conservado durante millones de años se derrochan impunemente por los países desarrollados para mantener un «suicida» nivel de «progreso», en detrimento de los países menos desarrollados y consumiendo la parte alícuota de estos?

<sup>113</sup> Cabe mencionar la película *El Colapso*, Guion y Dirección Jérémy Bernard, Guillaume Desjardins, Bastien Ughetto. 2019, por la plasmación de los procesos de destrucción derivados de una serie de sucesos consecutivos.

¿Qué futuro le depara a la humanidad, teniendo en cuenta los ya mencionados límites y recursos finitos? ¿Cómo evitar que el proceso de crisis climática y destrucción del medio acabe con la sociedad y la vida tal y como la conocemos en la actualidad? ¿Es posible una modificación del modelo existencial, del modelo de relación con el medio, para asegurar un futuro para las generaciones venideras? ¿Debe el paradigma actual del desarrollo y el crecimiento ser repensado en términos de modelo de sociedad? ¿Será posible la utopía?

Son múltiples las preguntas que nos podríamos hacer frente a la situación actual y muchas las cuestiones que filosóficamente deberían ser replanteadas, para poder acometer un cambio de pensamiento y modelos de crecimiento, de desarrollos y, consiguientemente, de actitud frente al territorio, el crecimiento y el medio ambiente.

Analicemos, pues, las tendencias, si bien utópicas ante la realidad política y cultural imperante, sí conceptualmente útiles para plantear el problema de futuro y adoptar alternativas que preserven, en la medida de lo posible, una cierta calidad de vida o, en el mejor de los casos, un cambio positivo de paradigma para nuestro territorio, medio ambiente y urbes en las que nos movemos, respiramos y vivimos, porque no podemos plantear un mundo infinito, un desarrollo infinito, aun planteándolo absurdamente como sostenible, en un mundo finito y limitado.

No me resisto a insertar en este discurso, que podría parecer amarillista y catastrofista, el artículo de reciente publicación sobre el futuro esperado para la humanidad ante la incompetencia mundial para asimilar el cambio necesario, del que se insertan algunos párrafos, junto a su referencia digital, para su lectura completa (Frontiers. 2021)

Subestimar los desafíos de evitar un futuro espantoso

Informamos sobre tres problemas ambientales importantes y conflictivos que han recibido poca atención y requieren una acción urgente. Primero, revisamos la evidencia de que las condiciones ambientales futuras serán mucho más peligrosas de lo que se cree actualmente. La escala de las amenazas a la biosfera y todas sus formas de vida, incluida la humanidad, es de hecho tan grande que es difícil de comprender incluso para los expertos bien informados. En segundo lugar, preguntamos qué sistema político o económico, o liderazgo, está preparado para manejar los desastres predichos, o incluso capaz de tal acción. En tercer lugar, esta terrible situación impone a los científicos una responsabilidad extraordinaria para hablar con franqueza y precisión al interactuar con el gobierno, las empresas y el público. Llamamos especialmente la atención sobre la falta de reconocimiento de los enormes desafíos para crear un futuro sostenible. El estrés adicional a la salud, la riqueza y el bienestar humanos disminuirá perversamente nuestra capacidad política para mitigar la erosión de los servicios de los ecosistemas de los que depende la sociedad. La ciencia que subyace a estos problemas es sólida, pero la conciencia es débil. Sin apreciar y difundir plenamente la escala de los problemas y la enormidad de las soluciones requeridas, la sociedad no podrá lograr ni siquiera los objetivos de sostenibilidad más modestos.

...

Introducción

La humanidad está provocando una rápida pérdida de biodiversidad y, con ella, la capacidad de la Tierra para sustentar una vida compleja. Pero la corriente principal está teniendo dificultades para comprender la magnitud de esta pérdida, a pesar de la constante erosión del tejido de la civilización humana (Ceballos et al., 2015; IPBES, 2019; Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2020; WWF, 2020). Si bien abundan las soluciones sugeridas (Díaz et al., 2019), la escala actual de su implementación no coincide con la progresión incesante de la pérdida de biodiversidad (Cumming et al., 2006) y otras amenazas existenciales ligadas a la expansión continua de la empresa humana (Rees, 2020). Los retrasos entre el deterioro ecológico y las sanciones socioeconómicas, como ocurre con la alteración del clima, por ejemplo (IPCC, 2014), impiden el reconocimiento de la magnitud del desafío y la respuesta oportuna necesaria. Además, la especialización disciplinaria y la insularidad fomentan la falta de familiaridad con los complejos sistemas adaptativos (Levin, 1999) en los que están incrustados los problemas y sus posibles soluciones (Selby, 2006; Brand y Karvonen, 2007). La ignorancia generalizada del comportamiento humano (Van Bavel et al., 2020) y la naturaleza incremental de los procesos sociopolíticos que planifican e implementan soluciones retrasan aún más la acción efectiva (Shanley y López, 2009; King, 2016).

Resumimos el estado del mundo natural en forma clara aquí para ayudar a aclarar la gravedad de la situación humana. También describimos las probables tendencias futuras en la disminución de la biodiversidad (Díaz et al., 2019), la alteración del clima (Ripple et al., 2020) y el consumo humano y el crecimiento de la población para demostrar la casi certeza de que estos problemas empeorarán en las próximas décadas, con impactos negativos en los siglos venideros. Finalmente, discutimos la ineficacia de las acciones actuales y planificadas que intentan abordar la ominosa erosión del sistema de soporte vital de la Tierra. El nuestro no es un llamado a la rendición; nuestro objetivo es brindar a los líderes una "ducha fría" realista del estado del planeta que es esencial para planificar y evitar un futuro espantoso.

...

Conclusiones

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Hemos resumido las predicciones de un futuro espantoso de extinción masiva, deterioro de la salud y trastornos climáticos (incluidas las migraciones masivas que se avecinan) y conflictos de recursos en este siglo. Sin embargo, nuestro objetivo no es presentar una perspectiva fatalista, porque hay muchos ejemplos de intervenciones exitosas para prevenir extinciones, restaurar ecosistemas y fomentar una actividad económica más sostenible a escala local y regional. En cambio, sostenemos que solo una apreciación realista de los colosales desafíos que enfrenta la comunidad internacional podría permitirle trazar un futuro menos devastado. Si bien ha habido llamados más recientes para que la comunidad científica, en particular, sea más vocal sobre sus advertencias a la humanidad (Ripple et al., 2017; Cavicchioli et al., 2019; Gardner y Wordley, 2019), estos no han sido lo suficientemente premonitorios para igualar la escala de la crisis. Dada la existencia de un "sesgo de optimismo" humano que hace que algunos subestimen la gravedad de una crisis e ignoren las advertencias de los expertos, una buena estrategia de comunicación debe idealmente socavar este sesgo sin inducir sentimientos desproporcionados de miedo y desesperación ( Pyke, 2017; Van Bavel et al., 2020). Por lo tanto, corresponde a los expertos en cualquier disciplina que se ocupe del futuro de la biosfera y el bienestar humano evitar las reticencias, evitar endulzar los abrumadores desafíos que se avecinan y "contar las cosas como son". Cualquier otra cosa es engañosa en el mejor de los casos, o negligente y potencialmente letal para la empresa humana en el peor.

### **4.2. El Decrecimiento, un movimiento hacia un cambio de modelo**

En el documental ambientalista de la cineasta lolande Cadrine-Rosignol, *La Tierra vista desde el corazón*, Hubert Reeves, astrofísico canadiense, nos comparte su visión y expone el estado de la biodiversidad sobre la tierra. Con él, activistas, científicos, filósofos, autores y artistas nos hacen recordar hasta qué punto todo lo que tiene vida es fascinante y misterioso, esa vida que es irrenunciable y que, sin embargo, está desapareciendo delante de nuestros ojos.

En el inicio de su intervención, Reeves realiza un comentario esclarecedor, leve, pero quizás con un cierto trasfondo de futuro siniestro, sobre la observación de una parte de su jardín, la alberca, de su casa de la Borgoña francesa:



Imagen 16. REEVES en su casa de La Borgoña francesa.

Fuente. - Another Way Film Festival

...el estanque de mi finca ha cambiado mucho en estos 40 años. Antes sobrevolaban por encima del agua estancada insectos junto con mariposas y golondrinas. Hoy casi nadie con alas se pasea por el estanque.

Este inocente comentario evoca la fragilidad del ecosistema mundial y explica la catástrofe que parece estar sucediendo, porque estamos viviendo la sexta extinción de especies en la tierra<sup>114</sup>, y la esquilmación de los recursos que nos sostienen y constituyen la biosfera. Pero esta depredación aniquiladora es esta vez provocada violentamente por el ser humano, no es el resultado de un proceso natural, es la consecuencia de un frenético sobredesarrollo de nuestra actividad, generado en progresiva aceleración en doscientos años desde la revolución industrial.

Para poder darnos cuenta de la magnitud de la estupidez humana en este sentido, cabría destacar

---

<sup>114</sup> (Latouche, S. & Harpagés, D. 2011) mencionando a Leakey, R. y Levin, R. en *La sexta extinción: el futuro de la vida y de la humanidad*.

del texto de Woody Allen, plasmado por Serge Latouche en su *Pequeño tratado del decrecimiento sereno* (Latouche, S. 2007):

¿de dónde venimos? ¿hacia dónde vamos? ¿y qué cenaremos esta noche? Si para dos tercios de la humanidad, la tercera pregunta sigue siendo la más importante, para nosotros, el Norte, los empachados por el consumo excesivo, esa pregunta ya no es una preocupación.

Efectivamente, dos tercios de la población mundial tienen en la tercera pregunta la mayor de sus preocupaciones; sin embargo, esta es obviada por el otro tercio y convertida en una cuestión banal. Es este el dilema de un mundo dividido entre pobres y ricos, entre los depredadores de recursos ajenos y los desposeídos de la tierra. Para el mundo occidental, esa tercera pregunta, empachados de consumo, ya no es importante. ¿Y qué sucede con las otras dos? Deberíamos cuestionárnoslas, pues, como refiere Latouche, vamos directos contra la pared, como consecuencia, pues de ahí venimos, de una sociedad del crecimiento por el crecimiento. Y, a lo peor, algún día no lejano, sí adquiere valor la respuesta a las tres.<sup>115</sup>

Durante estos dos siglos de industrialización, el progreso ha tenido un alto precio, y ese «precio del progreso» viene siendo institucionalmente cuestionado desde mediados del siglo pasado, cuando de la mano de Donella Meadows, científica ambiental, maestra y escritora americana, año 1972, se procedió a la publicación de *Los límites del Crecimiento* (Meadows, D. 1972), texto en el que se pone de manifiesto que no todo es infinito sobre la tierra, que los recursos escasearán y que existen fronteras que el progreso no podrá superar: «en un planeta limitado, las dinámicas de crecimiento exponencial (población y producto per cápita) no son sostenibles»

Por supuesto, hoy en día, no ha de cabernos ninguna duda de que la sostenibilidad, pero entendida como la no superación del límite, es considerada un factor de vital importancia para lograr mantener un desarrollo armónico. Se dice ya, eludiendo tapujos: «sin desarrollo sostenible no hay futuro»<sup>116</sup>. Sin duda, la sentencia ejemplifica perfectamente la concienciación de la sociedad y cuál es el objetivo de dicha sociedad ante los efectos del desorden del medio y la crisis global: «desarrollo» como objetivo; «sostenibilidad o reconducción para evitar el colapso», como instrumento; «futuro, vida», como anhelo irrenunciable.

Esta aproximación, ciertamente escéptica, sobre lo que cabe esperar del uso superficial del adjetivo sostenible no significa negarle un enorme potencial de transformación de las pautas que hasta bien recientemente han venido dirigiendo las relaciones de la sociedad con el territorio y el medio ambiente en que desarrolla sus actividades. De modo que, si despojamos al concepto sostenible de la hojarasca propagandística unas veces, superficial otras, hay en él un potencial latente para cambiar el funcionamiento de nuestra sociedad en clave de mejora de sus relaciones con el medio ambiente, la naturaleza o el territorio. Tal cambio no puede sino reportar enormes beneficios en términos de calidad de vida, equilibrio territorial etc. (Valenzuela, M. 2009)

Y efectivamente, el concepto de sostenibilidad, de la existencia de límites que no deben ser sobrepasados, contribuye a la asunción por parte de la sociedad, a la concienciación por la sociedad, de la existencia del problema y de los límites de nuestro planeta.

Y a pesar de esa toma de conciencia, del concepto acuñado hace cincuenta años, nos encontramos en un contexto de crisis climática, de agotamiento de las fuentes de los recursos en los que basamos nuestra sociedad, de un proceso degenerativo global del planeta, y no como un desgaste natural, sino como un proceso inherente a un modelo de sociedad basada en la superproducción «innecesaria», y el consumo por el consumo, que implica más cíclicamente «producción - más recursos - más consumo - más producción». Como ya identificó Marx:

...la producción es inmediatamente consumo, el consumo es inmediatamente producción ... sin producción no hay consumo, pero sin consumo tampoco hay producción. (Madorrán, C. 2018)

Y es esta cuestión, a pesar de su conocimiento y toma de conciencia ya desde las reuniones del Club de Roma y de que resulta una evidencia irrefutable —son muchos los síntomas que padece el planeta—, la que resulta de difícil aceptación, pues sus consecuencias no pueden ser otras que la reducción de la producción y el consumo, a lo que la sociedad del crecimiento no puede renunciar. Es evidente: ¿qué sentido tiene una sociedad en constante desarrollo, que es esclava de la «consumocracia», y que tiene en ese desarrollo el *leitmotiv* de su propia existencia, sin ese desarrollo como motor? Es obvio que resulta un contrasentido que una sociedad que sangra cuando su PIB se reduce pueda acceder voluntariamente a un cambio de pensamiento. Una sociedad del

---

<sup>115</sup> Para el reino animal, se ha pasado de un ritmo de un ritmo de extinción de las especies de una cada cuatro años antes de la era industrial a aproximadamente 1000 al año. Además, el hombre es directamente responsable de la actual «depleción» de lo vivo. Por último, el hombre bien podría ser su principal víctima (Latouche, S. & Harpagés, D. 2011)

<sup>116</sup> <https://www.euroxpress.es/noticias/sin-desarrollo-sostenible-no-hay-futuro>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

desarrollo sobrevive en el consumo —y cuanto más, mejor— por lo tanto, sin consumo, no hay desarrollo. Consecuentemente, sin ese desarrollo, no puede ser esta sociedad. De este silogismo, no nos queda más que comprender que poco se puede esperar de ella sin un cambio de modelo, cambio que subvierta el binomio producción-consumo.

Volviendo a la publicación de Meadows, ya quedó establecida la tesis de que «en un planeta limitado, las dinámicas de crecimiento exponencial (población y producto per cápita) no son sostenibles». Así, el planeta pone límites al crecimiento, como los recursos naturales no renovables, la tierra cultivable finita, y la capacidad del ecosistema para absorber la polución producto del «quehacer» humano, entre otros. La sociedad, tal como la conocemos, parece tener plazo de caducidad.

En 1997, Robert, especialista en Evaluación Social y Ambiental, apostó por la teoría de que el límite del crecimiento real ya había sido alcanzado (Ferrandis, A. 2016). Establece la relación entre los recursos materiales naturales y el sistema económico, que, dentro del ecosistema global, resultaba ser alimentado por aquel, habiendo llevado al ecosistema, vertedero general de sus desechos, al límite de su capacidad de recarga, lo cual convertía la situación en insostenible. Todo ello auguraba un proceso de cambio o de alteración de las condiciones de vida existentes, que podía poner en peligro el futuro de las generaciones venideras (Goodland, R. 1997).

Frente a ello, no cabría otra alternativa, según Goodland, que:

- Producir más por menos (conservación, eficiencia, tecnología y reciclaje)
- Poner límite a la explosión demográfica.
- Reequilibrar la ecuación entre sobreconsumidores y sociedades pobres, deficitarias de su cuota de recursos.
- Regular el proceso económico en función de la capacidad regenerativa y asimilativa de los sistemas que sostienen la biosfera.

En definitiva, Goodland está adelantando la necesidad de enderezar la senda del progreso, bajo la óptica de un paradigma diferente al del consumo y crecimiento por encima de las posibilidades del medio.

En años posteriores, diversos autores, Droste y Dogse, 1997, Muschett, 1999, Shen, 1999, (Ferrandis, A. 2016) reinciden en considerar los límites del crecimiento y en la necesidad de proceder a integrar el término de «inversión en medio ambiente» entre las variables de la ecuación que ha de regular dicho crecimiento. Pero no solo se establece que se debe invertir para no sobrepasar los límites, sino también para intervenir sobre ellos, para modificarlos: elementos como la biotecnología, las energías renovables, las tecnologías de la comunicación, la educación, la cultura y la ciencia, serán llamadas a tener que tomar el protagonismo radical en el proceso del desarrollo hacia la sostenibilidad en el aumento de la calidad de vida, pero, principalmente, en la extensión de las posibilidades, en el desplazamiento de los límites. Ello permitiría la reducción de los elementos contaminantes del medio ambiente, la reducción de residuos y la racionalización del uso de los recursos.

Se estableció una senda. ¿Fue seguida? Obviamente no. Se teorizó y se advirtió; sin embargo, más de medio siglo más tarde, el proceso de agresión al medio natural y a la biosfera no sufre una desaceleración, y en la primera década del siglo XXI ya empieza a hacerse patente la base de nuevos movimientos que establecen la teoría de la insostenibilidad del sistema, en la medida en que este es incapaz de ser modificado manteniendo los vigentes parámetros de crecimiento.

Tres elementos se consideran fundamentales, hoy en día, para no poner en compromiso serio la permanencia de vida de las generaciones futuras, para mantener un grado aceptable de sostenibilidad:

- Revertir la situación del hiperconsumo de las sociedades desarrolladas.
- Reequilibrar los diferentes grupos humanos entre sí, de manera que se ponga coto a la pobreza y la marginación, como elemento de cohesión social.
- Romper la dinámica de la explosión demográfica.

(Vilches, A. 2003)

¿Cuál es la perspectiva emergente en la situación actual? No nos cabe duda de que se ha entrado en una época de gran incertidumbre. Las graves crisis financieras, los conflictos bélicos, algunas anticipaciones de graves pandemias, etc., hacen tambalear los criterios mantenidos hasta el momento. Se implementan, ante la perspectiva acelerada de la crisis climática, medidas ecoeficientes y tecnológicamente avanzadas, como ya se venía demandando con anterioridad, en



la idea de que el futuro debería involucrarse de tecnología como la única alternativa —la exigencia de la extrema depuración de las aguas, el reciclaje, las *smart cities*, energías renovables, etc.— a la crisis.

Es obvio que la humanidad tiene depositada su confianza en los elementos consustanciales a la sociedad actual del desarrollo, en la tecnología, una salida a la situación que la mantenga en su senda de crecimiento. Y, parcialmente, debería ser así, no puede haber una oposición furibunda a esta cuestión. Sería estar ciegos y abandonar previamente posibilidades.

Sin embargo, este optimismo social no es acompañado del mismo positivismo en la resolución de las crisis. Al contrario, graves consecuencias derivadas de la aceleración del proceso, como las crisis migratorias y humanitarias, la aceleración del calentamiento global, etc., de una evidencia meridiana en la actualidad, ponen en jaque el criterio de las sociedades occidentales, como depositarias del progreso, pues no hay un cuestionamiento global y oficial sobre las propias raíces de la crisis.

No cabe duda de que ciertos intentos de cambio en los países desarrollados hacen avanzar, en determinados ámbitos, hacia sociedades más «verdes», se plantean alternativas localistas de mejora de las ciudades, se cuestiona la movilidad como elemento disruptivo con el proceso de deceleración de la crisis climática, diversas son las cuestiones de debate, aunque, hoy por hoy, parece que parciales sus soluciones. Se producen progresos hacia una sociedad más «mentalizada» en verde, más «consciente» en lo social, pero no se ataca el problema desde una óptica holística, a pesar de la reiteración en cada cumbre de la necesidad de actuar globalmente. Son los Objetivos de Desarrollo Sostenible un claro ejemplo de ello.

Parece indiscutible que la prevalencia del modelo de sociedad, la occidental, culturalmente aceptada como la única capaz de alcanzar el bienestar, no permite todavía la asunción de un nuevo paradigma ajeno, o al menos contemplándolo como alternativa, al objetivo del crecimiento. El denominado *Desarrollo Sostenible* sigue sustentándose sobre los criterios establecidos en base al desarrollo económico, aunque, sí, es cierto, se matiza con una cierta deriva conservacionista ambiental.

Ante tal situación, se confrontan con propuestas alternativas ciertos movimientos y teorías del «límite» y de la «insostenibilidad», si bien de forma marginal, pues se trata de un cuestionamiento del propio desarrollo al sistema económico que propugna dicho desarrollo, obviamente contrario por su óptica liberal, que no rechaza de plano criterios sostenibilistas, pero no acomete, sería incoherente, la causa que ha llevado a la sociedad a un punto que algunos califican como irreversible.

Consecuentemente, al menos desde un punto de vista teórico, el planteamiento a elegir tiene dos vertientes, excluida la negacionista, por supuesto:

A) Proseguir **la senda de la sostenibilidad**, del desarrollo bajo el manto protector de las teorías del **crecimiento con respeto a los límites ambientales**, incorporando variables que ralenticen el proceso de degradación del medio, con el objetivo de seguir «avanzando», aun limitando el consumo, lo que resulta contradictorio con la manera de entender el crecimiento en las sociedades desarrolladas; limitando la hiperpoblación, que se produce especialmente en aquellas zonas de la tierra completamente ajenas al crecimiento, con una peligrosa deriva de darwinismo social —la cuestión migratoria es un claro y vergonzante ejemplo de la cuestión—; y cerrar la brecha entre los países desarrollados y los empobrecidos, aun a pesar de que el crecimiento y el consumo se basa en la explotación de los recursos que se les merma a estos segundos. Y todo ello a la espera del milagro tecnológico: las energías necesarias para seguir manteniendo el crecimiento se esperan absolutamente limpias y renovables; la industria químico-alimentaria encontrará el modo de alimentar al número creciente de habitantes sin necesidad de explotar el suelo cambiando su sentido ecológico; la tecnología proveerá de medios para que una cierta mezcla de gases produzca la limpieza atmosférica integral, eliminando los fenómenos del efecto invernadero; la capa de ozono podrá ser repuesta mediante experimentos físico-químicos a nivel mundial; los residuos se fagocitarán por bacterias, etc. Todo ello utopías, algunas de las cuales ya empiezan a ser origen de problemas territoriales nuevos.

B) El concepto filosófico del **decrecimiento**, no como un estado regresivo, puesto que, si bien el crecimiento negativo es el único, conceptualmente, que puede revertir el proceso, esta teoría puede ser considerada directamente pura utopía y deberá adaptarse, **al menos, al control del crecimiento o meramente al estado estacionario**, como estado de equilibrio (Latouche, S. 2008).

Es la utopía, mantenida por Besset, J.P. (Besset, J.P. 2005) que trata de contraponer al «crecimiento por el crecimiento», a la búsqueda de los beneficios económicos como único motor de progreso, un nuevo estado paradigmático de concebir la sociedad, que implica un cambio profundo de valores sobre los que tenemos organizadas nuestras vidas. (Ferrandis, A. 2016)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Si se toma como referencia lo que indica Besset (2005), pasar del infierno del crecimiento insostenible al paraíso del decrecimiento convencional supone un cambio profundo de los valores en los cuales creemos y sobre los que organizamos nuestras vidas. Por eso, para salir del imaginario dominante del crecimiento por el crecimiento, es necesario reevaluar y reconceptualizar las ideas asociadas al progreso o al progresismo, de tal forma que se reestructuren, redistribuyan y relocalicen los fundamentos del sistema imperante (en referencia a Latouche).

Serge Latouche, economista francés, ideólogo y partidario del decrecimiento, lo plantea como una opción voluntaria en pro de una acción que evite un retroceso dramático, puesto que el término «decrecimiento» suena a desafío o a provocación, aunque sean conscientes de que es la alternativa al crecimiento infinito, incompatible en un mundo limitado.

Se trata, por tanto, de una idea, un cambio de lógica, en el establecimiento de una «sociedad del decrecimiento», no regresiva, sino alternativa al concepto del «crecimiento por el crecimiento», que estimule el espacio de la inventiva y de la creatividad del imaginario bloqueado por el totalitarismo economicista, desarrollista y adicto al progreso.

Para entender el decrecimiento es necesario salir del paradigma económico dominante y ser consciente de que se han sobrepasado los límites del planeta.

Cada vez resulta más claro que la eficacia económica no sirve para resolver los problemas ambientales, además hemos de tener en cuenta el efecto rebote: aunque disminuye el impacto en el consumo de recursos por unidad de producto, en términos absolutos este consumo sigue incrementándose.

Según Latouche, no hay que entender el decrecimiento como una alternativa concreta al modelo actual. Se trata de una llamada de atención sobre los riesgos de la situación que vivimos, un eslogan que agita conciencias, un grito por el cambio. Se plantea el decrecimiento como un paraguas donde poder empezar a deshacer el imaginario común de que el crecimiento es necesario para seguir adelante, un espacio donde desarrollar experiencias alternativas. Y es tarea de todos y todas llenarlo de contenido, decidir cómo debe ser la sociedad del futuro. (Ecologistas. 2007)

Establecidas así las cosas, hemos de entender el decrecimiento no como algo negativo, sino como algo necesario. Y es esta la filosofía que emana de los escritos de Latouche, ya que lo que resulta imposible, por definición, es lo infinito, el no límite en crecimiento sobre lo finito, sobre lo inelástico.

El decrecimiento es una idea de sistema económico, de valores existenciales, pero debe entenderse así, como filosofía, para, en nuestro caso, poder trasponer sus ideas, sus postulados, los elementos filosóficos del movimiento, a los elementos del territorio que nos interesan y que el crecimiento está afectando. Se trata de adaptar la realidad a las normas de funcionamiento de la sociedad, para provocar una previa deceleración del proceso, como primer paso, no incompatible con la sostenibilidad, pero no mediatizada por esta, y una futura utópica reversión.

En este sentido, el movimiento decrecentista debe ser concebido como el motor de freno del desarrollismo, fórmula semántica para definir el desarrollo extremo, para, adoptando actitudes en los diversos campos de actividad de la sociedad, poder reconducir la deriva hacia situaciones que pongan en cuestión el modelo o, al menos, permitan, en una primera fase, avanzar en una desescalada controlada hacia una sociedad del «bien común», que evite la constante y polifacética depredación humana, y, en nuestro caso, la asunción de modos de habitar el territorio más acordes con el medio y la supervivencia, como la alternativa viable para la conservación y una cierta recuperación.

Los posibles caminos del decrecimiento pasan por estrategias y elementos tan diversos como la relocalización de la economía y la producción a escala local y sostenible; la agricultura agroecológica; la desindustrialización; el fin de nuestro modelo de transporte (automóvil, aviones, etc.); el fin del consumismo y de la publicidad; la desurbanización; el salario máximo; la conservación y reutilización; la autoproducción de bienes y servicios; la reducción del tiempo de trabajo; la austeridad; los intercambios no mercantilizados; y un largo etcétera. Por otro lado, las escalas de reflexión e intervención también son múltiples: el movimiento a favor del decrecimiento tiene que trabajar en la articulación de tres niveles de resistencia: el nivel de resistencia individual, la simplicidad voluntaria; el nivel de las alternativas colectivas, que permiten inventar otras formas de vida para generalizarlas; el nivel político, es decir el de los debates y de las decisiones colectivas fundamentales en la definición de la sociedad. (Mosangini, G. 2007)

El decrecimiento se postula como un eslogan provocador, con una dimensión profundamente ética de comportamiento individual, pero también con una dimensión política de cambio frente al desarrollo sostenible como pensamiento único. Se trata de plantear el cambio de paradigma frente a una estrategia de atacar los problemas, el desarrollo sostenible, que ha conseguido poner de acuerdo, curiosamente, al conjunto de actores del juego económico. (Latouche, S. 2016)

Como ya se explicitó anteriormente, la sostenibilidad simple es el mantenimiento del sistema e impide avanzar en las lógicas alternativas. Los decrecentistas lo reiteran, la única función del «desarrollo sostenible» es mantener los beneficios y evitar el cambio de las costumbres

manteniendo una pequeña deriva en el rumbo. (Kempt, H. 2007)

Incluso se considera enfermizamente negativo, pues a la vista de que la destrucción de los ecosistemas, de la biosfera en general, tiene una progresión no lineal en función del desarrollo, sino geométrica, no dudan en asimilarlo a un cáncer metastásico de la humanidad, manifestando su irreversibilidad, pues la sostenibilidad ralentiza, pero no finiquita. (Belpomme, D. 2007)

Y es que, manifiestan, vivimos en un hipercrecimiento económico y, consecuentemente, con todas sus derivadas de producción y consumo, de desechos, de uso del territorio, de contaminación, que ponemos a la biosfera en una crisis sin vuelta atrás, ya que la demanda supera la capacidad regeneradora del planeta.

Ante esta perspectiva, sin una nueva óptica medioambiental que implique un modelo no crecentista, los escenarios posibles, todos catastróficos, los resumen en:

...el "suicidio" por violencia; las pandemias crónicas; la esterilidad derivada de las insanas prácticas; el agotamiento definitivo de los recursos naturales, la destrucción de la biodiversidad o las modificaciones físico-químicas del medio ambiente, que acelerarán el efecto invernadero. (Belpomme, D. 2007)

Esta visión apocalíptica es la base de la que parte el movimiento del decrecimiento. El cambio de modelo se hace imperativo, por consiguiente, ante una crisis global del sistema, crisis que lleva al colapso a la sociedad actual. Aunque, en realidad nos lleva a todos al colapso debido a la acción de la sociedad occidental, que es la que trata el crecimiento como una auténtica religión, el decrecimiento es una tarea exigible a los países desarrollados, puesto que difícilmente se pueden plantear «reducciones» donde la deuda ecológica tiene un saldo negativo, el Sur, a los que ya se les agradecería simplemente no imitar los errores de Occidente, si Occidente rectifica, por supuesto.

El decrecentismo, por lo tanto, aventura, para la supervivencia de la sociedad que conocemos, una nueva revolución cultural, que implica un nuevo modelo de sociedad, de decrecimiento sereno y sostenible. Esta teoría filosófica se basa en el llamado por Serge Latouche «círculo virtuoso», sintetizado en la regla de las 8R:

Revaluar.- Los viejos valores burgueses —honestidad, servicio, conocimiento, trabajo, etc.— que regían el comportamiento humano, se han convertido en materialismo, bajo la dictadura del «cuánto», cuyo único valor es el económico. Revaluar implica altruismo, cooperación, placer, juego, vida frente al consumo ilimitado, reinención de lo local, la autonomía, lo razonable, el tiempo como valor, lo humano, etc. (Latouche, S. 2007). El fundamento de nuestro florecimiento...implica la verdad, la justicia, la responsabilidad, la democracia, la diferencia, la solidaridad, ...(Castoriadis, C. 2021)

Reconceptualizar.- mediante la ruptura del binomio escasez/abundancia, manteniendo otra mirada sobre la economía, pues esta tiene la estrategia de transformar la abundancia en escasez, a través de la generación de la necesidad y la creación del concepto de «falta». (Domouchel, Py Dupuy, J.P. 1979)

Reestructurar.- reconvirtiendo el aparato de producción y las relaciones sociales a un nuevo modelo.

Redistribuir.- reduciendo nuestra huella ecológica y, por lo tanto, nuestra huella en el planeta. Esta se produce, cuando excede del equilibrio, esquilmando los recursos que no nos pertenecen, provocando explotación, sin la cual nuestro sistema económico debe transformarse, pues no se sostiene.

Relocalizar.- mediante el anclaje territorial al lugar en la producción de los bienes esenciales, la política, la cultura y el sentido de la vida. Los movimientos deben reducirse a lo indispensable.

Reducir.- limitando el hiperconsumo y moderando el despilfarro, para reducir el impacto, para aligerar el metabolismo, para recuperar el tiempo a escala humana.

Reutilizar/Reciclar.- dando más nuevas vidas a los materiales, los artefactos, los bienes y los recursos. Reciclar y concienciarse de su valor como base de un nuevo sistema de consumo, adaptar el objeto al uso, flexibilizar.

Pero, insisto, se debe concienciar en no entender el movimiento como una irracional huida hacia el crecimiento negativo, sería inútil, pues, como ya hemos anticipado, carecería de capacidad de enraizamiento en una sociedad cuya evolución se basa en el desarrollo. Su significación resulta filosófica, metodológica, se trata de un concepto aplicable al sentido de la vida, de una palabra obús, que, como manifiesta Paul Ariès, «busca romper el estereotipado lenguaje de los adictos al crecimiento». (Ariès, P. 2005)

Deberá conceptualizarse como un eslogan político, provocador, que busca una alternativa

subversiva contra las que denominan teorías de la sostenibilidad, concebida como instrumento parcial y entendida esta como un argumento continuista. Se trata de una dimensión fundamentalmente ética, de comportamiento individual, pero con una clara dimensión política, que trata de cambiar la sociedad y resulta instrumentalmente aplicable a todos los ámbitos del sistema.

Entendamos el problema. Para ello, cuestionémosnos las preguntas: ¿alguien duda hoy en día de que la situación, sin otro rumbo, no resulta sostenible? ¿Es posible una sociedad del crecimiento infinito en un mundo finito, tal como niegan los decrecentistas? ¿Es posible un nuevo modelo, un cambio de paradigma, en una sociedad tan tecnificada, y sobre cuya tecnología se aventuran todas las soluciones? ¿Existe posibilidad de romper la inercia?

Sabemos que el enfermo metabolismo con que gestionamos los recursos del entorno en el mundo industrial, en la sociedad del consumo, y que es la causa final de la crisis climática y, consecuentemente, de los peligros para la vida tal y como la conocemos en el mundo occidental, deriva del modelo de sociedad en la que vivimos, y que hoy en día se fundamenta en una clara tendencia neoliberal, global y capitalista, que vienen a ser sinónimos, y que encandila al conjunto de sociedades desarrolladas, aun con sistemas políticos contrapuestos.

Parece imposible plantear una solución drástica que implique un cambio en las formas de vida en la sociedad occidental. Resulta una utopía pensar que podremos salir «a las buenas» de esta catástrofe sibilinamente ignorada, rechazada.

Y, sin embargo, sin un cambio de modelo de sociedad no se vislumbra solución, aunque esta se producirá, si no es voluntariamente, por la lógica deriva autodestructiva, salvo milagro tecnológico en el que, por el principio de precaución, no deberíamos confiar excesivamente.

¿Es posible ese milagro tecnológico? ¿Debemos prescindir de la precaución y seguir en la deriva actual?

Dos razones avalan la incertidumbre sobre las soluciones tecnológicas como soluciones paradigmáticas para lograr una mejor sociedad: la primera, la tecnología no se está demostrando como un sistema de carácter democrático, que sirva a la globalidad de los ciudadanos y que intervenga igualitariamente en la mejora de la sociedad. Al contrario, de alguna manera las nuevas tecnologías acrecientan las desigualdades al no ser de acceso universal y permiten una cierta elitización social que obliga a pensar en modelos dirigidos por una minoría. Hablando en términos distópicos, en *Un mundo feliz*; en segundo lugar, la tecnología produce innumerables beneficios, pero es la heredera de la técnica que propició la revolución industrial, origen del problema de insostenibilidad. Resultaría paradójico que la absoluta solución deviniera real a partir de elementos que, en principio, derivan de explotación humana y de recursos, de elementos que provocan contaminación y ciudades mecanizadas, de sistemas que generan desigualdad y que muestran escenarios de un futurismo con cierta atmósfera «noir».

¿Cabría una solución intermedia? ¿Es posible un «menos es más», coadyuvado por el esfuerzo tecnológico de la sociedad? La cuestión es peligrosa, por la capacidad del aparato del sistema de detentar el progreso tecnológico y mantener la continuidad del proceso consumista, con derivadas ideologizantes y de control aún más peligrosas. La solución del punto medio, la de los avances tecnológicos combinados con un esquema de solución verde, puede resultar una alternativa dirigida y encubridora de continuismo. Como establece Fernando Gaja (Gaja, F. 2016), entre el cambio de paradigma, el cuestionamiento del modelo, versus la continuidad del sistema enfermo que, digamos, asume como elixir el «pensamiento verde», y ante el incierto futuro de la solución tecnológica, no deberíamos optar por la «equidistancia», puesto que el «justo medio» resulta una trampa dialéctica, que se presenta como la moderación que asume diversos argumentos de ambas posiciones enfrentadas. Esa «equidistancia» —mantiene Gaja— no es posible, pues la senda del crecimiento propuesta por las tecnologías para el mantenimiento del sistema deviene en una tecnoutopía para el mantenimiento del mercado, de la globalización, cuya caracterización implica la asunción de una variable ecológica antagónica con la base de producción del sistema.

En definitiva, un mundo infinito no existe. Una sociedad infinitamente consumidora resulta imposible. El modelo tecnocrático no resulta completamente convincente, pues el planeta no da para más, además de los inconvenientes ya mencionados. Por otro lado, la vuelta atrás resulta distópica culturalmente. Sin embargo, un modelo utópico podrá ser imaginado, para encauzar un mundo alternativo, pues, aunque de utopía se trate, parafraseando a Fernando Birri, tal como hace Fernando Gaja, para eso sirve la utopía, para seguir caminando hacia ella, para no pararse en la búsqueda.

Y resulta cierto que la equidistancia es siempre el lugar de la no toma de partido. Sin embargo, no siempre es posible, ni conveniente en modo absoluto, renunciar a determinados avances en favor

de mejores formas de vida. La técnica ha producido el problema, pues su instrumentación en favor del «desarrollo» no ha respetado límites, pero también ha sido motor de incremento en la calidad de vida, de la salud, de las condiciones de bienestar social, quizás a veces un bienestar alienante, pero en general, evolucionista y evolucionado. Si entendemos ese problema en la instrumentalización de la tecnología, no en ella misma, sus avances, siempre con base en un modelo diferente, no deben ser sistemáticamente rechazados. La alternativa debe ser real y aceptable, el modelo debe ser creíble y eficiente, posibilista por aprovechamiento y posibilista por aceptación y consenso, y precisa de todos los instrumentos que podamos establecer, para, como filosofía, llegar al «menos es más» necesario para mantener un horizonte, al menos, posible.

Será necesario un acercamiento, un intento de cambio de modelo, una alternativa que reconduzca la vida a los límites, que no propugne un desarrollo a toda costa por encima de las posibilidades. Debería establecerse una política de respeto por el medio, por la contención en el exceso metabólico, límite al consumo y límite al desecho, por el crecimiento necesario, pero siempre como excepción, aunque, probablemente, ello signifique renunciar, de algún modo, a ese desarrollo en los términos conocidos. Y será necesario reestructurar el modelo tecnológico, para asumir su presencia y adaptarlo a los modos de producción universalizándolo, reapropiándose de él, democratizando su posesión.

Así que, no abogaremos por la equidistancia equilibrada. Trataremos conceptos de modelo estacionario o de no crecimiento, pero no renunciemos a las posibilidades que nos pueda ofrecer una tecnología universalizada, aunque ello implique estar atentos para no volver a caer en las mismas derivas destructivas.

Así que parece razonable cuestionar el modelo consumista. Deberíamos aplicarnos a un «desconsumo» o a un «consumo: -solo-el-necesario». Y convirtamos los avances tecnológicos en cierta posibilidad. Instrumentalicemos lo positivo en fomento de los valores «8R» del *decrecimiento*, como síntesis del modelo perseguido.

La utopía ofrece una senda filosófica que recorrer, aunque sea utopía. Trataremos de establecer una senda en la utopía ecocéntrica, siguiendo un objetivo decrecentista, como primera alternativa frente al consumo, un nuevo modelo de continuado abandono del crecimiento *per se*, en la medida en la que podamos insertarlo en una sociedad transitoria hacia un esquema que adopte criterios de sostenibilidad global, sin tratar de basar el nuevo sistema en soluciones de sostenibilidades correctoras de desmanes o modelos destructivos, que no consideran los límites, para, como dice Erik Assadouan, alcanzar «una contracción controlada y planificada para situar las economías del crecimiento en consonancia con las fronteras planetarias, con la creación de un sistema económico en estado estacionario, que se encuentre en equilibrio con los límites de la tierra». (Assadouan, E. 2012)

#### **4.2.1. Hacia una política de contención en el territorio y la ciudad: ¿la renuncia al crecimiento innecesario?**

Los seres vivos y los recursos naturales forman un binomio indisoluble para la evolución natural de la vida, en general. El uso de los recursos que propone el territorio es básico para la pervivencia de todas las especies que habitan la tierra. Unas, desde un punto de vista básico, de pura supervivencia; otras, desde la óptica del desarrollo de una organización social de cierta complejidad.

La incidencia de cada tipo de grupo sobre el territorio, cuando se trata de su uso para la supervivencia, hace que este se mantenga en determinados baremos de sostenibilidad: no se amenazan los límites. Desde el punto de vista de las necesidades básicas, los recursos, el territorio entendido como un sistema complejo en un nivel superior al simple concepto de tierra, se mantienen, básicamente, en equilibrio.

Son las sociedades más complejas, las humanas, en realidad, las que, al superar el nivel de la mera existencia y el mantenimiento de la vida, provocan el desajuste territorial, la alteración del sistema ecológico, pues precisan de actuaciones ajenas al equilibrio para su pervivencia en crecimiento.

Sin embargo, seamos conscientes de la realidad. No podemos entender el territorio sin esta interacción transformadora del mismo por parte de la humanidad, puesto que el ser humano es una parte del sistema, forma parte del concepto *territorio* y, como sociedad compleja e interactiva con el medio, lo transforma:

...Un territorio sin habitantes que reivindiquen su soberanía sobre el mismo no puede serlo por definición. Sería una aporía, pues el propio concepto de territorio incluye al ser humano. Sin embargo, no se trata de un ser humano abstracto. El territorio 'contiene' habitantes, es decir hombres y mujeres cuya característica básica es habitar. "... "Los habitantes habitan un territorio determinado y con ello lo

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

conforman. Habitando existen: es su manera de estar en el mundo. Los seres humanos existen como habitantes y por ello necesitan construir. Construyen edificando y construyen cultivando. Transforman al territorio en un lugar: lo humanizan, lo cargan de significados e historias. Lo hacen suyo y lo construyen. Tal es la condición esencial del ser humano como habitante. (Urruzola, J.P. SF)

Por lo tanto, no deberíamos poder entender un territorio y una política de ocupación del mismo que no sirvan para proteger a ese mismo territorio, puesto que su protección es sinónimo de protección humana. La pervivencia de la calidad de vida del ser humano implica el mantenimiento del sistema territorial en sus propias cualidades: la alteración de este supone la modificación del sistema del que formamos parte y, por tanto, la alteración de nuestro sistema de vida.

Los elementos de que consta el territorio —suelo, agua, aire, flora, fauna, recursos extractivos, población, paisaje, cultura y patrimonio—, su preservación, es consustancial a la preservación de todas las especies, primordialmente, la humana, que es la que lo construye y deconstruye, la que tiene una intervención directa sobre el mismo. La intervención no armonizada con su preservación, con el mantenimiento de la capacidad de recarga de sus recursos naturales, del mantenimiento de los límites, como límites a la propia antropización del medio, significa el fin de esa sociedad, de ese territorio, entendido como sistema antro-po-físico común, que permite la supervivencia.

Como manifiesta Fernando Gaja (Gaja, F. 2016), la falta de equilibrio metabólico con los recursos condena a una sociedad a colapsar y desaparecer:

Conviene leer a Jared Diamond en Colapso. 'Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen' (2006) en su documentada historia de civilizaciones que colapsaron y desaparecieron, en muchos casos por no ser capaces de mantener un equilibrio metabólico con los recursos de su entorno.

Y, en general, la intervención humana se ha situado a lo largo de la historia en una relación de equilibrio con el medio. Este equilibrio ha sido, como norma, casi estable. Sin embargo, como ya hemos expuesto en párrafos anteriores, y resulta meridiano ante el comportamiento de los elementos que componen el territorio —no precisa enumeración, ni comprobación ante la evidencia—, la situación actual ha virado hacia un importante desequilibrio, que altera la capacidad del medio para mantener el ritmo de uso de sus recursos, y ello como consecuencia de su incapacidad de recarga, por su sobreexplotación.

La alteración de la biosfera, del ecosistema planetario, una de cuyas manifestaciones más graves, aunque no la única, sea la del cambio climático, es a principios del siglo XXI una realidad irrefutable; la extinción masiva de las especies, la disminución de la biomasa, el aumento imparable de la huella ecológica, etc., se suman para conformar todo un conjunto de indicadores que coinciden en señalar la gravedad de la crisis, frente a la opinión pública convenientemente anestesiada que no reacciona. (Gaja, F. 2016)

La Huella Ecológica es un instrumento de contabilidad de recursos y servicios ecológicos. Puede comparar la demanda humana sobre recursos y servicios de absorción de desechos con la capacidad regenerativa de los ecosistemas. Muestra qué tanta naturaleza utilizamos y qué tanto tenemos...La Huella Ecológica de la humanidad se ha acrecentado más que la biocapacidad desde 1987. A partir de ese momento, hemos continuado sobregirando la biocapacidad al punto que, en el año 2005, hemos consumido el 130 por ciento de la biocapacidad disponible del planeta.<sup>117</sup>

Nos encontramos, pues, desde hace más de un siglo, y en un ritmo imparable y acelerado, ante una situación de crisis permanente, en un proceso general degenerativo, con una evidente depleción de los recursos de los que sobrevive sobredimensionadamente la sociedad y que, algunos de ellos, son causa fundamental de tal crisis, la crisis del cambio climático, la crisis sanitaria, las desigualdades y la fragmentación social.

Hay dos fenómenos que nos confirman inequívocamente la crisis ecológica: la depleción y la translimitación. El término depleción procede de la terminología petrolera, donde describe la baja o extinción de la producción de un yacimiento tras un pico o cénit, es decir el agotamiento de un recurso por explotación. Añadamos otro dato menos evidente, pero sobre el que existe suficiente consenso entre los científicos para que lo adoptemos como punto de partida: hemos sobrepasado los límites, hemos roto el equilibrio, inestable pero equilibrio, del planeta a base de extraer de él, de consumir, más de lo que nos puede dar. Un hecho que se ha denominado en castellano translimitación (ecological overshoot en inglés). Cualquier reflexión sobre el Urbanismo Sostenible debe partir de estos dos supuestos básicos: que el crecimiento tiene límites, y que ya los hemos sobrepasado. Y desembocar por tanto en un corolario inmediato: debemos frenar el crecimiento, buscando el llamado Estado Estacionario, concebido como una etapa de transición hacia los modelos de decrecimiento. (Gaja, F. 2009)

Nuestro tema, la incidencia de la actividad humana sobre la Ordenación Territorial, el cuestionamiento del sistema, la necesidad o no de intervenir para evitar el fracaso de la sociedad

---

<sup>117</sup> Huella ecológica y biocapacidad en la Comunidad Andina. Footprintnetwork.org  
[https://www.footprintnetwork.org/content/images/uploads/CAN\\_Teaser\\_ES\\_2009.pdf](https://www.footprintnetwork.org/content/images/uploads/CAN_Teaser_ES_2009.pdf)

tal y como es conocida hoy en día, forma parte del problema.

Factores como la localización de actividades que artificializan el territorio, la desordenada, y fuera de control, situación de la movilidad, la ocupación desordenada de suelos naturales, los usos antropogénicos indiscriminados y depredadores de suelo, la explotación exhaustiva de los recursos, la alteración negativa del medio, etc., todos ellos al servicio del desarrollo entendido como evolución hacia una mayor riqueza económica de unas sociedades en detrimento de otras y en detrimento, también, del equilibrio de la propia biosfera, absolutamente necesario para mantener la vida, forman parte del problema. Todo ello obliga a replantearse el futuro del tratamiento, entre otros aspectos, del propio territorio, en el que todas las sociedades, desde la prehistoria, han intervenido para su propio beneficio, pero desde un cierto respeto al mismo, desde el equilibrio inestable, pero equilibrio —como apunta Gaja—, al fin y al cabo, aun inconscientemente. Sin embargo, a la vista de los resultados, es indudable que este equilibrio ha sido alterado y ninguneado desde los albores de la revolución industrial, quizás, en algunas sociedades desde antes, pero incrementado y acelerado exponencialmente en este período, en el que el «crecimiento por el crecimiento» ha desbordado cualquier perspectiva de equilibrio ecológico.

Y en razón de ello, ya hemos comentado como el paradigma de la sostenibilidad ha encontrado su caldo de cultivo entre las sociedades desarrolladas, enarbolándose la bandera de la necesidad de la acción sostenible, como única alternativa al desarrollo: en términos ambientales, es casi pensamiento único. Y es esta sostenibilidad la que se engarza en las políticas territoriales del mundo occidental, manteniéndose, probablemente, desde el punto de vista teórico, con absoluta bondad como única alternativa para el mantenimiento del sistema de desarrollo. No se discute, bajo la óptica sostenibilista, el modelo, en este caso, el modelo territorial, la forma de ocupar el territorio y urbanizarlo. Se discute el instrumento para el mantenimiento del desarrollo de la actividad humana sobre el mismo, se conceptúa el mismo como instrumento para dicho desarrollo sostenible. Se debería confrontar «desarrollo sostenible», hoy en día sinónimo matizado de crecimiento ilimitado con ciertas líneas rojas —por lo que, como ya he comentado, y según Latouche (Latouche, S. & Harpagés, D. 2011), es una especie de oxímoron en la sociedad actual—, con «modelo territorial sostenible», es decir, con modelo de recursos finitos sujetos a límites que no podemos sobrepasar: «modelo territorial en equilibrio». Asociar sostenibilidad a límite es esencial, en cualquier caso.

Como establece Gómez Orea,

...el desarrollo sostenible pasa ineludiblemente por la consecución de un modelo territorial sostenible. La consecución de tal modelo es indisociable de la Ordenación Territorial. (Gómez Orea, D. 2007)

Pues bien, hemos estado describiendo cuáles han sido las alternativas sobre la cuestión, cómo se interpreta el tratamiento del territorio desde un punto de vista de sostenibilidad —aún hoy, sostenible es corrección, no límite infranqueable—, y como estas teorías meramente sostenibilistas empiezan a estar cuestionadas por no contener en ellas una visión global del problema, por limitarse a intervenir, sobre todo cuanto se trata de la práctica cotidiana, en la corrección de efectos, no planteando la raíz del problema que nuevos teóricos establecen en la propia naturaleza del sistema, que es el que se debería cuestionar.

Vemos como el crecimiento «ordenado» de los últimos tiempos ha tenido diversos negativos efectos, incluso integrando la variable de la sostenibilidad. No es necesario buscar ejemplos lejanos. Nuestro propio territorio, la Comunidad Valenciana, ha sido objeto de una depredación indecente, algunos de cuyos resultados podemos enunciar, reinterpremando a Oriol Nel·lo (Nel·lo, O. 2012):

- El elevado consumo de suelo, especialmente en el litoral, que se acentúa en espacios de especial atractivo económico, generando claros desequilibrios territoriales.
- La afectación al paisaje, con desastrosa pérdida de atractivo de entornos clave para la imagen identificativa de un territorio.
- Desconsideración del valor de uso del territorio en favor del producto económico resultante de la intervención sobre el mismo, lo que identifica las áreas de alto valor natural o patrimonial como activos turístico-económicos objeto de urbanización, más que como valores vitales.
- Congestión continuada de infraestructuras, que se deben retroalimentar en crecimiento continuo para mantener su eficacia funcional.
- Incremento del coste de los servicios públicos, que se deslocalizan y se ubican en espacios secundarios, evitando las centralidades generadoras de cohesión e integración.
- Desproporcionado incremento del coste de la vivienda y los alquileres, que impide el adecuado acceso a la misma, siendo, como se debería considerar, un derecho del ser humano, no un

elemento más del mercado.

- Segregación de determinados grupos sociales derivada de las diferencias de oportunidades que genera un sistema desequilibrado.
- Agotamiento de recursos y excesivo consumo energético. Más demanda genera aún más demanda.

Es obvio que este panorama, y es generalizado, no es el apropiado para una sociedad que cuenta con un limitado abanico de recursos, caracterizados por su especial finitud, pues no se puede crecer infinitamente, si los recursos para ello se agotan. Y es por ello, y por los efectos que iba generando el desarrollo, cuando empiezan a surgir voces discordantes, no ya con la sostenibilidad, sino con el propio modelo. Se empezaron a establecer dudas sobre la ilimitación del crecimiento, que era una idea subyacente en el modelo imperante, ante la evolución favorable de la economía y el desarrollo del mundo occidental.

En este contexto, la intervención sobre el territorio se encuentra entre las variables de mayor peso en la evolución de la sociedad. El territorio es la base de cualquier actividad y, como hemos ya recalcado, lo que sucede en el territorio no es más que la plasmación de un modelo de desarrollo económico y social, que utiliza este, en su acepción puramente física, como contenedor para la implantación de las políticas sectoriales que el sistema pretende desarrollar, transformándolo en un elemento más en la ecuación económica costes-beneficios.

Para ello, para tal implantación de la actividad humana en los ámbitos físicos, las sociedades se han dotado de instrumentos para la planificación, de la legislación territorial y urbanística apropiada, que dota de cuerpo jurídico, de normatividad, a los diferentes modos de ocupar el territorio, permitiendo modelos en un sentido u otro y prohibiendo o no determinadas actitudes sobre el medio.

La Ordenación Territorial ha tenido sus más importantes iniciativas en la ordenación supramunicipal del sistema, con vocación de preservar aspectos sectoriales de carácter estructural del ámbito sobre el que se actúa. Unas veces con objetivo protector, generalmente de ámbitos de especial relevancia. Otras, ordenando elementos infraestructurales que encauzan las necesidades del sistema de ciudades, del sistema económico y poblacional, del desarrollo. Pero, en cualquier caso, como generalidad, bajo una óptica economicista y no de preservación o potenciación del medio físico territorial, salvo para aquellos ámbitos que significan una excelente relevancia ambiental, entendiéndose, por lo tanto, como excepciones.

La legislación territorial y urbanística ha sido tradicionalmente formulada para implantar políticas de crecimiento, que precisan habilitar suelo para el mismo y ha intervenido sobre el territorio fundamentalmente bajo ópticas desarrollistas. No se ha entendido el planeamiento sin generación de suelo, sin ocupación de ámbitos rurales para su urbanización, sin implantación de infraestructuras desde el punto de vista de la movilidad y los servicios para el crecimiento, estableciendo el criterio de ocupar antes que el de mantener.<sup>118</sup> Y sin embargo, como matiza Gaja, la política del crecimiento, de la satisfacción de la demanda ilimitada, por muy absurda que sea —y ya, simplemente, es arduo convencer a un gestor de que se planifica sin crecer cuando hay estancamiento— no es ni sostenible ni ecológico ni viable, pues, aunque la demanda pueda ser insensata e infinita, la oferta sigue siendo finita por naturaleza.

Un planteamiento desde la sostenibilidad debe sustituir la satisfacción de la demanda por la gestión de la oferta disponible. Porque las estrategias que persiguen como objetivo la satisfacción de la demanda no pueden ser ni sostenibles, ni ecológicas, ni viables. Estamos ante un corolario del cambio de paradigma propuesto (del crecimiento a la finitud): no podemos satisfacer la demanda, cualquier demanda, por insensata que sea. Neguemos directamente la mayor: que seamos capaces de suministrar todo los recursos (por ejemplo el agua que se demanda para todos los usos, para todas las actividades: campos de golf, piscinas privadas, regadíos en cualquier sitio, ..., y sin límite). Si los recursos son limitados, y lo son, por más mejoras tecnológicas que introduzcamos, tendremos que gestionar lo que tenemos, la oferta razonablemente disponible. (Gaja, F. 2009)

La planificación urbanística, consecuentemente, derivada de esta legislación, ha tenido como premisa el crecimiento. La base fundamental de dicho planeamiento urbanístico ha sido el establecimiento de la clase de suelo urbanizable, que permite hacer más ciudad, bajo ópticas de evolución demográfica, generalmente, ausentes de toda lógica, y renunciando a la capacidad de renovación de lo urbano, como si esta clase de suelo se encontrase ya totalmente saturada.

Esta tendencia legislativa mencionada tuvo una cierta inflexión, en España, en la Ley 8/2007, Ley

---

<sup>118</sup> Resulta indiscutible que, desde la óptica de una administración local, la propuesta de decrecer en superficie urbana o urbanizable es rechazada. ¿Se planifica para dar respuestas a necesidades o para crecer sea como sea?



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

del Suelo, de 28 de mayo, establecida ya en su exposición de motivos, referenciando el desarrollo sostenible a la apuesta por la regeneración, debemos suponer que con sincera voluntad y no para acudir al rescate del sector inmobiliario que empezaba a hacer aguas, situación derivada de la crisis económica y del estallido de la burbuja inmobiliaria.

...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 mismo texto legislativo hace referencia al criterio de la Unión Europea, con referencia al vago cambio de modelo a concebir por el planeamiento. La Estrategia Territorial Europea y la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.

El sesgo legislativo muestra una nueva deriva hacia cuestiones de contención, de preservación ambiental, de mayor eficiencia, lo cual, aun sin profundización en la raíz del modelo causante, es un avance hacia una cierta limitación.

Con posterioridad, el año 2013, se publica la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Esta ley incide en el proceso necesario de «no crecimiento», desordenado e innecesario, poniendo el acento de nuevo en la ciudad existente:

...el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes.

Resulta obvio que el legislador está intuyendo la dificultad de recuperar un sector económico fundamental en el sistema productivo español, promoviendo una reconversión del mismo hacia la recuperación de las formas de vida tradicionales en la propia ciudad, más aún cuando se aprecia la desproporción de oferta de suelo y vivienda derivada de la burbuja finalizada:

Sin embargo, el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas, que constituyen el objeto esencial de esta Ley. 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. Esta situación se agrava cuando se observa que gran parte de estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años. A ello se une el dato significativo de vivienda nueva vacía, 723.043 viviendas. 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.

En cualquier caso, la directriz legislativa, aunque se le deduzca un sentido económico de recuperación del sector, implica un nuevo rumbo en el desarrollo territorial, distensionando el suelo rural y fomentando el reciclaje y la reutilización del patrimonio existente. Obviamente, si bien quizás no como objetivo filosófico decrecentista o estacionario previo, tal apuesta parece querer limitar el desbordamiento territorial de nuevos crecimientos en mancha de aceite que sigan depredando el territorio. Debemos establecer un cierto avance hacia ese nuevo concepto de planificar, limitando, llegando a espacios de *Urbanismo Estacionario*, como menciona Fernando Gaja (Gaja, F. 2009), previos a situaciones de decrecimiento para establecer un nuevo futuro equilibrio.

La transición desde el actual modelo desarrollista, expansivo, a otro estacionario, sin crecimiento, no es tarea fácil, más bien semeja uno casi imposible, incluso utópico. Aportemos algunas ideas concretas: el Urbanismo sostenible, el de un futuro viable, será el de la transformación. Transformación y transición, dos conceptos que orientarán la redacción de planeamiento en el futuro inmediato. Transformación implica en primer lugar abandono de la expansión, pero no sólo eso: comporta que la intervención sobre la ciudad existente persiga la reducción de los consumos, haciéndola al mismo tiempo más amable, más habitable, un lugar donde vivir, no un espacio para intentar sobrevivir. Deberá centrarse en la mejora de lo existente, del stock acumulado de suelo y vivienda, en gran medida vacante; en la recualificación de las áreas urbanas consolidadas, en el incremento de las dotaciones, de los espacios verdes; en la reducción de la demanda de movilidad motorizada, uno de los factores de mayor deterioro del medio urbano.

No obstante, la inercia cognitiva que ostentan los responsables políticos, muchos de los cuales reconocen en el planeamiento urbanístico una capacidad inconmensurable para promover plusvalías y nutrir las arcas de la administración, ha permitido que la mayoría de los planeamientos urbanísticos y territoriales vigentes no se adapten a las deseables, por responsables, tendencias urbanísticas de no crecimiento, evitando la revisión de sus planes o, si se llevan a cabo tales revisiones, se mantengan los objetivos continuistas del modelo tradicional, y ya fracasado, de crecimiento, lo que deriva, en muchas ocasiones —ante las limitaciones impuestas para el crecimiento por umbrales o por tipologías de expansión prohibidas, que también se imponen en las legislaciones autonómicas— en un proceso de inactividad planificadora, por entorpecimiento administrativo, que evita un cambio de deriva hacia modelos más sostenibles.

En nuestro objetivo propositivo de poner en cuestión, para su análisis positivo o negativo, los cuerpos normativos en nuestro entorno autonómico, se hace preciso determinar cuál de los modelos expresados en los párrafos anteriores es el que se considera óptimo para consolidar o frenar la derrota que ha adoptado la ocupación y desarrollo del territorio y de nuestras ciudades, como elementos fundamentales, junto con las infraestructuras, para la articulación de un hábitat adecuado.

Para ello, podemos adoptar alguna de las siguientes actitudes frente a la actual situación:

En primer lugar, podríamos obviar el problema. Podemos considerar que no existe un deterioro del medio y, por supuesto, del territorio. Obviar testarudamente que no se producen problemas de depleción de recursos, de contaminación atmosférica, de las aguas, del suelo, de ocupación territorial excesiva, afectando a dichos recursos, al paisaje y a la biodiversidad. Podemos considerar que las afecciones sociales derivadas son consecuencia de un proceso natural selectivo intrínseco a la raza humana. Y que la afección a la biodiversidad no es más que el proceso evolutivo del desarrollo del planeta.

Esta postura se está generalizando últimamente —en este campo y en otros de lamentable actualidad sanitaria— con el resurgimiento de pensamientos políticos negacionistas, que parecen confiar en que las evidencias no sean más que el producto de un ciclo natural o no respondan a actitudes de la sociedad. No es esta, lógicamente, la opinión de los científicos responsables del informe reclamado por la ONU sobre la cuestión.<sup>119</sup>

Un nuevo informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático demuestra que las emisiones de gases de efecto invernadero de las actividades humanas son responsables de un calentamiento del planeta en un 1,1° grados centígrados desde el periodo 1850-1900 hasta la actualidad.

Más alarmante es el hecho de que el estudio predice que se espera que la temperatura global alcance o supere los 1,5 °C o más de calentamiento en los próximos 20 años.

Esta evaluación se basa en los conjuntos de datos recogidos por todos los científicos del mundo dedicados a observar el clima.

Todos ellos son unánimes en observar que el clima está cambiando en todos los rincones del planeta a una escala no vista en miles y hasta cientos de miles de años. Y coinciden que algunos de esos cambios en marcha serán irreversibles por miles y hasta cientos de miles de años.

Lógicamente, las pruebas son tan inobjetables y la ciencia objetiva y de opinión mayoritaria en este sentido, que tratar de eludir la acción, aunque solo sea por precaución ante una situación que podría llegar a ser, si no lo es ya, irreversible, supone una temeridad, que la comunidad científica y la sociedad, al menos en el plano teórico, parece no poder asumir.

Alternativamente, en segundo lugar, podríamos asumir la situación de riesgo, y, sin embargo, reconocer como sociedad que no es posible renunciar a que el progreso y desarrollo económico, el crecimiento, sea el motor necesario para mantener el nivel de bienestar alcanzado, escondiendo la cabeza bajo las alas, para confiar en la tecnología y en los avances técnicos como remedidores de todos los problemas apocalípticos que se predicen.

Nuestras ciudades y territorios quedan sometidos a la situación de estrés que los tensiona, pues no se aplican medidas adecuadas a su naturaleza, sino a su antítesis. Los problemas de una sociedad tecnificada alienan e individualizan al ser humano, pues las soluciones no dependen de comportamientos humanos, sino de actitudes y aptitudes de la tecnología. Los valores como solidaridad, respeto, eficiencia, empatía ceden paso frente al aislamiento y la individualidad.

El comportamiento humano, frente a los avances de los últimos decenios, ha variado diametralmente del colectivismo al individualismo. La confianza en la tecnología es hipnótica y embaucadora. Se

---

<sup>119</sup> Noticias ONU. Cambio climático: el ser humano ha calentado el planeta a un nivel nunca visto en los últimos 2000 años.  
<https://news.un.org/es/story/2021/08/1495262>

han conseguido avances en el bienestar, pero dichos avances no han conseguido beneficios netos —en términos de beneficio/carga a soportar— para la humanidad, la situación disruptiva general de los problemas relatados y del territorio se ha incrementado, y el estado de alarma, casi ignorado por la sociedad, es enunciado una y otra vez en los foros internacionales sobre la cuestión.

Por otra parte, existe el peligro de que la tecnología, podríamos estimar que casi el convencimiento, si el modelo de sociedad sigue siendo el mismo, tecnología universal que, aparentemente, debería servir a todos por igual, pues dicha igualdad no requiere mayor esfuerzo, sea detentada como un nuevo medio de producción, transformación y protección, por quien posee capacidad para desarrollarla en su propio beneficio, acentuando los problemas sociales y no resolviendo los ambientales para gran parte de la sociedad mundial, problemas que la era industrial pretecnológica ha incrementado.

En este sentido, veamos alguna opinión que establece una cierta incerteza en la posibilidad de que un mundo tecnológicamente avanzado contra el cambio climático sea la solución, como no fue la panacea del desarrollo racional el derivado de la revolución industrial, ni ambientalmente ni, por supuesto, socialmente. Existe un grave peligro en que la tecnología se a un elemento de disrupción social ante la capacidad de detentarla como poder.

Ante el acelerado aumento de la concentración de gases de efecto invernadero, producto de un metabolismo social creciente (uso de energía y materiales), se ha propuesto, como potencial solución, la puesta en marcha de diversas tecnologías, entre ellas aquellas diseñadas para manipular y controlar el clima... Reconociendo que el uso de las geoingenierías es más un asunto económico-político que técnico, se concluye con un llamado a abrir el debate sobre las implicaciones y deseabilidad de tales o cuales geoingenierías, partiendo de la premisa de que la principal medida frente al cambio climático es la efectiva reducción del metabolismo social y por tanto de las emisiones.

...

el discurso que plantea al desarrollo tecnocientífico como solución, viene posicionándose con cada vez más fuerza desde el discurso de la economía verde...

...

La idea se sostiene esencialmente en la creencia de que el crecimiento económico y la sustentabilidad pueden ir de la mano, visión errónea en tanto que no se puede crecer económicamente al infinito en un planeta finito.

...

... el problema ambiental, y en especial el del cambio climático, es un problema estructural del actual sistema de producción, cuya naturaleza y por tanto solución es más de tinte político-económico, que meramente un asunto tecnológico. Es en este sentido que la noción instrumentalista de la geoingeniería pretende hacer pasar un asunto de relaciones desiguales de poder y por tanto de política, como algo relacionado a una problemática tecnológica. En tal sentido, debe tenerse siempre presente que la geoingeniería acarrea consigo problemas nodales de justicia distributiva y justicia de proceso, en tanto que existe un problema ético de quién decide y quién controla y a favor o en perjuicio de quién.

...

La construcción social del posible futuro de las tecnologías del clima no sólo está llena de expectativas, sino también de incertidumbres y en ciertos casos de falsas promesas. De ser tecnológica y económicamente viables, tal avance tecnocientífico, sin duda alguna, acarreará fuertes implicaciones, tanto sociales y ambientales, como éticas y legales. (Delgado, G.C. 2012)

En tercer lugar, como la capacidad de recarga de la naturaleza está constantemente siendo sobrepasada, a la vista del convenio sobre cuál es la huella ecológica que el ser humano deja sobre la tierra —ya sabemos que los países del norte, en términos de gasto de recursos, consumen entre dos y diez planetas cada año, mientras que los del sur no alcanzan ni medio planeta—, cabría adoptar las medidas adecuadas para hacer equilibrado el consumo y la producción. De alguna manera, no seguir la derrota actual, manteniendo políticas del denominado desarrollo sostenible, en función de los deterioros que se producen sobre el planeta.

Ya hemos estado hablando de la incongruencia, en términos actuales económicos, del término *desarrollo sostenible*. También de las políticas de sostenibilidad que los países ricos pretenden adoptar en cada uno de los concilios científicos que regularmente se llevan a cabo. Y también de que sus objetivos quedan, en la práctica, en papel mojado.

Consecuentemente, ante la progresión geométrica del agravamiento de los problemas al que las políticas ambientales actuales parecen conducir, y la forma en la que el territorio sigue la sistemática de la ocupación por crecimiento —tengamos en cuenta que se estima que el crecimiento poblacional y de las ciudades, de seguir el ritmo actual, será angustioso para finales del siglo XXI— no parece que las medias tintas puedan dar una solución al problema. Las ciudades deben rediseñarse de otra

manera y el territorio debe considerarse un activo social, que no debe admitir su depredación.

Las previsiones indican que la población mundial superará los 8.000 millones de personas en una década. O que, a mitad de siglo, casi alcanzará los 10.000. Sin embargo, pocas cifras producen más vértigo que las que hacen referencia a las ciudades: algunas aproximaciones calculan que en 2075 habrá al menos tres metrópolis con más de 50 millones de habitantes. (Ferroviario, 2020)

En cuarto lugar, quedan las teorías de que o el modelo a adoptar es transformacional o la solución es inevitablemente el colapso. El desarrollo económico y social deben supeditarse a las capacidades reales del medio. Los recursos, en general, y el territorio, en particular, no tienen capacidad para responder a la demanda a la que se les somete. Será inexorablemente preciso un cambio de estrategia: cambiar el modelo de producción y mercado vigente, por su inverso. Es la capacidad del medio, la oferta, la que debe establecer la modulación de la demanda: es la capacidad territorial la que debe inducir su ocupabilidad.

Es este, en parte, una reducción al movimiento decrecentista. No se puede demandar a los recursos finitos su explotación infinita. El territorio carece de la cualidad de la elasticidad. No es posible expandir, explotar, aquello que no tiene una capacidad infinita ni puede ser estirado hasta más allá de sus límites sin que colapse, o, en el mejor de los casos, se deforme plásticamente, es decir, sin retorno, para adquirir un carácter intuido —y no deseado por distópico—, pero aún desconocido. No queda más remedio que adaptarse al medio y a su disponibilidad, transformar la producción y reducir el consumo, de manera que se produzca una especie de decrecimiento<sup>120</sup>, que adapte el «desarrollo» a las fronteras del planeta, a la finitud de sus recursos.

Cabría, sin duda, la intervención tecnológica en aquello que nos sea útil. No podemos renunciar, por mucho que se opte por decrecer, al uso de tecnologías renovables, a tecnificar los transportes o a hacer más eficientes nuestras ciudades. Sin embargo, el problema no radica en cuánto vamos a fiar nuestro futuro a las soluciones tecnológicas, sino en asumir, como se mantiene por los decrecentistas, que el modelo es fallido y precisa una transformación diametral, que debería reconsiderar también la gestión y apropiación de esas soluciones tecnológicas.

La sostenibilidad por sí misma no es capaz, al menos no lo ha demostrado, de alcanzar un desarrollo equilibrado con el medio. Las ciudades se están convirtiendo en máquinas monstruosas e impersonales de vivir. Son espacios insolidarios que permiten crecimientos interesados especulativos, pero también infrabarríos suburbanos vergonzantes en fase anómica —los inmensos espacios de chabolismo latinoamericanos o La Cañada Real, sin ir más lejos— en los que las disfunciones del crecimiento se agudizan hasta niveles de límite extremo. Se calcula que mueren en el mundo hasta siete millones de personas debido a la contaminación atmosférica, cuya principal causa se produce en núcleos urbanos:

En nuevas estimaciones publicadas este 25 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) informa que en 2012 unos 7 millones de personas murieron —una de cada ocho del total de muertes en el mundo— como consecuencia de la exposición a la contaminación atmosférica. (OMS. 2014)

Por tanto, es obvio que el sistema se encuentra afectado negativamente. Señales derivadas del ya indiscutible cambio climático dan fe de ello.

El territorio se encuentra fuertemente tensionado ante una política de ordenación territorial basada, como ya hemos comentado, en planificaciones dirigidas hacia el crecimiento económico y la expansión. El territorio se utiliza como tablero donde asentar las demandas de las políticas sectoriales, que, en la mayor parte de las ocasiones, se encuentran no concatenadas entre ellas, produciendo incoherencias funcionales importantes.

Las alternativas de no intervención, a la vista de la actual situación, en nuevas propuestas legislativas y de planificación que eviten una mayor depredación del territorio no son, por lo tanto, opciones viables. La inercia de la política territorial y urbanística derivada, ya integrada en el ADN de la planificación, de los movimientos del último siglo, parece tender a evitar el paso a modelos más contenidos. Hay una tendencia a entender la planificación como la necesidad de ocupar y crecer, no de reordenar y contener. No se ha aprendido a planificar para un estado que no implique nuevos crecimientos urbanos u ocupaciones territoriales afuncionales desde el punto de vista ambiental. La afuncionalidad ambiental no se destaca *a priori*, es asumida como mal menor en el proceso necesario del desarrollo, y se entiende como corregible mediante medidas de sostenibilidad. En el mejor de los casos, se legisla para la contención a partir del crecimiento, los llamados umbrales, pero sin evitarlo, aun sin, quizás, necesitarlo. Se establecen umbrales máximos como medidas de sostenibilidad, sin planteamientos de crecimiento cero o de decrecimiento, probablemente, en

---

<sup>120</sup> La consecución de situaciones de equilibrio perdido precisa, inevitablemente, reversión y para revertir se debe cambiar el sentido del crecimiento.

determinados casos, necesario con palmara claridad. Este nuevo estado, que no implique establecer nuevos ámbitos de inversión, de ocupación, no existe, no es ni siquiera una opción remota, pues no se entiende la planificación como re-planificación de lo existente para su limitación.

Ello es, evidentemente, un modelo de desarrollo territorial derivado de un modelo de sociedad que mide su bienestar en parámetros económicos y de crecimiento del producto interior bruto, que mide su bienestar en cuanto más, mejor.

Y esa sociedad, ante la evidencia científica del inquietante cambio climático en el planeta, la pérdida de recursos por razón de los extremos climatológicos y los excesos en sus aprovechamientos, ante la urgencia de evitar alcanzar los límites de estos recursos, situación que pondría en cuestión dicho desarrollo, ante la desigualdad creciente que suponen las políticas para el desarrollo de las diferentes sociedades, actúa apelando a la sostenibilidad como paradigma para el desarrollo continuo, a pesar de que ello supone desarrollo de determinadas sociedades sobre otras, lo que implica inestabilidad y riesgo, evidentemente, porque el equilibrio exige poner en juego, ante la finitud del medio, el binomio desarrollo/explotación, lo que acentúa el riesgo de colapso.

Y a ello se le denomina, insistamos, *Desarrollo Sostenible*. Y se adoptan por los organismos oficiales constantes regulaciones para conseguirlo, aunque nunca se alcance el objetivo, significándose en cada una de las reuniones por la Tierra, por el clima, que el objetivo no se ha cumplido, incrementando la exigencia para el siguiente período, y así sucesivamente.

Desde hace más de una década, los acuerdos internacionales para frenar el cambio climático son solo voluntarios y los países no cumplen la mayoría de las promesas que realizan.<sup>121</sup>

Sin embargo, recordemos, este término de desarrollo sostenible es el que anuncia la intención de que el desarrollo o crecimiento a toda costa no deja de ser el protagonista, aunque se le adjective con políticas medioambientales, la cuales inducen en el imaginario colectivo la idea de una suerte de deceleración del proceso de depredación o, simplemente, traten de contrarrestar las acciones negativas contra el medio.

Las soluciones de implantación de desarrollos sostenibles, en la mayor parte de los casos, han supuesto un fracaso total, pues la intervención resulta parcial y, como hemos denominado, redentora. La sostenibilidad implica la existencia de límites y estos límites deben ser verdaderas líneas rojas, las cuales deben tenerse en cuenta cuando la sociedad habla de desarrollo, pues si existen tales límites, con el desarrollo hacia adelante, en algún momento se alcanzarán. Y, por lo tanto, el desarrollo, el crecimiento exponencial al que se somete al medio, al territorio, la finitud de los recursos frente a la explotación a la que se encuentran sometidos, desde el suelo, hasta los combustibles fósiles, e, incluso, los aspectos paisajísticos, culturales o sociales, en aras de un crecimiento económico interpretado en función de la demanda, en múltiples ocasiones, innecesaria, pone en peligro el propio modelo instigador de dicho crecimiento.

No cabe duda, si el proceso de desarrollo crecentista conlleva una posibilidad cada vez más evidente de que se produzcan efectos indeseables de colapso, la alternativa habría de ser la de la contención, la de la limitación, quizás, la retroacción, la de un nuevo escenario en el que el territorio, la capacidad de acogida del mismo, la equilibrada explotación de sus recursos recargables, la suspensión de la de los no recuperables, la adaptación de la demanda a la posibilidad de la oferta, sea la regla de oro para poder intervenir y planificar. La alternativa es cuestionarse democráticamente si el crecimiento innecesario, no adaptarse a lo posible, es, simplemente, la acción incapaz de equilibrar el disparate acaecido, para consolidar este pensamiento y añadir una reinterpretación de lo que es necesario, de la necesidad — social, evidentemente— como nuevo concepto para el crecimiento.

Por lo tanto, como táctica propositiva, el modelo habría de ser el de la contención, con la máxima aproximación al decrecimiento, aunque sea como principio filosófico de intervención, de tal manera que este nos redirija, utópicamente, al estado de equilibrio. Ese proceso no debería obviar que existen propuestas tecnológicas avanzadas, que podrían coadyuvar a un proceso de mejora en la calidad de vida, entendida desde el punto de vista del bien común, de la mejora colectiva de la sociedad, modificando los principios por los cuales cualquier avance en la calidad pasa obligatoriamente por crecer, por ocupar, por rentabilizar económicamente cualquier acción humana. Pero esta cuestión, la de la disponibilidad democrática de la tecnología, sería una cuestión que excede el campo de la planificación territorial, para adentrarse, como ya hemos insistido, en la del modelo de sociedad transformacional a niveles de participación y gobernanza, de redistribución de los medios tecnológicos, que implicaría el control de los mismos por la misma sociedad.

---

<sup>121</sup> Véase artículo periodístico en <https://cadenaser.com/nacional/2022/11/07/los-incumplimientos-de-las-cumbres-del-clima-cadena-ser/>

Descifremos ahora cuáles son los elementos de disfuncionalidad o generadores de distorsiones territoriales, que se intuyen de necesaria revisión, pues ello, por inversión, nos permitirá entender las propuestas de cambio.

#### **4.2.2. La descontextualización del territorio en la instrumentación planificadora**

Como hemos estado insistiendo en el apartado de la definición del concepto ordenación territorial, el territorio es un sistema complejo, compuesto por diversos elementos que lo caracterizan: suelo, agua, aire, flora, fauna, recursos extractivos, población, paisaje, cultura y patrimonio.

Es obvio que la planificación sectorial de los diversos factores, actividades, económicos y sociales que inciden sobre la sociedad tienen su base de operaciones sobre un territorio concreto, que se asientan sobre un espacio físico e inciden sobre el conjunto de elementos que denominamos territorio.

Y es obvio, también, que la necesidad de la planificación viene determinada, como establece Gómez Orea (Gómez, D. 2007), en el modelo económico vigente en contradicción con el modelo del bien común, en base a los intereses privados, con relatos espurios sobre el desarrollo de la sociedad, que regulan la actividad económica y el mercado.

La Planificación Territorial (PT), entendida como un instrumento de acción de la OT, se justifica porque la conflictividad inherente a cualquier sistema territorial, dejado a su evolución espontánea, se resuelve en beneficio del interés privado del más fuerte, con objetivos a corto plazo, lo que conduce a un sistema territorial insatisfecho. Este hecho es el que justifica la intervención planificada sobre el denominado sistema.

Y este mismo sistema desarrolla estrategias de ocupación de suelo basadas en los propios fines de la actividad a implantar, minimizando los costes y tratando de obtener, como, por otra parte, no carece de lógica para el inversor, sea privado o público, la mayor rentabilidad posible, aun obviando la afección sobre el medio que ocupa o, al menos, no considerando su preservación, no atendiendo a la fragilidad de su equilibrio, como primera opción. La externalización de costes ambientales equilibra, con cierta sostenibilidad económica, social y ambiental, las ocupaciones territoriales no reguladas y controladas.

Se produce entonces un desequilibrio en favor de las libertades económicas y en perjuicio de la protección del medio ambiente, lo que conlleva estrategias normativas encargadas a garantizar la externalización de los costes ambientales en relación con la actividad económica de los que caen bajo el ámbito de protección de las medidas liberalizadoras. (Jarra, J. 2016)

El territorio está descontextualizado del sistema instrumental en el que se considera la planificación y supeditado a otras variables que inciden y se asientan en él, sin su consideración.

...la planificación urbana y territorial se ha convertido en un instrumento de ordenación económica del espacio físico, anteponiendo los intereses de las inversiones monetarias a la capacidad de acogida del territorio, y relegando cualquier posibilidad de control democrático por parte de la ciudadanía. (Amat, X. 2015)

El sistema territorial debería conceptuarse como el principal protagonista de la planificación. No resulta suficiente para preservar el medio que sustenta la vida considerar el conjunto de medidas correctoras que se derivan de una actuación no escrupulosamente respetuosa con dicho medio.

El territorio debería ser objeto de exhaustivo análisis previo, en ámbitos territoriales regionales o subregionales, por gobernanzas de carácter supramunicipal, que determine su capacidad de acogida, su equilibrio ecológico, los necesarios elementos invariantes, naturales o adquiridos históricamente, que lo convierten en un espacio «cultural» evolutivo, que no pueden ser alterados sin que sea alterado, negativamente o en evolución positiva, el equilibrio, sea de los llamados elementos esenciales en el territorio, como de aquellos de segundo nivel, sobre los que una acción negativa, es decir, que precise correcciones, tiene incidencia sobre los primeros.

La posibilidad de que un «territorio» pueda ser reconocido como un espacio «cultural», es decir, con valores relevantes desde el punto de vista histórico y social como ejemplo de construcción singularizada del territorio y, por tanto, pueda ser integrado, por la sociedad, como patrimonio cultural, no depende sólo de su valor intrínseco, ni de su reconocimiento objetivo experto, sino de su aceptación social. Es ésta la que lo convierte en un recurso cultural.

Desde esta perspectiva, el papel de la Ordenación del Territorio, la actividad de planeamiento, son instancias de valor sustantivo en la identificación, definición y revalorización cultural y económica de estos «territorios» y en la adecuada gestión de los mismos, bien de cara a una demanda social existente y con el objetivo de una preservación adecuada y de una explotación económica compatible con su conservación, bien en orden a una objetivación cultural, en el marco de las figuras que la legislación propone, es decir, como «lugares protegidos», de acuerdo con sus características.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

La conciencia del «territorio» en el planificador, en el profesional del planeamiento urbanístico y territorial y, en general, en el técnico del territorio, es condición esencial para una política de valoración y preservación de la arquitectura «territorial» heredada del pasado, de carácter relevante, con independencia de la específica caracterización de la misma. (Ortega, J. 2018)

En definitiva, la preservación integral del sistema territorial debe ser la primera opción para evaluar. De tal evaluación se derivarán los espacios que puedan tener ciertas capacidades de carga, y estos constituirán la oferta, a la que debería acoplarse la demanda.

Esta demanda debería, por otro lado, ser analizada en términos de necesidad de la misma: no todas las «necesidades» son de estricta necesidad, valga la redundancia; y de la huella ecológica que tal demanda va a dejar sobre el medio.

Como se deduce de las palabras de *Carlos Taibo*, profesor de Ciencia Política de la UAM,

...el concepto de necesidad varía con el contexto temporal en el que se plantea y hoy en día está asociada a consumo, que es eso que evolutivamente provoca mayor necesidad, para poder mantener el consumo, que se identifica con felicidad y progreso. (Taibo, C. 2014)

Y en este sentido, la legislación no se apunta a esta opción de manera decidida. Sí se hace alusión a la preservación, sí se mantiene el criterio de la sostenibilidad. Pero el análisis del medio se lleva a cabo en función de propuestas de necesidad de ocupación, de alternativas varias preestablecidas, que mantienen el criterio de determinar si la capacidad de acogida, corregida, es suficiente para la demanda establecida, más que si la demanda, la «necesidad», se adecua a la capacidad del medio, y es posible equilibradamente resolverla en él. Resulta tan incomprensible desde el punto de vista del medio crear una opulenta ciudad en el desierto, como transformar los terrenos de secano en regadíos intensos o clasificar suelo en base a un umbral sobre lo ya urbanizado, ocupando terrenos de huerta paisajística y agrícolamente de interés, por ejemplo.

En la Ley del Suelo estatal del, texto refundido de 2008, ya se aprecian ciertas voluntades sostenibilistas, pero en las que quedan patente el mismo juego de desequilibrio entre capacidad/demanda.

Se menciona en el artículo 2 la necesidad de preservación de los suelos no idóneos, pero antepone los innecesarios, primando el criterio de necesidad frente al de capacidad, generando, además, una situación dicótoma innecesaria en la contraposición de los dos términos.

Por otro lado, la preservación o el daño minimizado al medio o los recursos queda contenido en el margen de la «mayor medida posible», lo que podría suponer una indeterminación habilitadora de desmanes urbanísticos.

### Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible

...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, contribuyendo en particular a:

a) ...

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.

c) ...

d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

(Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo)

En definitiva, el territorio, en general, es decir, el medioambiente, los recursos disponibles y su capacidad de recarga, el paisaje, etc., deberían constituir el sujeto activo en la planificación, consecuentemente, habría de supeditar a su preservación cualquier otra decisión en la planificación sectorial de los diferentes campos de actividad.

La actividad de ordenación que no se realice bajo esta premisa da pie, analógicamente, a la ya casi bicentenario reflexión, pero hoy vigente, de Friedrich Engels en 1845, cuando en un trabajo sobre la clase obrera queda manifestada la primacía del interés económico, del beneficio derivado de una empresa sobre la ciudad, en definitiva, sobre la base física territorial, por encima de las posibilidades de un establecimiento de las adecuadas condiciones de vida en ella o por encima de preservación del medio, que deberían primar sobre cualquier otra cuestión.

Un día yo entraba en Manchester con uno de esos burgueses y discutía con él la construcción deplorable;

insalubre; el estado espantoso de los barrios obreros y le manifestaba que jamás había visto una ciudad tan mal planeada. El hombre me escuchó tranquilamente, y al despedirnos en la esquina de una calle me dijo: "*And yet, there is a great deal of money made here.*" (Y a pesar de todo, aquí se gana muchísimo dinero) "¡Adiós, señor! (Engels, F. 1845)

#### **4.2.3. El desbordamiento antropogénico sobre el sistema ambiental derivado de un sistema crecentista**

Como ya se ha comentado en apartados anteriores, el territorio es un ámbito sobre el que se asientan todas las actividades humanas que precisan de espacio físico para su desarrollo. También sabemos que el territorio es un sistema complejo en el que, en un determinado momento histórico, se integra el ser humano como parte de los elementos que lo componen: «Territorio cultural», como hemos visto en Ortega Valcárcel, referencia 145.

Hasta ahí, el proceso de transformación del medio ha sido lento en términos geológicos y, por supuesto, antropogénicos. A partir de ahí, el territorio modifica su contexto natural, para asumir artificialidades en él que se derivan de la acción humana. Los procesos de artificialización del medio por el ser humano han tenido diversos períodos, pero el que nos ha de hacer reflexionar es el que se produce a partir de la Revolución Industrial, momento en el que la aceleración de dicho proceso de artificialización del medio, obviando casos de acciones puntuales, podría entenderse como una carrera sin freno, un proceso transformativo diametralmente opuesto a la propia evolución natural y cultural equilibrada del territorio. El territorio deja de ser un recurso del que servirse equilibradamente para la resolución de necesidades, para convertirse en un elemento de inversión, de negocio, para ser un elemento mercantilizado. Y es una sola especie la autora de esta forma de tratamiento de los recursos, del territorio, del planeta, y así lo afirma la UNESCO, el ser humano.

Entre los factores causantes de la pérdida de la biodiversidad y el surgimiento de nuevas enfermedades, cabe destacar la deforestación masiva, la degradación y fragmentación de hábitats de especies vivas, la agricultura intensiva, el comercio de animales y vegetales, los hábitos alimentarios humanos y el cambio climático antrópico (citando a Kate Jones, catedrática de ecología y biodiversidad del University College de Londres)<sup>122</sup>

En este sentido, los recursos que ofrece la propia vertiente física del territorio sirven, como no puede ser de otra manera, al ser humano principalmente, y este ha de tener la obligación de explotarlos de manera equilibrada, pues el derroche, el consumo desequilibrado, la ocupación especulativa, pueden llevar al sistema a su colapso.

¿Cómo se está actuando por la sociedad sobre estos recursos, sobre el territorio, en general? ¿Cuál es la interacción entre el ser humano y el territorio que habita?

#### **La actividad agropecuaria.**

En primer lugar, y como función extractiva principal, el territorio es proveedor de alimentos. La agricultura y la ganadería suponen el principal recurso que el ser humano obtiene del medio natural.

Sabemos que los usos agrícolas, ciertamente necesarios para la supervivencia de la especie, han tenido ritmos diferentes. Hoy en día, entendemos y asumimos que existen impactos sobre el medioambiente a evaluar producidos por dicha actividad, que serán equilibrados o negativos en función de su entidad y la forma en que se lleven a cabo.

Podemos establecer que el sector primario impacta, principalmente, sobre el suelo y los hábitats, pues invade el territorio al que, en la actualidad, ocupa, transforma y para el que precisa recursos como el agua, abonos, alteraciones físicas, etc. Para ello, obviamente, le infiltra nutrientes y le extrae recursos —agua, fundamentalmente— que, en determinadas ocasiones generan contaminación, salinización, desecación de ecosistemas y acuíferos, etc. Genera problemas sobre el aire, pues determinadas prácticas precisan deforestación, por ejemplo, en algunos casos intensa, lo que afecta al metabolismo del CO<sub>2</sub>, a la biodiversidad y, como resultado, a las personas.

Sabemos que la agricultura es la actividad que mayor consumo de agua provoca. Consume el 87% del total del agua utilizada a nivel mundial. En Asia representa el 86% de la extracción de agua anual total, frente al 49% en el Norte y Centro América y el 38% en Europa. (AQUAE. 2020)

El sector agropecuario es uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero. Además de ser un importante usuario de tierras y consumidor de combustibles fósiles, la agricultura y la ganadería contribuyen directamente a las emisiones de gases de efecto invernadero por medio de técnicas en el cultivo como la producción de arroz y la cría de ganado. De acuerdo con el Panel Intergubernamental del Cambio Climático, los combustibles fósiles, el uso de tierras y la agricultura son las tres causas

<sup>122</sup> <https://es.unesco.org/courier/2021-3/ser-humano-responsable-del-medio-ambiente>



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

principales del incremento de los gases de efecto invernadero desde hace 250 años. El IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) estimó que en 2005 la agricultura representó entre el 10-12% de emisiones de gases invernadero a nivel global. (Wikipedia, 2022)

Es obvio, por lo tanto, que se hace necesario un replanteamiento en el tratamiento de la cuestión agropecuaria. Esta, sin duda, ha de ser también respetuosa con el medio. La producción relocalizada y autóctona y el equilibrio con los recursos, tales como tierra, canteras, bosques, productos invertidos en los cultivos, conducción de aguas superficiales, aguas subterráneas, paisaje, etc., van a tener una incidencia vital sobre el medio ambiente, en general, y sobre el carácter del territorio en particular.

Replantear la cuestión en modos de equilibrio, ...

...nace de la necesidad de desarrollar sistemas alternativos de agricultura que sean más acordes con las necesidades de la sociedad actual, que demanda formas de producción más sostenibles y menos agresivas para el medio ambiente, y que sean social y económicamente aceptables. (Eos Data. 2020)

Aunque deberíamos entender que se habría de considerar «económicamente aceptable» aquella práctica de la que no se deduzca una necesidad de inversión para restaurar resultados ecológicos no deseados, y no un equilibrio entre el beneficio y la carga ambiental, de tal manera que aquel justifique esta.

Se hacen precisas, ...

...prácticas agrícolas ecológicas basado en innovaciones científicas a través de las cuales es posible producir alimentos saludables con prácticas respetuosas para el suelo, aire, agua, y respetando los derechos y salud de los agricultores"...bajo los siguientes principios básicos: la mejora de la calidad en el medio ambiente, la preservación de los recursos naturales, el uso eficiente de los recursos agrícolas y de las fuentes de energía no renovables, la adaptación a los ciclos naturales biológicos, así como el apoyo al desarrollo económico rural y a la calidad de vida de los agricultores. (Eos Data. 2020)

Por otra parte, la agricultura ha producido ya, a lo largo de la historia, cambios en el medio rural, la mayoría de los cuales, en prácticas sostenibles, podemos considerarlos incorporados a la naturaleza, al medio rural autóctono y a la cultura de las diferentes sociedades en las que se llevan a cabo las explotaciones. Corregir prácticas erróneas, manteniendo el bagaje etnológico, cultural y paisajístico autóctono debería ser una de las raíces del nuevo tratamiento del suelo rural, para procurar la protección del medio y la cualificación del territorio.

No todo el suelo rural tiene capacidad para cualquier tipo de producto. Y no todo el suelo rural puede ser explotado con productos ajenos a su mejor adaptación y capacidad. Los productos resultantes de una agricultura adaptada al medio en el que se implanta deben reproducir una cadena de intercambio sostenible, local y eficiente. Otra alternativa es ineficaz desde el punto de vista de la conservación del medio.

Revaluar los suelos para obtener los rendimientos más eficientes, renaturalizando los espacios ineficaces, así como prohibir los abandonos de la tierra en barbecho<sup>123</sup>, a la espera de beneficios más lucrativos de carácter ajeno al suelo rural, deben ser prácticas para incorporar en los lenguajes de una posible nueva cultura territorial. El suelo productivo eficiente debe ser explotado. El ineficiente, renaturalizado (rewilding). Un estudio con participación de investigadores de la UAB indica que la evolución natural de las tierras abandonadas es beneficiosa para la biodiversidad de aves, aunque también establece recomendaciones sobre la gestión del fuego para mantener espacios abiertos y mitigar los posibles efectos negativos de esta:

La renaturalización, conocida en inglés como el *rewilding*, apuesta por dejar que las tierras despobladas evolucionen de manera natural, reduciendo el control humano sobre el paisaje. Tal y como demuestra un estudio publicado en la revista *Regional Environmental Change*, esta opción tiene efectos positivos sobre la biodiversidad...

El abandono de las tierras de cultivo es un fenómeno frecuente en áreas de Europa donde la estructura social que gira en torno a las comunidades agrícolas ha sido erosionada y la agricultura de baja intensidad ya no es viable. Por este motivo, hasta el momento las políticas de conservación europeas han dirigido numerosos recursos a prevenir el éxodo rural y mantener estos paisajes tradicionales y culturales. Esta gestión intensiva conlleva unos costes de mantenimiento muy elevados, sin evitar que los bosques sigan ganando terreno.

De todos modos, plantear la renaturalización como política de gestión alternativa puede traer consecuencias que no están exentas de debate: no sólo la biodiversidad está en el punto de mira,

---

<sup>123</sup> Obviamente, las prácticas de barbecho necesarias para a eficiencia y salud de la tierra no son las indeseables, sino aquellas que se abandonan por cuestiones de economía rural.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

también se deben tener en cuenta los posibles efectos sobre los servicios ecosistémicos, aquellos beneficios que obtenemos gracias a los recursos naturales, tales como la reducción del riesgo de incendios, el ocio o la captación de CO<sub>2</sub>.

... Por este motivo, los autores del artículo recomiendan medidas de gestión enfocadas a la creación y al mantenimiento de espacios abiertos. "Mediante la gestión del fuego, ya sea modulando la extinción de pequeños incendios, o las quemadas prescritas, podemos favorecer la creación de un mosaico en el paisaje que favorezca tanto las especies presentes en hábitats abiertos, como los servicios de los ecosistemas..." (Regos, A. et al. 2014):

Existen grandes oportunidades para la renaturalización en España. La principal – la renaturalización espontánea – ya ha ocurrido y continúa ocurriendo en nuestros días, pues se han dejado de cultivar o pastar por la ganadería extensiva el 24% de la superficie con este uso durante los últimos 60 años. La superficie agrícola abandonada es colonizada por la vegetación y la fauna. No obstante, en muchos lugares, para acelerar el progreso de la renaturalización, serían necesarias acciones silvícolas *ad hoc* como el resalveo.

...

La renaturalización como consecuencia de la recuperación o mejora de la **conectividad ecológica** en los sistemas terrestres puede producirse mediante la revegetación pasiva o activa que fusiona parches de vegetación natural u origina corredores ecológicos o *stepping stones*. En los paisajes agrícolas, la plantación de islas o parches forestales, setos e incluso árboles aislados contribuirán de forma relevante a la dispersión de muchas especies y la provisión de múltiples servicios ecosistémicos. Del mismo modo, la demolición de estructuras tales como presas, diques y motas permitirá recuperar la conectividad longitudinal y transversal de los ríos y las llanuras de inundación, es decir, se recuperaría también una perturbación natural...<sup>124</sup>

### **Los recursos extractivos.**

Las actividades extractivas, esenciales para el funcionamiento de la civilización, comprenden actividades mineras, agrícolas, ganaderas y forestales, así como proyectos de extracción de energéticos fósiles (petróleo, gas, carbón y uranio) y de energías renovables (represamiento para plantas hidroeléctricas o construcción de parques eólicos). Todas ellas requieren la construcción de infraestructuras complementarias como carreteras, puertos y equipamientos a gran escala.

Se le llama «metabolismo social» al flujo constante de materia y energía obtenido, a través de las actividades extractivas, de la naturaleza que es tanto nuestra fuente de recursos como nuestro depósito de desechos.

El metabolismo social es sostenible si el consumo de recursos y la generación de desechos no rebasan la capacidad regenerativa de los ecosistemas. Nuestra civilización, guiada por la ideología del crecimiento, dirige el flujo de materia y energía a escala global, extrayendo recursos naturales de todos los rincones del planeta. (Foreing Affairs. 2017)

Bajo una óptica global, determinadas actividades extractivas, provocan,

... desarrollo geográfico desigual: algunos territorios y poblaciones se benefician por el consumo de recursos y la generación de empleos especializados en la industria y los servicios que utilizan tales recursos. Otros territorios y poblaciones —especializados en extraer— padecen la destrucción ambiental de sus ecosistemas locales, la alteración de sus modos de vida tradicionales y, cada vez más, la violación de sus derechos humanos. (Foreing Affairs. 2017)

Cabe, por lo tanto, a nivel general, una reflexión sobre la capacidad dañina de este tipo de actividades sobre el medio, incluido el elemento humano, que no se plantean como destructivas de vida en ámbitos ajenos a ellas, y que debe ser interiorizado por las sociedades beneficiadas a costa de la degeneración de partes del planeta y, consecuentemente, por los efectos acumulativos, de su globalidad.

A escala regional, el principal problema de las actividades extractivas radica en la explotación de bosques, la sobreexplotación de la pesca y las actividades de extracción de gravas o materiales pétreos. No existen en nuestro territorio afecciones derivadas de la explotación de elementos energéticos fósiles, por cuanto no existen yacimientos capaces de ser rentabilizados.

Las actividades de gran impacto como las petrolíferas, las de técnicas agresivas, como el *fracking*, y las que generan gran impacto social, como las derivadas del almacenaje de residuos, resultado de la explotación extractiva en otros lugares, deben ser consideradas como elementos de gran agresión por su incapacidad para revertir sus efectos.

En cualquier caso, las actividades derivadas de la explotación de canteras, así como la deforestación, tanto para la producción agrícola, como para la obtención de bienes primarios, solo

---

<sup>124</sup> Rey Benayas, J. M. Expectativas y retos de la renaturalización en España. Blog Rewilding Spain. <https://rewilding-spain.com/blog/expectativas-y-retos-de-la-renaturalizacion-en-espana/>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

deberían ser consideradas en función de su capacidad de restauración, reconsideración geológica cultural, si reúne valor para ello, o regeneración. Es decir, la posibilidad de restaurar la materia prima, el bosque, en un plazo asumible, en el caso de la madera, y la regeneración del paisaje, en el caso de las canteras, o su reconversión en espacios didácticos o de investigación científica.

Por otra parte, deberían considerarse actividades de carácter excepcional, pues son insostenibles desde el punto de vista ambiental y social, las explotaciones extractivas deslocalizadas, es decir, cuyos aprovechamientos precisan importantes infraestructuras para su transporte, así como una importante huella ecológica por cuanto la deslocalización de los materiales obliga a costosas afecciones para su exportación.

Los límites para este tipo de actividades deberían ser establecidos en: la explotación para usos locales, usos de proximidad, determinados por un ámbito no superior al regional o de análoga dimensión; la capacidad de regeneración o reciclaje cultural o científico de interés del bien afectado; la necesidad de infraestructura requerida; el metabolismo social, debiendo poner el acento en los de imposible metabolización y los no reintegrables en el medio. Ello implica un análisis exhaustivo del elemento paisajístico, que resulta muy afectado por razón de la explotación de canteras.

Todo ello, en el contexto de la esencial necesidad del recurso y en un ámbito territorial inerte desde el punto de vista ambiental, paisajístico, sanitario y social.



Imagen 17. PROBLEMAS AMBIENTALES.

Una visión economicista del territorio.

Fuente. - oxfamintermon.org



Imagen 18. EXPLOTACIÓN MINERA.

Modificación del uso en base económica de un bosque tropical.

Fuente. Gladys Loópez Rivdeneyra. XII Congreso Forestal Mundial. Quebec. Canadá

### **El sistema urbano, la invasión territorial.**

Como ya se ha avanzado, la actividad que fundamentalmente incide sobre el medio y, especialmente,

sobre el territorio es el sistema urbano. Su invasión espacial en mancha de aceite o aspectos como el monocultivo turístico y la dispersión de diseminados, esta principalmente por la edificación irregular, que se efectúa sobre el sistema rural en nuestro ámbito territorial mediterráneo son ejemplos de tal incidencia negativa sobre el territorio. Como menciona Eugenio A. Climent López (Climent-López, E. 1986)

...modelo de urbanización característico del mundo rural contiguo a las ciudades y áreas metropolitanas, al que se denomina rur-urbanización o ciudad diseminada...

La rur-urbanización, que se produce en torno a las áreas metropolitanas, pero también en las ciudades medianas y pequeñas, es la forma más reciente de crecimiento urbano y está estrechamente relacionada con la generalización de los medios de transporte individuales, así como el crecimiento en mancha de aceite, que comenzó antes, fue posibilitado por los medios de transporte colectivos.

...

Desde el punto de vista social, el espacio rur-urbano se ve modificado en dos sentidos: Por una parte, se van asentando en él grupos de población de origen urbano, en un proceso migratorio inverso al éxodo rural...clases sociales elevadas...viviendas unifamiliares...para poder gozar, así, de las ventajas de la ciudad, en lo que respecta al trabajo, las compras y las distracciones, y de las ventajas del campo en lo que respecta a la ausencia de ruidos, contaminación y prisas (Bauer et Roux, 1976; otros pertenecen a clases sociales menos favorecidas, cuya residencia se explica por la proximidad de las fábricas y por los menores precios de las viviendas. Por otra parte, los habitantes oriundos de estas áreas cambian también sus formas de vida, puesto que la proximidad de la ciudad y de sus industrias periféricas les permite una movilidad profesional (obrero-campesino) y espacial (movimientos migratorios al lugar de trabajo) sin que sea necesario desarraigarse del mundo rural (Estebanez, 1981)

Las ciudades son uno de los elementos de la actividad humana que generan mayor emisión de contaminantes al medio ambiente, pues la ciudad no solo es un entorno artificial, sino que es, también, un espacio concentrado en el que los residuos se liberan al ambiente de manera masiva y sin sumideros locales suficientes. Veamos los datos ofrecidos por J.M. Maldonado, (Maldonado, J.M. 2009)

A nivel urbano, algunos estudios (Sadik, 1991) muestran cómo, en promedio, una ciudad de un millón de habitantes consume diariamente 625.000 mts<sup>3</sup> de agua, 2.000 toneladas de alimentos y 9.500 toneladas de combustible; lo que a su vez genera 500.000 mts<sup>3</sup> de aguas residuales, 2.000 toneladas de desechos sólidos y 950 toneladas de contaminantes atmosféricos; esto sin tomar en cuenta los procesos industriales. El estudio muestra que estas cifras cambian de acuerdo al tipo de ciudad y de cultura. Una persona en Nueva York produce tres veces más desechos que una en Calcuta. Además, según cifras del World Resources Institute en 2009, en la actualidad el 80% de las emisiones a la atmósfera de dióxido de carbono (CO<sup>2</sup>), una de las principales fuentes para el calentamiento global, se genera en las ciudades.

Los sistemas urbanos, sobre todo los que ya adquieren una cierta dimensión —ciudades medias y grandes centros urbanos—, provocan no solo contaminación del aire por culpa de la combustión de elementos energéticos fósiles en la movilidad y los sistemas de regulación de temperatura, sino que generan gran cantidad de residuos biológicos y artificiales sólidos y químicos: basuras. El metabolismo urbano —nutrientes y desechos— es uno de los problemas acuciantes en la sociedad actual.

Las ciudades generan artificialidad extrema del territorio por la necesidad que tienen de adaptar sus sistemas de comunicación al vehículo motorizado privado, contaminación lumínica y acústica y modificaciones de la temperatura atmosférica, generando islas de calor <sup>125</sup>, metabolismos irracionales, etc.

Por otro lado, las ciudades son grandes depredadoras del territorio, pues, en el contexto actual, han sido concebidas como elementos de vida humana con carácter de ilimitación. No se han planteado, salvo contadas propuestas utópicas, planificaciones urbanas con crecimientos finitos, adaptados a una población regulada, que permita controlar su expansión.

Las ciudades y su planificación urbanística, en un ideario no ajeno al de la sociedad moderna del crecimiento, han bebido de la cultura de esta como la panacea de la prosperidad. Esta idea expansiva de concebirlas ha dado lugar a núcleos urbanos segregadores, especulación, problemas de habitación, espacios fragmentados e irracionalmente jerarquizados, problemas sociales, especulación, desnaturalización, congestión, «cronorización» de la vida humana —entendido el palabra como la forma en que la vida se regula en función del tiempo— y excesiva movilidad forzada.

De hecho, el desarrollo urbano se ha convertido en un sinónimo de depredación ambiental. La ciudad

---

<sup>125</sup> Se denomina así al área urbana significativamente más cálida que su entorno rural circundante, como consecuencia de las construcciones y actividades humanas.  
[https://meteo.glosario.aemet.es/es/termino/698\\_isla-de-calor-urbana](https://meteo.glosario.aemet.es/es/termino/698_isla-de-calor-urbana)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

aún sigue expandiéndose hacia periferias más distantes y en el proceso sigue arrasando al medio natural.

... Los 60 años de desarrollo urbano contemporáneo de la ciudad se han caracterizado por una ocupación irracional del territorio, degradando, en el proceso, todos los elementos naturales que existían al inicio del siglo —el comentario, realizado para Latinoamérica resulta perfectamente válido para cualquier ciudad occidental. (Bazant, J. 2001)

En algunos casos, la ciudad se ha convertido en un conjunto informe, homogéneo, por agregación de núcleos que se transforman en periferias suburbanas, que forman parte de la misma conurbación y dependen de ella, pero que constituyen sociológica, cultural y funcionalmente células ajenas al centro que, a su vez, en muchos casos se ha elitizado, gentrificado o terciarizado, si no arruinado. La ciudad compacta se diluye, según establece Salvador Rueda (Rueda, S. 1997)

El espacio se especializa y el contacto, la regulación, el intercambio y la comunicación entre personas, actividades e instituciones diferentes, que como hemos dicho constituye la esencia de la ciudad, se va empobreciendo, sin interrupción, por todo el territorio urbano, hasta al extremo de preguntarnos si estamos delante de la construcción de la ciudad o por el contrario nos encontramos delante de un fenómeno que la destruye por dilución. La construcción de las nuevas partes de la conurbación ya se concibe de manera homogénea y la heterogeneidad de la ciudad compacta construida se va reduciendo, siendo también la homogeneidad lo que predomina.

Por otra parte, las ciudades, como centro principal de actividad y transacción, ha provocado en determinados ámbitos, —léase, por ejemplo, España y, especialmente, la Comunidad Valenciana— desequilibrios poblacionales de relevante importancia, atrayendo hacia ellas y hacia las zonas litorales, por razón de su actividad turística, en el caso valenciano, a gran parte de la población, generando espacios despoblados en el interior, con la componente de desequilibrio que ello genera en el territorio, en su actividad y en la vertebración necesaria del interior-litoral, para generar una sociedad cohesionada, incluso, un sistema económico equilibrado, diverso y potente.

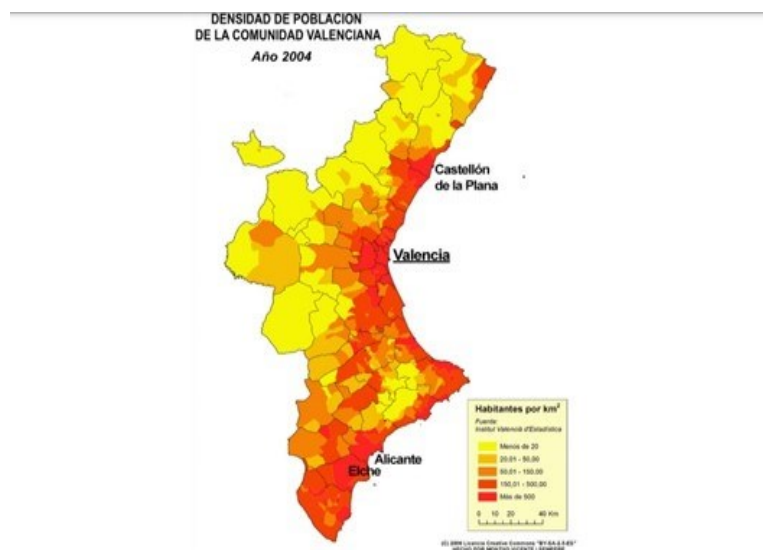


Gráfico 5. DENSIDAD DE POBLACIÓN COMUNIDAD VALENCIANA. Año 2004.

Fuente. - Moncho Vicente Sampere

La ciudad antigua podía concebirse como un centro de actividad humana, mercado y sociedad, transacción y cuidado. Sin embargo, con el sistema actual, la nueva ciudad tiene mucho de ser un elemento más de mercado, de producción de valor económico en sus propios espacios. La concepción de la ciudad como elemento generador de riqueza y del suelo como productor de plusvalías, este último, en nuestro caso, derivado del sistema legislativo español y valenciano, que atribuye los aprovechamientos urbanísticos al propietario del suelo, que, aun definiendo su función social y siendo un recurso esencial y de primera necesidad, no propone una regulación de precios ajena al mercado, refuerza el modelo expansivo de esta. La ciudad se puede concebir ya como un agregado de valores inmobiliarios, más que como un lugar de desarrollo humano, cultural y vivencial. Se puede asimilar, en su expansividad, a elementos agregados de nueva producción económica, que no se despegan de la ciudad, pero genera nuevos aprovechamientos, justificándose así en su crecimiento.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Las grandes aglomeraciones en los nodos de la red, al ensancharse y expandir sus poblaciones por sus bordes y axones de conexión, multiplican sus subcentros, detraen del centro primigenio sus poblaciones, actividades, empleos y prestigio, el centro de actividad se fragmenta, desplaza y renace, moviéndose por la red, en nuevos lugares donde recrear sus prestaciones, inquieto y raudo como el ciclón. Las fuerzas centrífugas aumentan con el tamaño del tornado, pero no son tan potentes como para despegar demasiado lejos y permanecen en el ámbito de mercado, influencia o entorno de la gran aglomeración metropolitana, conservando sus vínculos atraídos por lo mejor de las economías de escala y aglomeración de la urbe... (García-Bellido, J. 2003)

La ciudad es un ente en continuo crecimiento: cuanto más suelo, más ingresos. Es un generador de plusvalías típicamente extrínsecas a la inversión<sup>126</sup>. De hecho, no se concibe un planeamiento urbanístico tradicional sin propuestas de crecimiento. No ha existido hasta el último decenio una alternativa ni legislativa ni real al modelo de ciudad expansiva. Este modelo es un gran generador del desbordamiento expectante, de los suelos urbanizables perimetrando la ciudad, que puede provocar grandes dificultades jurídicas, para poder acometer urbes más ecológicas, contenidas y razonables, para poder transformar en contención la depredación expansiva, pues la expectativa, aun no produciendo plusvalías legales, sí genera valores de mercado ajenos a la necesidad y la realidad urbana. No resulta ajeno al conocimiento el hecho de que el sistema urbano es el mayor impacto que se cierne sobre el entorno territorial, sobre el paisaje y sobre la generación de valor sobre el suelo. No es ajeno el hecho de que la modificación del territorio se debe fundamentalmente a la antropomorfización derivada de los asentamientos urbanos, de manera jamás establecida a lo largo de la historia.

Son muchos los paisajes antropomorfizados en la superficie de la Tierra a lo largo de su corta existencia, pero ninguno de ellos se puede asemejar ni remotamente a las transformaciones y cambios que sobre el medio ambiente natural está imprimiendo las ciudades. Sobre todo de la forma tan intensa como está ocurriendo desde hace 200 años, y aún más en los últimos 50. El planeta Tierra se está globalizando y fundamentalmente el mejor modelo, sistema y forma de hacerlo es mediante la urbanización mundial. Si no cambia la trayectoria actual, la población mundial será mayoritariamente urbana a muy corto plazo (ONU 2001). Ya que desde que se produjo la aparición del Modo de Producción Capitalista y de Economía de Mercado, y la primera Revolución urbana como una derivación inicial de ello, la ciudad como forma de organizar y estructurar el territorio en el ámbito mundial es condición *sine qua non*, para el mantenimiento y sostenibilidad del modelo actual de capitalismo avanzado que domina en las más importantes, dominantes y hegemónicas regiones del mundo. Por tanto, el paisaje urbano, de no haber significado superficialmente apenas nada en la historia de la tierra durante muchos milenios, hoy día es el que más crece, domina e impera en todas de sus manifestaciones, clases y maneras. (Fernández, F. 2003)

El sistema jurídico-urbanístico español generó una grave dificultad para la resolución de los problemas referenciados como inherentes a la ciudad y, en mayor o menor medida, fueron causa de disfunciones graves en relación con el medio. El desarrollo de esta, su limitación o expansión, su contención o desbordamiento, si bien deben ser controlados por la administración, deriva su formalización principalmente de la encomienda a la iniciativa privada, mejor dicho, al mercado inmobiliario, como promotor hegemónico de la ciudad (Ramírez, C., y García, E. 2014) Es el caso de la década prodigiosa del urbanismo de principios de este siglo.

La constitución de la ciudad inmobiliaria como visión hegemónica del hecho urbano ha pasado por la presentación de los intereses particulares de la clase capitalista como los intereses de toda la sociedad, acompañada por un despliegue ideológico que ha construido un imaginario colectivo, que mostrando el hecho urbano como algo a gestionar, objetivo, natural, sin ninguna implicación política, ha logrado generalizar una percepción del mundo que mira hacia cuestiones que eluden la verdadera motivación del urbanismo.

...

A pesar de su intención redistributiva en origen, es a partir de la creación de un instrumento capaz de producir "suelo" (el urbanismo) y definir las características de la naturaleza urbana del mismo, que pronto se convierte en una parte importante del sistema productivo para organizar el espacio del capital y su reproducción.

...

Para el autor (Roch, F.) el proceso de institucionalización del planeamiento en España refleja cómo el urbanismo como disciplina va incorporando los cambios y los mecanismos necesarios que van a convertir al mercado inmobiliario en promotor hegemónico de la ciudad, sustituyendo un proyecto de ciudad, de sociedad de ciudadanos, por una de consumidores y productores.

Pero no existe inversión sin plusvalía, y no existe plusvalía rápida y fácil en la contención, como está acostumbrado a obtener el sector inmobiliario. Al contrario, la contención es, en el ideario

---

<sup>126</sup> La mayor parte de esas plusvalías se generan por el mero hecho del planeamiento público.

inmobiliario, la expoliación de un derecho, porque el negocio inmobiliario primario, que es el que genera la mayoría de las plusvalías del sector, obtiene el máximo beneficio con la mínima inversión privada y gracias a la actuación planificadora de la administración, en definitiva, de la sociedad.

Así las cosas, la intervención legislativa transformadora del modelo, ya iniciada tímidamente en la legislación estatal con el establecimiento de los principios de rehabilitación, regeneración y renovación, frente a la expansión, que no queda excluida en cualquier caso y solo aparece limitada por el establecimiento de umbrales de «sostenibilidad», debería generar limitaciones drásticas, que eviten la expansión innecesaria e injustificada, con la prohibición de crecimiento y/o las medidas de desclasificación o publicación que resulten necesarias, en un país en el que el número de viviendas principales, en el año 2019, 19.353.120<sup>127</sup>, según datos del Ministerio de Fomento de España, superaba al número de familias, según el INE, 18.625.700<sup>128</sup>, resultando que en la Comunidad Valenciana, según datos del Colegio Oficial del API de Alicante, existe suelo urbanizable, que denominaremos «insociablemente expectante», en esta comunidad para abastecer de viviendas para los próximos 30 años<sup>129</sup>. Y, aun así, el acceso a una vivienda digna en España es uno de los problemas más importantes de la población, que ve como el precio de los alquileres de vivienda, única opción razonable para los nuevos demandantes en una sociedad con un mercado laboral tan reducido e inestable como el nuestro, se dispara, haciendo inviable innumerables proyectos de vida legítimos.

Otro de los elementos distorsionantes del equilibrio del medio es, derivada, pero incluso en la actualidad, la dispersión de residencias que opera como norma en el entorno de las poblaciones. (Vilanova, J.M. 2003)

El crecimiento por dispersión se inicia...en la década de los años sesenta, con la ocupación muy amplia de territorios cercanos al centro de la metrópoli por urbanizaciones surgidas de procesos de parcelación de suelo rústico para la formación de viviendas unifamiliares de segunda residencia, semanales o estacionales, o las dos cosas a la vez, en una búsqueda de los paradigmas antiurbanos del espacio abierto, la integración en la naturaleza o la apropiación de los valores paisajísticos del territorio.

...

El cambio cualitativo se produce a partir de la década de los años ochenta, cuando una buena parte de estas urbanizaciones se reconvierten en espacios de la primera residencia, como alternativa buscada, y también fomentada por las deficiencias de la ciudad compacta y compleja, alternativa basada en una supuesta mejora de la calidad de vida. Su carácter monofuncional, los déficits todavía hoy de urbanización en muchas de ellas, y de servicios y equipamientos, al no estar previstos de manera suficiente en su origen para la función residencial permanente a la que se han abocado, plantean un escenario territorial y urbano nuevo y problemático que está presente con un peso muy relevante en la realidad metropolitana actual, dado el elevado consumo de suelo que comporta este modelo de ocupación del territorio y la fuerte carga que supone para las infraestructuras, tanto las de movilidad como las medioambientales.

Resulta habitual el desbordamiento, generalmente irregular, que se manifiesta en las periferias de los núcleos urbanos, en aras de los gustos de la población —que es, curiosamente, urbanita<sup>130</sup>— por una vida ruralizada, de un diseminado de edificaciones de primera o segunda residencia que provoca una descontextualización urbana, una extensa ocupación del medio rural y una intensa movilidad para acceder a servicios que, de manera general, no dispone.

Esta situación es grave cuando responde a viviendas de primera residencia, como hemos dicho, principalmente desde final de los años 80 del siglo XX, por cuanto la falta de servicios induce un exceso de movilidad que genera innumerables desplazamientos a los centros urbanos de los que sus moradores pretenden huir, con los problemas de tráfico y contaminación que generan. Pero no deja de ser menos grave cuando se trata de viviendas de segunda residencia, que inducen los mismos problemas durante determinadas épocas del año, generando, además, por un lado, «dispersos fantasma» durante muchos meses del año y, por otro, desequilibrios funcionales de servicios cuando se producen modificaciones de temporada en los modos de habitación.

Resulta habitual, igualmente, la aparición de núcleos pseudourbanos en los ámbitos rurales, regularizados o anómicos, generalmente faltos de servicios de abastecimiento y de relación, individualistas y elitizados, que suponen guetos positivos para sus habitantes, pero que transforman la sociedad en ámbitos fragmentados, que dificultan, por otra parte, el mantenimiento del equilibrio

---

<sup>127</sup> Observatorio de vivienda y suelo.

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW095>

<sup>128</sup> INE. [https://www.ine.es/prensa/ech\\_2019.pdf](https://www.ine.es/prensa/ech_2019.pdf)

<sup>129</sup> <https://www.apialicante.com/blog/noticias/el-stock-de-suelo-urbanizable-en-la-comunidad-valenciana-capaz-de-satisfacer-la-demanda-durante-30-anos/>

<sup>130</sup> En el sentido de que requiere de la ciudad, como no puede ser de otra manera, para relacionarse y servirse.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

fundamental para un territorio ordenado, el sociológico y el espacial.

Y cuando estos núcleos pseudourbanos son la consecuencia de la segregación social negativa —barrios de infravivienda, que no se consideran ciudad a efectos oficiales— la disfuncionalidad del agregado es ya superlativa.



*Imagen 19.* LA CAÑADA REAL.MADRID.

Fuente. - Chema Moya. EFE

La dispersión de edificaciones y núcleos por el territorio, ajenos a un sistema organizado de espacios habitados surtidos de servicios, que sean mezcla de tipologías e interrelación social, multifuncionales, dotados de espacios de relación y equipamientos, son una carga destructiva para el sistema ambiental, lógicamente, pues ocupa su espacio; pero también para el sistema social, pues fomenta la desintegración —como contraposición a su cohesión—, el individualismo, la separación de grupos, la desestabilización y la inseguridad.

Como tercer pie de la afuncionalidad del sistema urbano en el territorio, encontramos los inmensos continuos edificados que aparecen en las zonas costeras, como norma general —pero también en determinadas localizaciones de especial interés turístico de interior—, que se constituyen en espacios regulados en función de una ocupación temporal, con servicios de excesiva demanda en determinadas épocas, escasos meses del año, pero fantasmagóricos escenarios de desolados edificios vacíos el resto del año.

Ello, cuando además se constituye como zonas de baja densidad, provoca ocupaciones territoriales de altísima repercusión en el medio, tanto por su extensión, como por el anormal metabolismo urbano al que se encuentran sometidos. Por regla general, se trata de una oferta turística de baja calidad, propuesta, principalmente, como oferta de sol y playa, que provoca fuertes impactos ambientales, no solo ocupando el territorio, sino a través, también, de otros factores como los procesos erosivos costeros, con la aficción a los perfiles litorales, por la implantación de infraestructuras turísticas ajenas a las dinámicas litorales (puertos deportivos, protección de playas,...) y, así mismo, la afectación de la flora, tanto marina, como terrestre autóctona.

Obviamente, la acumulación de importantes cantidades de turistas en zonas, que permanecen vacías durante todo el año, eleva la carga ambiental negativa generada por su propia actividad.

Esta actividad afecta definitivamente al equilibrio de los delicados ecosistemas naturales, en muchas ocasiones, tructores de actividad turística, a los que se les priva del necesario equilibrio en sus recursos, y, en consecuencia, se les invierte ese atractivo turístico por su degeneración. Estos son afectados por la propia acción invasiva del turismo, pero también por la sobrecarga de la demanda, agua principalmente, que se requieren en un corto período de tiempo, el cual, lógicamente, viene a coincidir con las épocas de mayor escasez de este elemento, el estío.

Por otra parte, los sistemas de depuración de aguas y retirada de residuos deben dimensionarse para el exceso de habitantes que se concentran en esas temporadas, lo que supone una sobrecarga artificial del proceso. En muchas ocasiones, el sistema no puede asumir la carga, produciéndose una constante contaminación de aguas y afectando espacios litorales y prelitorales, modificando los hábitats naturales y afectando su biodiversidad.

Por añadidura, el más visible de los impactos generados por la actividad de ocupación territorial llevada a cabo por el turismo es el inmenso parque edificado para satisfacer la demanda temporal,



al que hay que añadir el conjunto de infraestructuras, tales como aeropuertos, vías de tráfico de gran capacidad, campos de golf con balances hídricos negativos, parques de atracciones, complejos turísticos de gran impacto paisajístico en primera línea de playa, paseos peatonales inadecuados, etc., todo lo cual contribuye a la degradación del litoral y del paisaje, al agotamiento de los recursos, así como al desbordamiento de las localidades receptoras, además de una artificialidad generalmente teatralizada, que no responde a la tipología de desarrollo con tradición autóctona ni a la imagen cultural primigenia del territorio, introduciendo espectaculares infraestructuras que modifican el escenario geográfico-cultural de una manera desproporcionada. (Sanz, S. 2006)

Sin embargo, el incremento continuado de flujos de visitantes en el litoral y el consiguiente aumento de la oferta de alojamiento (relacionada con la promoción del suelo y construcción de viviendas de uso turístico) está originando conflictos y problemas medioambientales y de calidad de producto que están llevando a disminuir la ventaja competitiva de estas zonas en relación a sus competidores. Este hecho ocasiona la disminución de la satisfacción de la experiencia turística, la agresión irreversible al entorno, así como la no sostenibilidad a medio y largo plazo de los modelos turísticos desarrollados hasta el momento.

...

Respecto al informe Greenpeace (2004) es destacable la denuncia de que no existe en la actualidad ninguna Comunidad Autónoma que ofrezca costas en buen estado. Las causas principales del problema son el desarrollo urbanístico, atribuible al turismo que no tiene en cuenta la fragilidad de los ecosistemas porque pone la costa a su servicio, y la erosión, cuya consecuencia más visible es la desaparición de las playas, pero también la destrucción de los hábitats costeros y los sistemas ecológicos relacionados, lo que pone en peligro el futuro de las poblaciones que residen en estos entornos. La urbanización en primera línea de playa ha destruido más del 25 % de los elementos de la costa tan solo en el litoral mediterráneo. Estos elementos costeros se agrupan en valiosísimos ecosistemas (dunas, deltas, humedales...) en la mayor parte de los casos amenazados.

Otra de las principales causas citada es la contaminación atmosférica urbana en la costa que se ha disparado y no dispone de los mecanismos adecuados para combatirla; no existe una buena red de depuración de aguas residuales, lo que se traduce en una degradación de los recursos naturales y el paisaje.

La erosión es otro motivo que debe tenerse en cuenta en cuanto a que altera tanto las barreras naturales contra el mar, como son las dunas, como las artificiales construidas por el ser humano, algo que puede provocar, por ejemplo, graves inundaciones.

Todo este conjunto de acciones relacionadas con el sistema urbano implica, sin ninguna duda, una ocupación territorial extraordinaria, una importante carga sobre los recursos naturales, estableciendo excesiva demanda sobre los mismos donde, en ocasiones, ya son escasos, un impacto sobre reservas ecológicas en equilibrio inestable y una espectacular afección al paisaje. Pero a todo ello hay que añadir la red de transporte necesaria para asumir una población flotante que se desplaza, en progresión exponencial en relación con la población autóctona, en muy poco lapso de tiempo, fragmentando el territorio longitudinalmente al litoral —sin duda, el caso valenciano— y desequilibrando, de nuevo, la inversión en mejora de la calidad de vida entre el interior y la costa.

Sistemas de transporte de energía, centrales transformadoras, trasvases hidráulicos, sobredimensionamiento de infraestructuras en las poblaciones, desplazamiento de los habitantes autóctonos de los centros históricos turísticos, modificación de las economías tradicionales, abandono de explotación agrícola de las tierras debido a su valor esperado, contaminación acústica, son otras de las afecciones desproporcionadas sobre el propio territorio que deberían ser revisadas.

Un tema aparte en la ocupación territorial del sistema urbano es la tradicional irrespetuosidad por los espacios sometidos a riesgos. Resulta comprensible la implantación de ciudades a lo largo de la historia en la proximidad de los recursos naturales para su explotación. No resulta tan evidente, sin embargo, desde el punto de vista de su seguridad y de la del medio, la implantación de estructuras poblacionales e infraestructuras turísticas en zonas litorales, en situación de casi invasión de los espacios de DPMT, como sucede en determinadas ocasiones, y ha sucedido a lo largo de los últimos 50 años, existiendo edificaciones literalmente bañadas por las aguas.

Los efectos del cambio climático en los últimos años han recrudecido las situaciones catastróficas en medios urbanos, suponiendo una notable carga humana y económica para la sociedad.<sup>131</sup> Los

---

<sup>131</sup> Según los últimos datos de la aseguradora Munich Re, las pérdidas estimadas provisionales producto de catástrofes naturales en 2022 llegaron a USD 270000 millones a nivel mundial, y el huracán Ian fue el que contribuyó en mayor medida a dichas pérdidas. El promedio de los últimos cinco años (2017-2021, pérdidas ajustadas según la inflación) fue de USD 270 000 millones.  
<https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>

espacios naturales de protección, llanuras de inundación, espacios litorales afectados por temporales, zonas afectadas por fenómenos de deslizamiento, etc., han sido ocupadas por la extensión de poblaciones o como consecuencia de los fenómenos de dispersión. Por otra parte, la alteración de los perfiles litorales ha propiciado la aparición o recrudescimiento de los efectos negativos catastróficos en las costas turísticas. Estos eventos de desbordamiento antrópico en espacios reservados por el medio para su propio desbordamiento natural obligan regularmente, cada vez más repetitivamente, a efectuar costosas inversiones en reparación de infraestructuras, cuando no en regeneración de playas y puertos, así como en la reconstrucción de edificaciones afectadas por inundaciones y desastres naturales derivados de las fuertes lluvias o, hasta la actualidad, excepcionales temporales de mar.

Un escenario común en la urbanización descontrolada es que la ocupación de planicies de inundación se produce durante una sucesión de años con niveles de crecida bajos que quedan confinadas dentro de los márgenes normales de ríos y corrientes. Cuando se producen episodios de crecidas más altas, el daño se incrementa y las autoridades tienen que invertir en auxilio a las víctimas de la inundación, a lo que sigue la demanda pública de protección frente a las inundaciones. (Tucci, C. 2004)

...el incremento de la temperatura y la elevación del nivel del mar durante el siglo XXI aumentarán la vulnerabilidad; por lo que la sociedad deberá llevar a cabo grandes transformaciones y reubicaciones de sus centros habitacionales, lo cual implicará fuertes inversiones económicas. (Zamora, M.C. 2015)

Las actividades humanas pueden producir impactos ambientales que afecten al conjunto del medio natural, pero a la vez y de forma periódica también sobre la mayor parte de la superficie terrestre tienen lugar episodios de inestabilidad de origen natural que se convierten en catástrofes o desastres (naturales) en el momento que tienen incidencia sobre las sociedades humanas. De esta forma, ocupar un determinante espacio de la superficie terrestre conlleva un riesgo, hecho que hace de este una condición inherente en el ser humano (Olcina J. y Ayala F.J., Riesgos naturales. 2002).

...

La vulnerabilidad de una sociedad dependerá de su adaptación al medio, que se traduce en una disposición de recursos y adopción de medidas preventivas para hacer frente a los fenómenos extremos que se producen en el territorio que ocupa.

...

...la evolución constante de la sociedad hacia un nuevo modelo de sistema complejo, el potente crecimiento demográfico, la dependencia y la vulnerabilidad energética respecto a los servicios y suministros básicos, y la creación de fuertes interdependencias territoriales genera nuevos riesgos, que se verán afectados por el incremento del valor de algunos fenómenos naturales extremos fruto del cambio climático. La complejidad de su tratamiento por motivo de las numerosas dependencias de los sistemas complejos hace necesario abordar los riesgos desde una perspectiva nueva, no clásica.<sup>132</sup>

Por otra parte, los efectos del cambio climático en los océanos y mares interiores, con la anunciada elevación de los niveles de los mismos<sup>133</sup>, va a provocar la desaparición de importantes kilómetros de costa, actualmente ocupada por edificaciones turísticas y poblaciones estables, obligando, si no se actúa de manera más violenta, por la construcción de costosas infraestructuras de protección, que la sociedad no puede asumir.

#### **4.2.4. La reconsideración conceptual del modelo**

No cabe duda, por lo tanto, que las acciones llevadas a cabo por el ser humano en la construcción, crecimiento y «desbordamiento» del sistema urbano, tienen un efecto pernicioso sobre el propio sistema territorial, que abarca, también, al propio sistema urbano. Se generan conflictos de artificialización de lo rural, ocupación de su espacio, pérdida de valores naturales y agrícolas; pseudopoblamiento carentes de vitalidad urbana, sin nutrientes necesarios para satisfacer las demandas sociales; necesidad de infraestructuras de comunicación y transporte fragmentadoras del territorio, segregadoras; utilización de recursos con la creencia en la ilimitada disposición de los mismos; alteraciones del microclima; contaminación; excesos de movilidad; etc.

Esta concepción de la ciudad, la ciudad sin límite, por una parte, obvia un poblamiento adecuado al tamaño necesario para la vida humana, lo proporcionado, impermeabiliza espacios inmensos de las urbes, desnaturaliza los entornos, se rigidiza en su funcionamiento, evitando la resiliencia necesaria para acometer el futuro. Por otra parte, también podemos concluir que obvia la necesaria función social del sistema urbano como núcleo de convivencia, de interrelación, de supervivencia y de cohesión, de tal manera que lo transforma en un conjunto de espacios de habitación y mercado inmobiliario, en el que no prima lo culturalmente rico y socialmente diverso, para adaptarse a formas

---

<sup>132</sup> <http://www.desenvolupamentsostenible.org/es/los-riesgos-naturales/>

<sup>133</sup> [https://climate.nasa.gov/climate\\_resources/274/aumento-del-nivel-del-mar/](https://climate.nasa.gov/climate_resources/274/aumento-del-nivel-del-mar/)

de habitar que, como podríamos decir, «cronorizan» la vida, pues no «temporizamos» regulando el tiempo, sino, al contrario, es el tiempo el que regula al ser humano.

Como establece Carlos Moreno (Moreno, C. 2022), ideador de la *ciudad de los 15 minutos*<sup>134</sup>, poder decir «buenos días» por un encuentro inesperado es decir al otro que existes<sup>135</sup>. Esta visionaria simplicidad integra el concepto de proximidad, el cual hoy resulta ajeno a las ciudades tal y como las habitamos. Para él, y para los movimientos de lentificación en general, las ideas motivantes son *Proximidad y Desmovilidad*. Se trata, en definitiva, de reconceptualizar las ciudades y el territorio, de integrar estas variables como monomios de una nueva ecuación que resuelva un nuevo modelo, la ciudad policéntrica, la ciudad de los entornos próximos, entornos en los que podamos llevar a cabo las actividades humanas necesarias para la convivencia y nuestro desarrollo vital: residir con dignidad, por haber podido diversificar la ubicación de viviendas en edificaciones de múltiples tipologías en todos los barrios de la ciudad, mixtos, flexibles y multifuncionales; trabajar adecuadamente, presencial o telemáticamente, opción que, con la crisis sanitaria, va a alcanzar, en nueva oportunidad, cotas nunca pensadas; abastecerse de las materias necesarias para el funcionamiento diario, alimentos, ropa, enseres, etc., en tiendas de proximidad, convirtiendo los entornos vecinales en otro tipo de «centro comercial disperso», diversificado en su oferta y competitivo por asumir el protagonismo de la esencia comercial de la ciudad, incluido el mercado de barrio municipal, con toda la producción autóctona; el acceso a una salud física y mental, renaturalizando los entornos, desartificializando el espacio público, generando los espacios que eviten transformar al ciudadano en peatón, e implantando los servicios de salud primaria proporcionados; y el adecuado acceso a la cultura, bibliotecas de barrio, centros culturales plurifuncionales y autogestionados, y escuelas públicas en proporción a las ratios funcionalmente adecuadas. La escuela pública, como elemento de formación primaria, debe adquirir, aunque sea simplemente por seguridad en la accesibilidad y por simbolismo de futuro, una posición predominante en la configuración del barrio, promoviendo su máxima capacidad de isodistancia a los espacios residenciales: la escuela pública, aquí se reivindica, debe ser el elemento de una simbólica centralidad<sup>136</sup>.

La estrategia de la desmovilidad y la proximidad se constituye así en el embrión para concebir una senda hacia un hábitat contenido, equilibrado y resiliente, capaz de afrontar los efectos de un futuro problemático, en depleción respecto a los recursos y atenazado por los evidentes efectos del cambio climático.

Podríamos decir, simplificando más, que el problema principal que atenaza la ciudad está en la movilidad descontrolada. Culturalmente, la ciudad moderna se diseña en base a arterias y caminos de asfalto para la circulación, restando los espacios para habitar. Las ciudades no se diseñan para estar, sino para moverse. Es el diseño de las ciudades para la movilidad, no para el ciudadano. Y ello, además de otros problemas, es un atentado directo al medioambiente y un agente importante en el proceso del cambio climático o de la situación de contaminación letal de las ciudades.

Como dice Carlos Moreno, si el objetivo de la UE, según discurso de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, sobre el Estado de la Unión, en fecha 16 de septiembre del 2020, es alcanzar un nivel de reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero de la UE en un 55% para 2030 en comparación con 1990, y alcanzar la neutralidad climática, en relación con las emisiones de CO<sub>2</sub>, en 2050<sup>137</sup>, no cabe otra opción que plantearse la adopción de legislar y planificar bajo la óptica de ser capaces de proporcionar una mejor calidad medioambiental en las ciudades, en las que se concentra la mayor parte de la población mundial, y, por supuesto, en el conjunto del territorio, mediante la contención del consumo excesivo de recursos y bienes innecesarios, en hábitats dimensionados y diseñados para ello.

No se trata de generar aldeas de los 15 minutos, sino, simplemente, de que los conjuntos urbanos se acomoden a tamaños esencialmente controlables por medios de transporte descarbonizado, que en el caso de las grandes urbes se transformaría en las policentralidades derivadas de la planificación por criterios de proximidad, ¿o es que alguien puede estimar que una ciudad de varios millones de habitantes puede ser considerada una sola ciudad, un solo centro urbano?, ¿podemos imaginar, por ejemplo, México D.F. como una única ciudad, si su avenida principal tiene casi 30km?

---

<sup>134</sup> Videoconferencia dentro del programa Cartagena Piensa. Carlos Moreno en Universidad de Cartagena. <https://www.youtube.com/watch?v=wbVr8sTcrEs>

<sup>135</sup> Entrevista

<https://www.rtve.es/noticias/20201007/carlos-moreno-pandemia-hecho-reencontramos-vecindario-ganar-tiempo-util/2043714.shtml>

<sup>136</sup> Gran parte de la utópica solución a la depredación el medio, al cambio climático, está en la educación. Resulta inspirador concebir la escuela pública como el elemento referencial del barrio o del ente poblacional.

<sup>137</sup> <https://efeverde.com/crisis-climatica-ursula-von-der-leyen-la-ue-reducira-55-emisiones-2030/>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Obviamente no. Estas ciudades precisan de argumentos para constituirse en células conectadas, pero autónomas, en centros dispersos por el aglomerado urbano, que convierta el entorno próximo en autosuficiente, lento y vivencial. En el vecino como conciudadano identificado en el hábitat en el que vive, trabaja, disfruta y comparte.

España ha aprobado la Ley 7/2021, LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA en fecha 21 de mayo de 2021, en el que se pretende abordar para su corrección las situaciones y efectos del cambio climático.

Es palmario, como no se esperaba otra cosa, que el proyecto se fundamente, no en un nuevo modelo de planificación y de consideración de cuál es la raíz del problema climático, sino como un elemento de corrección de sus efectos, dando por sentado que no hay otra opción.

Artículo 21. ... La planificación y gestión territorial y urbanística, así como las intervenciones en el medio urbano, la edificación y las infraestructuras de transporte, a efectos de su adaptación a los efectos del cambio climático, perseguirán principalmente los siguientes objetivos: a) La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, ... b) La integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático...c)... d) La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, ...

Disposición final cuarta. Modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Se modifica la letra c) del artículo 20.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que queda redactado en los siguientes términos: «... En la consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo, se incluirán los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos: a) ...embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar. b)... eventos meteorológicos extremos ... c)... mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas... d) Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales. e) Riesgos de incendios...»

No hay ninguna duda de que el legislador está preocupado por los efectos del cambio climático y en la producción de recursos renovables, capaces de dar continuidad al modelo. Los principios rectores de la ley son:

Artículo 2. ...

Desarrollo sostenible.

Descarbonización de la economía española, entendiendo por tal la consecución de un modelo socioeconómico sin emisiones de gases de efecto invernadero.

Protección del medio ambiente, y aplicación del principio “quien contamina, paga”.

Cohesión social y territorial.

Resiliencia.

Protección y promoción de la salud pública.

Protección de colectivos vulnerables, con especial consideración a la infancia.

Igualdad entre mujeres y hombres.

Mejora de la competitividad de nuestros sectores productivos.

Precaución.

No regresión.

La mejor y más reciente evidencia científica disponible, incluyendo los últimos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de las Naciones Unidas.

Calidad y seguridad de suministro de energía.

Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Volvemos a leer en el texto legislativo la reiterada finalidad del «desarrollo sostenible», sin que ello suponga una reconsideración del término. De hecho, se asume, lo cual no es criticable en su objetivo, pero sí en su previsión, que «quien contamina, paga», por lo que se asume una continuidad, evidentemente penalizada, del modelo, lo cual será corrector de medidas, pero, desde luego, no sostenible. No se debe tratar de penalizar al contaminador, que también, se debe tratar de no contaminar como objetivo.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Pagar por contaminar, además, de tener un sesgo punitivo, alienta un mercado de contaminación que no

Vemos también un principio apelando a la «competitividad», lo cual, evidentemente, está en consonancia con un criterio de desarrollo, de crecimiento, según un modelo liberal de la economía. Sin entrar en disquisiciones sobre la bondad del modelo económico, es obvio que se trata de mantenerlo, pues la competitividad será un elemento antagónico a la recuperación ambiental y, como principio, será difícil de emparejar con la sostenibilidad: ¿Quién se limita en la competencia?

Por último, aboga, también, como principio por la «precaución». Este principio resulta absolutamente loable. Sin embargo, el futuro es incierto, los objetivos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero, de reducción de la dependencia del petróleo o el carbón regularmente establecidos a lo largo de los últimos decenios han sido incumplidos<sup>139</sup>, acelerándose el proceso de destrucción bioclimática. ¿Es creíble que la adopción de las mismas medidas, pero acentuando el objetivo debido a su incumplimiento, aplicadas en las reuniones por el clima pasadas vayan a ser cumplidas ahora? ¿Sería más acertado, como principio de precaución, la aplicación de medidas drásticas de carácter legislativo y planificador, de carácter inverso al problema generado?

En este sentido, analizaremos, con carácter propositivo, cuál es la senda que consideramos adecuada para lograr una modificación de la deriva a la que nos han llevado las fallidas medidas de control de las emisiones, de consumo de recursos, de crecimiento descontrolado, para proponer el proceso de inicio de deceleración de dicha deriva, de tal manera que, si no un deseado, pero obcecado y prematuro, cambio definitivo de modelo económico y de sociedad, al que, posiblemente, nos veremos abocados más pronto que tarde, sí podamos vislumbrar una contribución para modificar los hábitos disfuncionales en el ámbito territorial que persiga, de alguna manera, un modelo respetuoso con el medio y una corrección en el uso de sus recursos finitos, obviamente en el que se incluye el suelo, en nuestra forma de habitar, modelo al que se le ha denominado decrecimiento, crecimiento estacionario, eourbanismo, etc., pero al que, simplemente, con base en los principios que inspiran ese cambio de modelo propugnado por tales movimientos, en términos territoriales y urbanos, denominaríamos rehabilitación, regeneración y renovación territorial, contención, equilibrio, más que decrecimiento, término con connotaciones difíciles de asumir.

#### **4.2.5. Una aproximación a la aplicación territorial del ideario decrecentista**

El proyecto del decrecimiento es una utopía, es decir, un generador de esperanzas y de sueños. Sin embargo, lejos de refugiarse en lo irreal, trata de explotar las posibilidades objetivas de su puesta en práctica. De ahí el calificativo de “utopía concreta”, en el sentido positivo que le dio Ernst Bloch (*Le principe espérance*. 1ª edición Francfort, 1953. Gallimard, París, 1976) ...Supone un proyecto basado en el análisis realista de la situación; proyecto que, no obstante, no puede traducirse inmediatamente en objetivos susceptibles de realización. Lo que se busca es la coherencia teórica del conjunto... Esta es la manera como debe entenderse el círculo de las 8R y las perspectivas resultantes... (Latouche, S. 2007)

De acuerdo con estos ocho principios de revisión del modelo, como ideario utópico, establecidos por Latouche —Revaluar, Reconceptualizar, Reestructurar, Relocalizar, Redistribuir, Reducir, Reutilizar, Reciclar—, vamos a tratar de establecer su paralelismo territorial, con el objetivo de mostrar un nuevo ideario en el tratamiento del territorio y del habitar, que es construir y alterar el territorio, para poder establecer las bases de un nuevo modelo en la concepción del sistema y su modo de readecuación, que permita, a su vez, intervenir en la realidad y transformarla.

Revaluar. -

La planificación territorial y urbanística nace con el espíritu de estructurar y organizar los espacios en los que el ser humano va a llevar a cabo sus actividades, individualmente y en relación con su colectividad.

Tanto el suelo como la propiedad del mismo adquieren un nuevo valor, desde la óptica económica, cuando se le aplican atributos por la planificación, que los diferencian del suelo original. Tales atributos son incorporados, mediante la técnica oportuna, al patrimonio del que detenta dicho suelo.

Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta que es la propia acción colectiva la que provoca estos atributos que, por definición, resultan excluyentes por no equitativos —no se planifica en nuestra sociedad en base a un atributo generalizado e igualitario para el conjunto del territorio—, se hace necesario entender, con el objetivo de cumplir los fines de tal planificación, que se encuentran imbuidos de un componente social de gran calado, su «función social» inherente al suelo y al derecho de propiedad.

El territorio en sí mismo tiene un determinado valor intrínseco, que ya establecimos como su «valor

---

acaba con el problema, lo mercantiliza.

<sup>139</sup> <https://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-bruselas-expedienta-espana-incumplir-objetivos-reduccion-emisiones-contaminantes-atmosfericos-20230126153612.html>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de uso». Es el que se deriva de su propia condición de territorio: su imagen, el paisaje, su capacidad de mantener la vida, su disfrute, su biodiversidad.

Esos activos fijos tienen un valor contable. Y éste responde, tanto al valor de uso que el territorio y sus elementos mantienen o pueden mantener, como al valor de cambio que, en cada momento, la sociedad otorga a esos elementos y al propio territorio, y que va asociado a la demanda social. (Ortega, J. 2018)

El territorio, además, una vez planificado para ser habitado por el ser humano y utilizado para sus actividades básicas, es decir, «construido» —entendiendo su construcción en todas las acepciones, no solo la edificatoria— adquiere un nuevo valor, el «valor de producto», un valor ajeno primigeniamente a él, que se adquiere en función de determinadas acciones y que genera mayores o menores plusvalías sobre su original «uso».

Es este «valor de producto» el que adquiere su función social — en el «valor de uso», esta es intrínseca— como elemento participativo en la organización de la vida en sociedad, del residir, del abastecerse, etc.

Ya tuvimos ocasión de comentar como este «valor de producto» puede llegar a ser un elemento de injusticia e insolidaridad, de fomento de un mercado especulativo, el cual puede llevar a destruir una gran parte de la función social que debe adquirir el suelo y sus atributos para cumplir el fin para el que se planifica, para servir a esa función social que se les encomienda.

Y es fundamentalmente esto, el desarrollo especulativo de una industria del suelo, lo que ha generado un conjunto de valores ajenos a los necesarios para poder abordar los nuevos retos de la sociedad ante la situación descrita con anterioridad. El «valor de producto», en la sociedad actual, en una economía de mercado no regulado y sometido a una perspectiva de desarrollo o de crecimiento ilimitado, anula el «valor de uso» y anula los valores para los que se le atribuyó dicho producto.

Hoy los valores son los del crecimiento, la expansión de la ciudad, la generación de extraordinarias plusvalías que, en el caso español, se devuelven en escasa entidad a la sociedad en forma de urbanización y escaso aprovechamiento. Cualquier acción de atribución de actividad posible sobre el territorio, sea cual sea dicha actividad, no viene referenciada a los usos sociales que de tal atribución se deberían derivar, sino del beneficio económico que se pueda obtener. Ni siquiera en beneficio del beneficio se respeta el original valor de uso ni casi tan solo buscando la tan utilizada estrategia de la sostenibilidad, derivando la acción antrópica sobre el medio, sobre el territorio, en una especie de depredadora vorágine sobre sus recursos, de crecimiento sobre el mismo o de devastación de sus valores. Y todo ello amparado en un derecho de propiedad que aparece como innato al derecho al uso del suelo, cuando no ha habido más acción inversora, productora, que la propia de la sociedad en su atribución generosa.

Un nuevo modelo debe reevaluar el sentido de la ocupación y uso del territorio, de la adecuada utilización de sus recursos, con sentido de su permanencia, asumiendo que el medio en el que se van a llevar a cabo las acciones humanas y el uso de los elementos de dicho medio son finitos, limitados, y que su disponibilidad es un préstamo, no una propiedad. El valor del producto, valor atribuido de forma artificial, debe incorporar, además, su función social por el mero hecho de esta atribución, que debe articularse como característica intrínseca del suelo, pero no como atributo del mismo, hasta su activación social.

**Revaluación equivale a: planificar territorialmente es, esencialmente, establecer el valor del sujeto que se planifica, el territorio. Su valor de uso. Es este valor el que se planifica; sus recursos no tienen el carácter, ello ya socialmente asumido, de ilimitados; el territorio y sus recursos son elementos prestados, cuyo fin es atender la función social del bien común. La incorporación del atributo, en cualquier caso, debería ser una característica del suelo, no su contenido, no un derecho, y debe quedar sujeta al beneficio social.**

Reconceptualizar. -

Bajo esta óptica, se hace necesario deconstruir el sentido del progreso, para reconceptualizarlo de nuevo entendido como aquello que permite un desarrollo armónico, contenido y limitado a las fronteras del planeta, con utilización de los recursos naturales adaptándonos, primero, a su «valor de uso»; en segundo lugar, a la real necesidad social del mismo y, en tercer lugar, a su finitud.

Deconstruir el concepto establecido por Alba Moreira (Moreira, A. 2019) sobre el progreso, como soporte económico de desarrollo.

Walt W. Rostow (1993) hablaba de cinco etapas inevitables por las que deben pasar las sociedades para convertirse en «desarrolladas». Un proceso forzoso en el que se valora el progreso humano en términos netamente económicos.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

El progreso se torna desarrollo económico en el momento en el que se reduce el ideal (progreso) al fundamentalismo de la producción y el consumo como sinónimo.

Se hace necesaria una reconceptualización del término «necesidad» para adaptarlo a su etimología.<sup>140</sup> No es «necesidad» el consumo que viene provocado por intereses ajenos a la propia esencia del habitar, habitar en todas sus acepciones y variables, por tratarse ello de una actividad de la que el ser humano no se puede sustraer. No es «necesario» desarrollar el crecimiento de la actividad sobre el territorio bajo criterios ajenos al fin para el que se planifica bajo la óptica de la función social. La necesidad adquirirá grados y en función de esa escala deberá actuarse en la ocupación territorial.

El territorio es el primer bien necesario. El territorio no debe ser un elemento ajeno en la planificación. La planificación debe asumir, en su concepción, al territorio, y su capacidad, como el elemento a planificar, sometiendo el resto de actividades a dicha capacidad de acogida, y el uso de sus recursos, a la propia capacidad de estos para ajustarse, ahora sí, tras la revaluación y reconceptualización, a los límites de la sostenibilidad, por supuesto, entendida esta, no como límite, sino como medida de recuperación: solo es sostenible lo recuperable, lo renovable.

**Reconceptualización equivale a: progreso en contención y autolimitación; necesidad real, no artificial; planeamiento es función social; el territorio, y el respeto a la capacidad de los recursos, es la primera opción; sostenibilidad no es límite alcanzable, es recuperación.**

Reestructurar. -

El binomio imperante en la sociedad de mercado es el de la oferta y la demanda.

En el campo del urbanismo, la estructura de análisis del elemento sobre el que se pretende planificar la actividad humana se establece en función de la necesidad, como ya hemos comentado, de la demanda del mercado, demanda real o artificial. Se genera la expectativa de crecimiento, se ordenan los suelos y se ocupan.

Resultaría imprescindible, para asegurar la pervivencia de la oferta, del territorio y sus valores, ajustar la demanda a dicha oferta, entendiéndola esta oferta como aquella capacidad de acogida que el territorio, por sus características, permita.

Los modelos que se diseñan tratarán de minimizar una serie de dificultades inherentes a los procesos de planificación y gestión territorial derivadas esencialmente de un hecho: la dificultad de cuantificar los efectos de las acciones territoriales de las actividades económicas. No sólo porque sean difícilmente mensurables, sino porque cuando se busca cubrir las necesidades inmediatas no parece que sea necesario prever los resultados ni evaluar las intervenciones.

...

Dicha evaluación se basa en el concepto de capacidad de acogida desarrollado, dentro de la teoría de la planificación física con base ecológica, como un concepto teórico que se refiere al uso óptimo del territorio en orden a su sostenibilidad.

...

Gómez Orea (1992, 25) define la capacidad acogida del territorio como el grado de idoneidad o cabida que presenta el territorio para una actividad teniendo en cuenta a la vez, la medida en que el medio cubre sus requisitos locacionales y los efectos de dicha actividad sobre el medio; en este sentido, entenderemos que los usos urbanos evaluados obtendrán su localización óptima cuando sean asignados en un lugar que los pueda recibir sin que se degraden gravemente sus características ambientales, de tal manera que su integración en el medio y en el paisaje cuente con la mayor aptitud y el menor impacto posibles. (Galacho, F.B. y Arrebola, J.A. 2008)

No se trata de ocupar todo aquello que el mercado inmobiliario —agrícola, residencial, terciario, industrial o complementario— «necesite» y donde lo considere adecuado dicho mercado. Se trata de adecuar la necesidad a la capacidad de un terreno, sin depreciar su «valor de uso» esencial, para asumir una determinada actividad.

Es la esencia del territorio, su análisis integral e integrado, la que debe generar la capacidad de que el «valor del producto», lo atribuido por la sociedad, pueda superponerse al «valor de uso», lo inherente al territorio, por ser capaz de asumirlo y ser especialmente necesario.

Ello implica decrecer, evidentemente, en el uso del territorio, pues este ha sido abusado, y evitar continuar con el despilfarro innecesario. En realidad, evitar el simple despilfarro, pues en ese despilfarro está implícitamente estructurado el colapso.

---

<sup>140</sup> Necesidad como «aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir» (RAE)

**Reestructuración equivale a: ordenar el binomio oferta/demanda— capacidad/necesidad, sometiendo las segunda a la primera; determinar la primacía del «valor de uso» sobre el «valor de producto», obviando la situación de decremento del primero en favor del segundo, cuando aquel tiene un carácter de valor esencial. Solo la capacidad y la necesidad, el equilibrio entre ambas, deberían ser las variables del juego.**

Relocalizar. –

Establecer como prioridad el concepto de proximidad. La economía de cercanía. Evitar o limitar la movilidad. Redimensionar lo urbano y la actividad, para transformar el sistema en entes lo más autónomos y autóctonos posibles. Recuperar lo local, el kilómetro cero, para evitar el desplazamiento forzoso innecesario, para recuperar el tiempo como elemento de desarrollo, adecuando las actividades a sus necesidades y no a la celeridad, superando la dicotomía tiempo/distancia.

La proposición está basada esencialmente en la revitalización de los servicios de cortas distancias, 15 minutos en movilidad activa (a pie o en bici) basada en cuatro criterios: redescubrir todos los recursos de proximidad, utilizar los metros cuadrados existentes más y mejor, darle a cada lugar múltiples usos y reapropiarse del espacio público para hacer de él, lugares de encuentro, de vida. (Guidobono, M. F., & Builes-Vélez, A. E. 2023) <sup>141</sup>

Trabajar donde se vive y abastecerse en el lugar, disminuir la huella ecológica de las actividades humanas, adquirir eficiencia en la vida, para como dice Carlos Moreno, diseñar para la inmovilidad <sup>142</sup>, porque si no necesitas moverte es porque estás satisfecho donde estás y el planeta lo agradecerá.

**Relocalización equivale a.- autonomía; autoctonía; autoeconomía; proximidad; desmovilidad; eficiencia; tiempo.**

Redistribuir. -

Los municipios rurales contribuyen un 34% menos al cambio climático que los urbanos y hasta 20 veces más a la conservación de la biodiversidad. Solo un 16% de la población española está cuidando' del 85% del país, el territorio clave contra la crisis ecológica, y no disfrutan de los mismos servicios ni oportunidades. El gasto nacional en protección de la biodiversidad no llega al 0'1%del PIB.

El fenómeno de la despoblación rural que sufre nuestro territorio desde hace décadas tiene impactos sociales, culturales y económicos, pero también medioambientales. Una de las consecuencias que sufre la llamada "España vaciada" es la pérdida de actividades agrícolas, ganaderas y forestales tradicionales, respetuosas con la naturaleza y que suponen una forma sostenible de producir alimentos y otros bienes a la par que contribuyen a mitigar el cambio climático y conservar la biodiversidad. <sup>143</sup>

Nos movemos en territorios desequilibrados, en los que en determinados ámbitos hay excesiva concentración de «todo», pero de todo disperso, de población, de oferta comercial, de trabajo, etc., obligando a la generación de macroespacios ocupados, crecientes sin límite, pues la producción genera consumo y el consumo genera nueva producción, en un círculo vicioso: la ocupación territorial precisa de un nuevo equilibrado modelo, revirtiendo lo innecesario del exceso recibido, y reinvertiendo en la transformación equilibrada de lo útil.

Sin embargo, existen territorios vacíos, anulados, desertizados de actividad, depauperados, lo cual, genera más vacío y más abandono. En ellos no hay reinversión, pues no hay beneficio y las economías locales desaparecen.

Del mismo modo sucede en los núcleos de concentración. El desequilibrio territorial se reproduce en el desequilibrio urbano, en el desequilibrio de los barrios, en todas sus facetas, la comercial, la de la calidad de la vivienda, la del abastecimiento, la de la cultura y la educación, que, curiosamente, es respuesta a la nueva ocupación de periferias derivadas de la emigración que acentúa la despoblación territorial.

Un nuevo concepto de distribución de servicios, de vivienda, de centralidad es equilibrar el núcleo, es repartir la ciudad en policentralidad, que permita, de nuevo, asumir como *leitmotiv* del diseño la desmovilidad.

Y, analógicamente, reequilibrar el territorio mediante la nueva distribución de actividad, de fomento de las tecnologías de la comunicación en las áreas rurales despobladas es redistribuir la población, recuperar el bienestar, redimensionar el hábitat.

Redistribuir implica repartir sobre el territorio y sobre la ciudad los elementos que hacen de ambos

<sup>141</sup> Citando a Carlos Moreno en La ciudad de los quince minutos.

<sup>142</sup> <https://www.rfi.fr/es/francia/20190627-la-movilidad-del-futuro-es-la-inmovilidad-carlos-moreno>

<sup>143</sup> <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/agricultura/espana-vaciada/>



un espacio habitable y coherente, armonizado con el entorno y sostenible, de tal manera que la masa de población alcance en todos los lugares, unos con mayor entidad y otros con menor, pero una entidad suficiente como para poder asumir todos los elementos necesarios para el bienestar.

**Redistribuir equivale a.- redimensionar; repartir; equilibrar; incentivo a ruralizar; «desurbanitizar», desenmascarando al urbanita como panacea del desarrollo integral.**

Las tres R que restan, Reducir, Reutilizar y Reciclar (3R)<sup>144</sup> son las R ecológicas, reglas básicas del movimiento ecologista para preservar el medio ambiente. Para nosotros, desde el punto de vista territorial y urbanístico, son las reglas para mejorar la gestión metabólica en el territorio y mantener el equilibrio de sus recursos, puesto que todos son finitos e irremplazables. Reducir la ocupación, el desbordamiento, repensando y reutilizando los espacios y los edificios, flexibilizando. Se trata, básicamente, de reducir el uso, para que este no sea el innecesario, sino el que se ajuste a la capacidad de acogida o regeneración, y reducir los residuos derivados de un consumo, de una ocupación irresponsable, con la consiguiente reducción de la huella ecológica

Reducir. -

Reducir implica ajustarse a las posibilidades del planeta. Implica decrecer o, como mínimo no crecer, en su literalidad, *contra natura*, pues se está planificando un crecimiento superior al necesario; ajustarse a la capacidad de acogida del territorio, evitando macroextensiones territoriales. Significa, por tanto, dimensionar a escala humana, ajustarse a las necesidades y posibilidades de acuerdo a formas de vida más naturales.

Y para no crecer, precisamos compactar, densificar, pero también esponjar para humanizar y renaturalizar, para disponer de bienestar sin necesidad de expandir.

Se trata de una política de deconsumir a todos los niveles, que en el caso del territorio deriva en la desmovilización, en ajustarse a la oferta o capacidad, tratando de filtrar lo innecesario.

**Reducción equivale a.- decrecer; reconocer la capacidad territorial; limitar el consumo ilimitado y deconsumir; redimensionar ajustando la escala; y, por lo tanto, compactar, densificar y esponjar; en definitiva, desmovilizar.**

Reutilizar. -

Concebir los espacios y las edificaciones, los territorios, para poder darles la función adaptada al cambio posible. Se tratará de flexibilizar lo construido, para poder reconsiderar su función. Lo que hoy es un parque, mañana puede ser un centro de atención al emigrante. Lo que hoy son oficinas, mañana pueden ser viviendas de alquiler o un hospital de emergencia. Una plaza, puede ser un huerto urbano y volver a ser una plaza de actividades lúdicas. La forma de hacer implica la capacidad de adaptar.

Y flexibilizar, principalmente, el planeamiento, para poder adaptarse, reutilizando los espacios y las tipologías, para romper la lenta carga administrativa de su formación. Agilizar, para adaptarse a los cambios de la sociedad de forma que le permita la resiliencia. Idear nuevas y ágiles formas de responder a las necesidades de la sociedad, manteniendo los elementos estructurales, para flexibilizar la concreción de los secundarios: regenerarlos en una nueva función.

Flexibilizar implica, también, urbanizar en modo alternativo al tradicional —urbanizar para habitar, no en modo desplazamiento— para así poder entender el concepto de reconvertir el espacio destinado a la movilidad motorizada y sus elementos estáticos en espacios revegetados, permeabilizados y desartificializados, como una política concreta de naturalización de la ciudad, de inversión de la proporción vehículo/ciudadano.

**Reutilización equivale a conquistar la resiliencia mediante la flexibilización; agilizar la burocracia administrativa en el planeamiento; reversibilizar, reconvertir, naturalizar, desartificializar. Reutilizar equivale a refuncionalizar de nuevo mediante la flexibilidad, la rehabilitación física y funcional.**

Reciclar. -

En el proceso del metabolismo urbano, la generación de desechos es un enorme problema para el medio, para la ciudad y para el territorio. El proceso de reciclaje juega una labor fundamental en aligerar la digestión. Recomponer como elemento útil los recursos empleados, el agua, los residuos sólidos, permite volver a la reutilización.

Reciclar permite, como reutilizar, alargar el período de vida de un objeto, de un elemento, de un

---

<sup>144</sup> <https://www.ecologiaverde.com/las-3r-reducir-reutilizar-y-reciclar-315.html>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

territorio. La deconstrucción controlada permite el reciclaje de gran cantidad de productos ya formados, ventanas, puertas, radiadores, vidrios, etc., que entran en el mercado especializado y evitan su desecho, o no conformados, hormigones, cerámicas, asfaltos, etc., que se reutilizan en bases, fachadas, mezclas, etc. La deconstrucción ha de primar al derribo, revalorizando al máximo los materiales existentes en una construcción o urbanización.

Los materiales deben poderse reciclar, han de permitir sus múltiples usos y los materiales usados deben permitir, también, reciclar los recursos apropiados al territorio, mediante la máxima superficie de suelo no artificializado o permeable. Los materiales deben facilitar un cierto metabolismo circular. Reciclar entra en el nuevo modelo como concepto frente a destruir y reemplazar: es una nueva forma de crear para no deber volver a crear, sino para reinventar.

Pero es que, para poder reciclar, también es importante saber hacer en formas y materiales que favorezcan la inversión de lo construido para su reciclaje. Una infraestructura blanda, por ejemplo, para un paseo marítimo en pasarelas de madera, sin hormigones, sin obras duras, se reconvierte en playa o mar, y sus materiales son sostenibles y reciclables, mejor que una obra intensa y dura, un paseo al uso, y, sin ninguna duda, resulta más rentable y contenido en el dispendio.

**Reciclaje equivale a deconstruir frente a derribar; regenerar, renovar; permeabilizar frente a impermeabilizar; revitalizar con nueva función, (aguas, residuos sólidos transformables, elementos reutilizables, espacios transformables, suelos reaprovechables, etc.) frente a verter; rediseñar el metabolismo, para evitar desechar. Reconfigurar el modelo de construir para facilitar su naturalización. Reciclar para reinventar.**

## 5. Hacia una propuesta general

Hemos estado analizando la situación en la que se encuentra el territorio, la capacidad del ser humano para intervenir sobre él, en el sentido de utilizarlo, consumir sus recursos y ponerlo en crisis, cuando este territorio es conceptualizado como el espacio físico en el que se van a desarrollar todas las actividades humanas, y no es considerado a la vez como el elemento frágil del sistema, sobre el que cualquier acción humana tiene su repercusión que, en muchas ocasiones, deviene en una perversa destrucción del medio de difícil reversión.

Sabemos el interés de las naciones por establecer una estrategia consensuada limitadora de los efectos que el desarrollo de la sociedad está teniendo sobre el medio, sobre aquellos recursos, incluido el suelo, que tienen un carácter finito y que son tratados como si no existieran límites.

También sabemos que este interés de las naciones no se convierte en una acción transformadora, no reinventa el modelo, no actúa más que en el plano teórico, tiene una componente netamente filosófica y olvida la realidad, pues los efectos en el medio ambiente, el cambio climático, la ocupación del medio o la depredación de sus recursos siguen avanzando en sentido negativo.

La pérdida de biodiversidad es rápida y continua. Durante los últimos 50 años, los seres humanos hemos cambiado los ecosistemas más rápida y extensamente que en cualquier otro período comparable de la historia de la humanidad. Las causas directas de la pérdida de biodiversidad no muestran señales de disminución. Ahmed Djoghla en: Hasselink et. al. (2007).<sup>145</sup>

Conocemos, también, la dificultad que supone para la sociedad asumir los retos que se plantean desde la ciencia para revertir un proceso de consumo y devastación que, en el mejor de los casos, va a cambiar el modo de vida actual, modificará la sociedad, obligando a grandes sacrificios en determinadas partes de la tierra, las cuales van a ver mermadas sus posibilidades para soportar la supervivencia de sus habitantes, porque el clima o la depleción de determinados recursos, el agua, por ejemplo, lo va a impedir, generando movimientos migratorios —ya los hay— no tan solo derivados de situaciones políticas adversas a «sistemas de progreso», sino por cuestiones derivadas de las condiciones del medio, las sequías o las temperaturas extremas, la modificación de los niveles de los océanos o, simplemente, porque el territorio se haya convertido en un medio inútil para mantener el abastecimiento, la morada o las relaciones humanas: son los migrantes climáticos<sup>146</sup>, son aquellos que no pueden ya subsistir de su entorno próximo, porque la globalización los despoja de sus recursos, en beneficio de lugares lejanos.



*Imagen 20. EMIGRACIÓN CLIMÁTICA FRENTE A EVENTOS DISRUPTIVOS.*

Fuente.-exame.com. Vanessa Barbosa.

Según un informe del Banco Mundial, para 2050, los impactos del cambio climático podrían llevar a 140 millones de personas a migrar dentro de las fronteras de sus países, creando una crisis humana que podría amenazar el proceso de

<sup>145</sup> <https://www.cepal.org/es/temas/biodiversidad/perdida-biodiversidad>

<sup>146</sup> Comprenden el traslado de una persona o grupos de personas que, predominantemente por cambios repentinos o progresivos en el entorno debido a los efectos del cambio climático, están obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, u optan por hacerlo, ya sea de forma temporal o permanente, dentro de un Estado o cruzando una frontera internacional (OIM, 2019) Organización Internacional para las Migraciones. ONU <https://migracionesclimaticas.org/que-son-las-migraciones-climaticas/>

desarrollo en esos países<sup>147</sup>

Son constantes y periódicas las reuniones de las naciones sobre la cuestión climática, pretendiendo establecer medidas de freno, más bien, para establecer los objetivos que se deben alcanzar, para tratar de revertir la situación, para mantener el modelo de vida actual, mediante modificaciones del sistema que permitan corregir las amenazas.

En este contexto, se inserta la sostenibilidad. Ya hemos explicitado que la sostenibilidad implica la existencia de límites: si no hubiera límites, no habría necesidad de evitar sobrepasarlos para poder transmitir lo limitado a las generaciones posteriores, evidentemente —si todos los recursos fueran ilimitados, no habría necesidad de atender a su sostenibilidad—. Los principios en los que esta se basa consisten, precisamente, en no sobrepasarlos, para evitar que los valores normales del clima no se alteren en exceso, los recursos se mantengan y se pueda vislumbrar un futuro, en teoría, similar al actual en relación con el nivel de vida.

Y así entendemos el progreso. Así concebimos el modo de actuar sobre el medio, no sobrepasando los límites, siendo sostenibles. Sin embargo, por un lado, no hay conciencia generalizada de que es una competencia de todos como sociedad y como individuos de que para ello es necesario establecer límites también al crecimiento, pues un crecimiento ilimitado, hoy por hoy, precisa de un consumo de recursos ilimitado. Es una cuestión que, bajo las premisas actuales, no es asumible por la sociedad. Y, por otro lado, no asumimos la finitud de los elementos que nos permiten mantener el modelo. Hay una merma de los recursos que mantienen el sistema, incluso en la sostenibilidad si esta va asociada al crecimiento. El límite debe establecerse en la capacidad de recarga del recurso y ello implica el no crecimiento por el crecimiento, pues este, así concebido, no entiende de contención, sino de competición. Estos recursos deben ser reinventados y debe ser contenido el uso de los que son insustituibles, como el territorio, el aire y el agua.

No podemos, desde nuestra parcela de ordenación territorial y urbanística, intervenir de modo completo en la solución. El territorio, las ciudades, los modos de vida de las personas —su forma de desplazarse, de abastecerse, de producir, de consumir, de habitar, de desechar— son una parte más del sistema. Efectivamente, son parte de un sistema de consumo, de crecimiento, de depredación que, en múltiples facetas, tienen una importante responsabilidad de la situación —de hecho, la acción humana es la responsable final del grado de degradación del planeta<sup>148</sup>, ninguna otra especie crece por encima de lo necesario—, pero son, también, a su vez, víctimas de los modos de concebir el desarrollo. El territorio, la producción, el consumo, etc. son necesarios para la vida, pero son transformados por el hombre, no en productores de beneficio social, sino en medios para un fin, el desarrollo económico ajeno a aquel. Concretamente, el territorio, sus componentes y sus recursos son los elementos que, debido al crecimiento por el crecimiento, se encuentran en una situación crítica y, por ende, en situación crítica está el sistema completo, pues de aquel se abastece y se sustenta, y a aquel desequilibra y empobrece.

Hemos estado haciendo una breve revisión de alguno de los utópicos movimientos alternativos al sistema. Movimientos que podrían otra vez al hombre en su situación de estabilidad o equilibrio frente al medio, los movimientos decrecentistas, los que subvierten la realidad, para transformarla en un estado que incluso los propios decrecentistas califican como utopía por tratarse de una verdadera revolución cultural que la sociedad no tiene visos de querer asumir. Sin embargo, bajo su óptica, y frente a la lógica de la imposibilidad de crecer infinitamente en un mundo finito, no hay otro futuro alternativo. Y si lo hay, si hay una alternativa en lo tecnológico, como hay quien defiende, —la tecnología resolverá todos los problemas— no parece que, a la vista de su desigual distribución y posesión se pueda convertir en la panacea. Su uso aliviará muchos de los procesos que hoy en día afectan a la humanidad, sin duda, pero no atacará la base del problema: la continua necesidad de consumo para mantener el crecimiento. Obviaremos, en parte, por tanto, el cambio tecnológico, el cual conlleva un nuevo sistema de poder, de control, con estructuras diferentes, con posibles elitizaciones de una parte de la sociedad. A ese cambio, salvo que se alcanzara su difícil democratización, no tendrá acceso, como no lo tienen en el sistema actual, dos terceras partes de la población mundial, la inmensa mayoría de la sociedad.

Como establecen Jaume Giné y Joan Prats<sup>149</sup>

<sup>147</sup> <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/03/19/climate-change-could-force-over-140-million-to-migrate-within-countries-by-2050-world-bank-report>

<sup>148</sup> Cambio climático: el ser humano ha calentado el planeta a un nivel nunca visto en los últimos 2000 años. <https://news.un.org/es/story/2021/08/1495262>

<sup>149</sup> ¿Nuevas tecnologías para el desarrollo humano? <https://www.uoc.edu/web/esp/art/uoc/0107027/desarrollo.html>

Vivimos la revolución tecnológica más importante experimentada por la humanidad. Nos induce sentimientos cruzados de esperanza y temor. Las nuevas tecnologías son hoy producidas ya mayoritariamente por las grandes transnacionales que siguen a la demanda con mayor poder adquisitivo. Las prioridades y necesidades de los países pobres no merecen la atención debida en el financiamiento de la investigación y el desarrollo. El déficit democrático de la globalización agrava el problema. Los grandes fallos representados por Bhopal, Chernobil, la Talidomida, las vacas locas o el cambio climático nos hacen pensar que las tecnologías no están bajo control. El dato de que dos terceras partes de la humanidad no hayan obtenido de las nuevas tecnologías mejoras sustanciales en sus condiciones de vida y algunos las hayan empeorado tampoco alienta. Cuando el desarrollo ha de basarse principalmente en la capacidad para procesar y aplicar conocimiento en redes internacionales de producción e intercambio la amenaza de un mundo todavía más desigual y fraccionado no es ilusoria.

...

Las tecnologías tienden a crearse crecientemente por las empresas transnacionales (más del 60% de las actividades de investigación y desarrollo son realizadas ya por el sector privado) siguiendo la demanda de los consumidores de altos ingresos y no las necesidades de los pobres que tienen escaso poder de compra.

Estando así la cuestión, no podemos evitar tratar de intervenir en la parte alícuota que nos corresponde. El territorio está degradado y amenazado, las ciudades crecen sin límite, se deshumanizan, y son foco de insalubre contaminación. Según la revista científica *Environmental Research*, la contaminación causada por la combustión de energías fósiles fue responsable de 8,7 millones de muertes prematuras en el mundo en 2018, es decir, 20% de los adultos fallecidos.<sup>150</sup> Por otro lado, según la OMS, más del 60% de la población mundial vivirá en 2050 ya en grandes ciudades.<sup>151</sup>

### **5.1. Algunos elementos para el debate**

El cambio de modelo en la forma de habitar y construir el territorio se intuye, y se propugna ya por cierta parte de la comunidad científica, imprescindible para recuperar formas de vida saludables, sanitaria y socialmente. Los teóricos del decrecimiento muestran sendas para debatir nuevos modelos de ciudad, o para repensar algunos ya ensayados, pero que, en cualquier caso, deben cuestionar y transformar la forma de ocupar el medio, de crecer sobre el territorio y de cómo utilizar sus recursos. Y, seguro, el decrecimiento como filosofía nunca podrá ser aceptado por un sistema perfectamente estructurado para lo contrario, pero la perspectiva de futuro no puede hacernos cerrar los ojos ante una situación incierta, y ciertas posiciones de contención —de freno y de desaceleración—, indicadas por este movimiento sí nos muestran recorridos que han de hacer repensar el modelo, para reestructurar algunos conceptos.

#### **5.1.1. El contexto territorial como sistema integral**

Como ya estuvimos analizando, el territorio —los elementos que lo componen, suelo, flora, fauna, recursos, población, aire, paisaje— es, posiblemente, la parte esencial del sistema medioambiental. Sin él y, consiguientemente, sin esos recursos no es posible la vida ni el desarrollo. Desaparece la existencia.

De ello debemos ser conscientes —es una cuestión educacional— y establecer que cualquier actuación sobre estos elementos requiere de una previa reflexión sobre la afectación de los mismos. No hay ninguna posibilidad de mantener el sistema sin conocer su capacidad de aprovechamiento o, en múltiples ocasiones, su intangibilidad, y sin evaluar cómo preservarlo ante las acciones que lo pretendan transformar.

Sin embargo, la planificación prevista en la legislación española, también la valenciana, si bien establece, de acuerdo con la transposición de la normativa europea, la necesidad de llevar a cabo la Evaluación Ambiental Estratégica de los planes y programas —entre ellos, por supuesto, los que afectan al territorio—, esta es llevada a cabo desde el análisis de una alternativa concreta predeterminada de planeamiento, borrador de plan y, tras el documento de alcance, versión inicial de plan, que se confronta con otras —ello es, como mínimo, la práctica habitual<sup>152</sup>— y establece su

---

<sup>150</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0013935121000487>

<sup>151</sup> <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

<sup>152</sup> Obviamente, cuando se establecen propuestas territoriales, estas no se llevan a cabo desde el desconocimiento del objetivo perseguido con la ordenación, lo que implica, sin duda, una predisposición por determinadas formas de transformarlo.

incidencia territorial, es decir, cómo afectará esta alternativa, una alternativa ya preformulada, por desechadas otras, al propio territorio.

Hemos de determinar, por tanto, que la evaluación no se lleva a cabo mediante un análisis de los valores intrínsecos del territorio, del medio, sino en función de una alternativa de planeamiento, y sobre los efectos que dicha alternativa pueda producir en el mismo.

La experiencia de las evaluaciones llevadas a cabo desde su normativización demuestra que estas se realizan sectorialmente, en base a diferentes políticas de distintos aspectos territoriales, por aplicación, como regla general, de las afecciones a los suelos protegidos o de reserva, que han sido establecidos con anterioridad e individualmente.

Si bien la capacidad de las CCAA para establecer la aprobación de un plan y su previa EAE distingue dos campos jurisprudencialmente admitidos, el del control de la legalidad sectorial y el de la implicación de la protección ambiental pura —«...la postura jurisprudencial mayoritaria en este campo es que las CCAA disponen de facultades de control de legalidad, por una parte, y también sustantivas, abarcando los aspectos de oportunidad que "se extienden a las cuestiones que tengan entidad, dimensión o alcance supralocal" (Parejo, L. 2013), los documentos de alcance se llevan a cabo, fundamentalmente o, al menos, de una manera disociada y de visión parcial, en base a los informes sectoriales derivados de las diferentes políticas de los distintos ámbitos de competencia sobre ellos.

Con el fin de enfocar correctamente esta cuestión, no hay que olvidar que en nuestro ordenamiento existe un nutrido cuerpo de disposiciones sectoriales ambientales, tanto estatales como autonómicas, que constituyen un límite imperativo para el despliegue de la discrecionalidad planificadora municipal. Por ejemplo, varios tipos de informes preceptivos y vinculantes previstos por las leyes, y que han de ser emitidos por la Administración estatal (en materia de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre, recursos hídricos, etc.) se han considerado compatibles con la autonomía local por la jurisprudencia, y hoy los recoge la propia LS2015, calificándolos de "determinantes".

...

Desde la perspectiva del control de "mera" legalidad, la Administración autonómica dispone de un amplio margen para controlar si el plan sometido a aprobación definitiva cumple todas y cada una de las normas ambientales sectoriales, estatales o sectoriales, que condicionan o limitan la actividad urbanística (contaminación atmosférica, ruido, residuos, protección de la naturaleza, demandas hídricas, etc.). Desde la del control de oportunidad para la salvaguarda de intereses supralocales, es evidente que la protección del medio ambiente (ámbito en el que las CCAA tienen competencias exclusivas), constituye una cuestión de ámbito supralocal, y que cuando aquellas actúan en defensa del medio ambiente ejercen competencias propias.

...

...si en el resto de planes la racionalidad subyacente a la técnica de la EAE puede tener sentido (dicotomía de lo particular versus lo general, de lo sectorial versus lo transversal, con supremacía valorativa de lo segundo respecto de lo primero), en el caso de la evaluación de planes dicha racionalidad deja de estar clara, cuando no es abiertamente discutible y puede desde luego ser examinada con perspectiva crítica. (Moreno, A. 2016)

No se trata, por lo tanto, de la incapacidad del órgano autonómico para resolver esta cuestión, sino de una cuestión pragmática, por cuanto la determinación de los aspectos sectoriales que —es una cuestión empírica—, priman en los documentos de alcance, deberían integrarse, junto con las características propias del territorio a analizar, en un documento previo regional determinado antes de la concepción del planeamiento municipal y que ya determinase que valores sectoriales y ambientales deben integrarse en la propuesta municipal, con objeto de que esta se establezca ya sobre bases ambientales y territoriales, de capacidad, conocidas.

No parece que exista, al contrario, una visión global de la situación medioambiental que implique la interacción que cualquier tipo de actividad humana pueda llevar a cabo sobre otros territorios relacionados con el que se planifica, por proximidad o por pertenecer a un mismo sistema ambiental.

La Evaluación Ambiental Estratégica se lleva a cabo por estudio de los subsistemas que intervienen en el territorio —cauces hidrológicos, masas forestales protegidas, sistemas marinos, parques naturales, etc.—, pero no hay un análisis global de la situación territorial. Por supuesto, es obvio que no hay siquiera un análisis de las capacidades de acogida, salvo que se trate de especiales situaciones, de los territorios afectados.

El cumplimiento de la legislación territorial, principalmente, pues es el *leitmotiv* de la planificación, el análisis de la ocupación urbana, salvo en los territorios previamente protegidos, se limita a establecer un umbral de crecimiento de las poblaciones en base a una situación previa, análisis de los recursos hídricos necesarios y con estudios de paisaje como máxima medida de cuestionamiento

del crecimiento u ocupación propuesta. Paralelamente, la práctica habitual consiste en la detección de los problemas derivados del tratamiento o cumplimiento de los aspectos que afectan a las políticas sectoriales, analizadas con criterios de individualidad sectorial, sin una óptica territorial global del sistema afectado.

Por ejemplo, los procesos de transformación agrícola resultan muy productivos desde la óptica de la agricultura. La evaluación de una actuación de transformación establecerá las medidas necesarias para evitar un daño medioambiental al entorno. Incluso analizará la disponibilidad de agua para la explotación agrícola pretendida, disponibilidad que no debe suponer una merma irreversible de la cuota correspondiente para riego. Es posible, también, que se justifique la bondad de la transformación en la existencia de algún embalse que le asegure un riego sostenible. Sin embargo, los embalses y los riegos hacen desaparecer los deltas de los ríos, cuestión que habrá sido analizada, se supone, con la construcción del embalse —o no—, pero, quizás la proliferación de transformaciones en suelos sin capacidad de acogida, hagan preciso otro embalse. ¿Debemos considerar que las evaluaciones sectoriales, la capacidad de transformación agrícola de un terreno, tienen en cuenta los efectos acumulativos sobre el territorio? En este ejemplo, el delta es el sistema inalterable y, posiblemente, sea lo que no se analiza desde la evaluación de la transformación de suelos muchos kilómetros arriba del río, hasta que se produce su salinización o la invasión de su ámbito por las aguas marinas y su desaparición.

Se echa en falta una verdadera política de protección territorial, que implique el análisis integral del territorio del ámbito de competencia de la administración responsable de la ordenación territorial, que establezca en positivo qué territorios deben salvaguardarse de cualquier tipo de actuación, no solo desde el punto de vista de la postura ambientalista clásica, no solo los de especial relevancia —no se trata de hacer parques temáticos naturales—, sino también del resto de incidencias que se puedan derivar de esa actuación para el equilibrio integral territorial. El sistema territorial y ambiental es integral y abordarlo parcialmente no puede ser positivamente operativo. Cualquier acción humana tiene sus consecuencias, mayores o menores, asumibles o no, pero antes de evaluar dicha consecuencia y determinar su incidencia, cabría saber si un determinado ámbito territorial puede o no acoger acciones antrópicas, y cuáles son las posibles, sin desencadenar un cierto desequilibrio, que puede, además, provocar una reacción medioambiental en cadena. Se debe determinar cuál es el nivel de acogida de actividades, lo que llamaríamos la capacidad de acogida funcional del territorio, y cuál es el equilibrio necesario, determinar indicadores, que establezcan la incidencia territorial de la actividad cuya acogida sea capaz de establecerse sobre un ámbito territorial.

Esta política de protección debería ser propuesta desde un documento de ámbito regional, complementado, si resulta necesario, mediante documentos de ámbito subregional, previos a la ordenación municipal, que estableciera la malla ambiental completa y de necesaria preservación con sus grados, la capacidad de acogida de la totalidad del territorio, en nuestro caso, del valenciano. Este documento ha de impedir la visión territorial parcelada por municipios, o la visión medioambientalista clásica que divida el territorio en suelos de protección, por su altísima calidad ambiental, y el resto.

La infraestructura verde, o malla ambiental, pero no solo los elementos de carácter esencial o sectorial, sino todo el espacio contributivo al mantenimiento de la biodiversidad, cada ámbito con su capacidad, debe ser definida desde un ámbito regional, con una espacial visión de globalidad. Y debe ser cualificada la totalidad de dicha malla ambiental que constituiría, con parámetros de capacidad de acogida, con la definición de peligros de desequilibrio en su alteración, con los espacios que no pueden ser modificados, con qué actividades sí pueden ser acogidas en otros y cuáles han de ser liberados de su actual carga antrópica, etc., la base a partir de la que podría empezar a plantearse las alternativas de planificación.

Por lo tanto, no es posible que la evaluación ambiental venga definida desde un punto de vista municipal, el cual es ajeno a otros territorios influenciados por el mismo, aunque se pueda argumentar que la coordinación se llevará a cabo por el organismo autonómico superior, porque las visiones son subjetivas y los resultados no uniformes.

Y no es posible determinar la bondad de una determinada alternativa, sin haber previamente establecido si existe la posibilidad de plantearla, y menos desde la perspectiva municipal, porque cuando se planifica ya se parte de un nivel de cierta afectación territorial, de un *statu quo* territorial asumido, pudiéndose, sin embargo, haberse sobrepasado ya límites esenciales, excesos que, lógicamente, por asumidos, serán obviados, considerando esa extralimitación ya integrada en el sistema.

Questionémonos, entonces, ¿se plantea desde la legislación, en el inicio de la revisión de un

planeamiento, si ya se ha dado tal situación afuncional o si ya se ha sobrepasado el límite? ¿Cabría considerar un planeamiento con propuestas de desurbanización, de renaturalización como medidas normativas, por ejemplo? No parece posible en la práctica. La alternativa cero no existe en el imaginario del planificador, quizás sí como ejercicio teórico, pero no en la práctica. Resultaría suicida para una administración local plantear un crecimiento cero en un determinado territorio y, sin embargo, es una posibilidad real y razonable en determinados casos, aunque no se admita porque tampoco existe tal posibilidad en el imaginario colectivo.

Y, sin embargo, no es que sea posible que se pueda haber alcanzado la capacidad de acogida de un territorio, es que es posible que se haya sobrepasado en muchos casos y sea necesario plantearse un decrecimiento, lo cual, en un mundo en el que el objetivo de la planificación es crecer, aunque, sí, en un contexto de sostenibilidad, ya sonaría a esquizofrenia planificadora.<sup>153</sup>

Consecuentemente, resulta necesaria una evaluación ambiental de la totalidad del territorio en sí mismo, sin previa afección, de la globalidad del sistema, con análisis de todas sus peculiaridades y potencialidades, con la cero como la alternativa a prevalecer, y sus consecuencias positivas —visión inversa al análisis de negatividades—, de manera que se permita tener una imagen integral del mismo y cómo este puede ser alterado o desequilibrado por acciones de ordenación. No se trata de evaluar una opción. Se trata de analizar, previamente, el completo sistema ambiental de un territorio y su capacidad, y la de sus partes, para poder ser transformado.

Y esta planificación de la malla ambiental y su evaluación debe ser realizada desde la administración territorial, determinando y conceptuando el territorio como primer elemento a tener en cuenta en su ordenación, su inalterabilidad como primera opción prevalente, sea cual sea el futuro sector económico que se pretende planificar sobre él, como base necesaria para poder llevar a cabo cualquier intento de planificación parcial.

Esta evaluación, llevada a cabo como plan director de obligado cumplimiento, establecería los ámbitos que deben quedar libres de cualquier acción de transformación desnaturalizadora, determinaría cuáles son los que pueden acoger actividades diferentes al uso natural o al preexistente o si este debe ser replanteado en reversión —desde el primario, a los complementarios— su capacidad cuantitativa y cualitativa de acogida, que no puede sobrepasarse, es decir, establecer sus límites, los cuales deben definirse bajo el principio de innecesidad de cualquier medida de sostenibilidad correctora. Aun así, debe establecerse siempre como premisa, alternativa cero y primera opción, el mantenimiento íntegro del principio de inalterabilidad del territorio, natural o cultural, o su recuperación, incluso mediante el decrecimiento de lo artificializado.

En resumen:

Se postula por una malla ambiental territorial, definida con ámbito regional, exhaustiva, pormenorizada y cualificada, que establezca los límites para la planificación. El actor principal en el escenario territorial debe ser el territorio natural o cultural, sin ninguna duda, que, aunque tal redundancia parezca de Perogrullo, no lo es, por cuanto el territorio siempre se evalúa como el actor secundario y en beneficio de la actividad a planificar e implantar.

Se debe aplicar el principio de inalterabilidad territorial como primera y principal opción. El no crecimiento expansivo innecesario o el decrecimiento necesario, revirtiendo las disfuncionalidades territoriales. El principio de precaución debe inducir a pensar que el equilibrio territorial es inestable y, en múltiples ocasiones, la reversibilidad imposible.

Se debe someter, alternativamente, si lo permiten las características territoriales evaluadas, y se establece su necesidad real, no la especulativa o mercantilista, a no sobrepasar el límite que, eventualmente, pueda quedar establecido. La demanda, entendida como acción urbanística de transformación y uso, se ajustará a la capacidad de acogida estable, pues resultaría irresponsable someter a presión y carga aquello que no tiene musculatura para ello.

Por lo tanto, el panorama sería el de un conjunto en el que prevalecería el sistema territorial, la malla ambiental, la verdadera infraestructura verde, que debe reconceptuarse, y que fijaría la oferta de suelos con capacidad para asumir cargas de transformación, capacidad derivada del grado de sensibilidad que se fije en función de indicadores territoriales, ambientales, definidores de límites, de «sostenibilidad», digamos. La demanda no puede indiscriminadamente establecer la oportunidad de ocupación y uso. En el binomio debe prevalecer la oferta, entendida como capacidad —ya se establecerá la forma de regular el mercado—. Esta demanda, además, en cualquier caso, se ha de

---

<sup>153</sup> Esquizofrenia planificadora, por disociación entre el objetivo y el interés. Nunca se plantean decrecimientos en entornos ya colapsados, por ejemplo, o con crecimiento poblacional negativo.



postular como necesaria para el interés público para poder ser considerada. La falta de justificación debe implicar la aplicación del principio de inalterabilidad del territorio. La necesidad, su justificación, basada en factores objetivos que superen los intrínsecamente propios del medio, no en valores de mercado o especulativos u oportunistas, es otra de las claves para poder determinar el grado de su alterabilidad.

### **5.1.2. El dilema de la movilidad: ¿diseñar para qué tipo de tráfico?**

Uno de los grandes debates que se presenta, hoy en día, sobre el territorio y sobre el medio ambiente es el de la movilidad y sus consecuencias. La sociedad actual, que podríamos calificar, en cierto modo, como una sociedad esclava del tiempo, precisa de sistemas de transporte veloces, que acorten los periodos de inactividad productiva del ser humano: el desplazamiento es un ítem de transición, no de vida.

La gestión de la movilidad no se limita al control de los cuerpos y espacios. Incluye también la gestión de los tiempos, la cual se dibuja así como una forma de dominación porque “dominar a los hombres pasa, entre otros menesteres, por dominar el tiempo, sea cual sea la noción que se tenga de este” (Martorell Campos, F. (2012). (Abad, B. 2018)

Las grandes infraestructuras —y el monocultivo económico de la construcción y el turismo—, además de haber servido para perpetuar en periodos de crisis la falacia de la reactivación económica mediante la inversión pública en el campo de la construcción en vez de invertir en reinventar el sistema productivo del país, se han constituido en las protagonistas de una importante desfragmentación del territorio, a su vez que las protagonistas del indeseable desequilibrio al que está sometido el interior del país en relación con la costa o los centros de producción.

Sin embargo, la tasa de paro en España supera cualquier previsión: 24,3% de la población activa (año 2012), debido a las deficiencias estructurales de la economía española, que se basa en la riqueza generada por la construcción de viviendas e infraestructuras y en el turismo, sectores altamente dependientes y poco productivos. (Segrelles, J. A. 2012)

Entre estas grandes infraestructuras cabe destacar como básicamente disfuncionales respecto a la biodiversidad las que distribuyen por el territorio el tráfico rodado privado. Grandes autopistas, autovías y carreteras de tráfico intenso ocupan franjas de terreno concentrado a lo largo de los lugares de mayor atracción de población, fomentando el propio desequilibrio que genera su «necesidad»: el poblamiento—despoblamiento.

Resulta ejemplo claro de tal situación la del litoral del País Valenciano, en el que, en algunos de sus municipios, en escasos 20 km de franja desde la costa, se acumulan hasta tres infraestructuras longitudinales de gran impacto, fragmentando y disociando el territorio en bandas ajenas al original sistema territorial.

Es el caso, por ejemplo, del municipio de Benicarló y los colindantes del norte de la provincia de Castelló, entre otros muchos, en los que con una profundidad desde la costa de 7km, se acumulan: una carretera nacional, ya transferida como vía municipal, pero todavía con características de carretera (CN-340a); la vía del ferrocarril, con alta velocidad; una variante a dicha carretera (CN-340); y una autopista (AP-7). Y tal es la normalización y asunción por la sociedad de dicha situación que el planeamiento municipal establece tales límites como articuladores artificiales del sistema de calificación del Suelo No Urbanizable del municipio, fijándole características diferentes a cada una de las franjas generadas por dichas infraestructuras, lo cual altera su ADN territorial y oficializa la ruptura de la homogeneidad del espacio rural municipal mediante la incorporación de lo artificial desnaturalizador a la estructura territorial. Ello es un ejemplo más que meridiano de cómo no se constituye el territorio como primera opción, desequilibrándolo y descaracterizándolo con acciones artificiales de promoción humana, para reinventarlo, en base a tal artificialización, en otro modelo ajeno al primigenio.

En definitiva, la ejecución de grandes infraestructuras, así como la definición de las ciudades y asentamientos urbanos, su diseño, vienen determinadas por la «necesidad» de desplazamiento, la primera; y en función de la distribución del tráfico, tanto interno como externo a esos asentamientos, la segunda, y constituyen uno de los grandes problemas para el sistema territorial y para los sistemas urbanos.

Es evidente que tales infraestructuras responden a las necesidades establecidas, como ya hemos comentado, en una sociedad que basa su evolución en el desarrollo crecentista, en la que el tiempo se configura como factor determinante del sistema de producción y la distancia no es considerada una disfunción.

Las grandes infraestructuras generan fragmentación territorial, atentan contra la biodiversidad,

influyendo en el desplazamiento de la fauna, y en la estructura productiva del territorio, pues establecen barreras que impiden el desarrollo orgánico del desplazamiento humano, desestructurando el original sistema agrícola y paisajístico, así como la comunicación espacial. Tal como se deduce de la cita siguiente, el efecto de las infraestructuras de transporte no es baladí. (Gurruchaga, M. y Lozano, P. 2010)

Para abordar la raíz de la problemática derivada de los procesos de fragmentación de hábitats en la toma de decisiones, es un requisito previo identificar con precisión las causas que están provocando dichos procesos en el territorio. Se constata que ciertas políticas sectoriales (urbanística, de transportes, agrícola, hidrológica) generan en lo fundamental los procesos de fragmentación, y que, por tanto, son agentes que adquieren un papel fundamental en la aplicación de soluciones. De lo contrario, la eficacia real de las políticas de conservación de la biodiversidad basadas en la protección de ciertos espacios naturales se antoja claramente insuficiente.

...

La construcción de infraestructuras lineales de transporte, en especial carreteras de gran capacidad y líneas ferroviarias con vallado perimetral, afecta notablemente a la permeabilidad del paisaje en la medida que conllevan un efecto barrera sobre un amplio grupo de especies de vertebrados terrestres (Forman et al., 2003).

La expansión de las infraestructuras lineales de transporte es un proceso de gran envergadura en las últimas décadas, afectando a una gran diversidad de ambientes. Así, según datos de la Agencia Europea del Medio Ambiente (2004), la mitad de las áreas protegidas del continente europeo se ven ya sometidas a presiones ambientales por infraestructuras de transporte. De hecho se han construido 12.000 km de autopistas en la Unión Europea durante la última década.

En España las infraestructuras de transporte tienen una longitud total superior a los 680.000 km, según datos del Ministerio de Fomento de 2005, de los que más de 12.000 son de ferrocarriles y carreteras de gran capacidad con vallados perimetrales (Álvarez y Rosell, 2006). El Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT) 2005-2020 contempla la futura conexión de la totalidad de las capitales provinciales de la España peninsular mediante carreteras de gran capacidad y líneas ferroviarias de alta velocidad. Hasta el momento, dos de los tramos de carreteras de gran capacidad proyectados (Córdoba-Ciudad Real-Toledo y Cuenca-Teruel) han recibido Declaración de Impacto Ambiental negativa por su afeción a la coherencia de la red europea de espacios protegidos Natura 2000. El efecto barrera de las infraestructuras lineales sobre ciertas especies de fauna silvestre se produce al dificultar el paso de éstas a modo de filtro o barrera local.

El efecto barrera disminuye el intercambio de individuos a ambos lados de la infraestructura y aumenta el aislamiento de las poblaciones. Esto se traduce en una disminución del intercambio genético de las poblaciones (Strasburg, 2006).

En primer lugar, se altera el medio, se contamina, por acciones en su propia construcción, por la aparición de canteras para la obtención de material para sus bases, por el material generalmente utilizado para su pavimentación, el aglomerado asfáltico, producto de base petrolífera. Los movimientos de tierras para la adecuación de perfiles de trazado cómodo y eficiente para el tráfico genera cambios sustanciales en la orografía: desde eliminación de montículos, cortes de montañas, desviación de cauces —cabe recordar que uno de los principales problemas de las inundaciones de la Ribera Alta, en el País Valenciano, son consecuencia del efecto presa de la autopista AP7—, taludes no revegetados, hasta destrucción de hábitats de fauna autóctona e incremento de la mortalidad por atropello.

Por otro lado, el tráfico rodado es uno de los mayores elementos de emisión de contaminantes atmosféricos: monóxido de carbono, óxido de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y material particulado; a estas emisiones directas del motor, hay que añadir las emisiones derivadas del desgaste de los frenos y los neumáticos, que parece inocuo, pero no lo es, así como la erosión del pavimento y la emisión de partículas de material depositado en la calzada.

La principal fuente móvil de contaminación del aire es el automóvil, pues produce grandes cantidades de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles (COVs), plomo, etc.

...

Los camiones, autobuses y locomotoras generalmente tienen motores Diesel que usan combustible diferente de la mayoría de automóviles. La quema de combustible para motores Diesel produce mayor cantidad de óxidos de nitrógeno. Por ejemplo, en California se estima que 850.000 camiones y autobuses Diesel producen la misma cantidad de óxidos de nitrógeno que 8 millones de automóviles en un año.<sup>154</sup>

Pero no solo tiene un efecto negativo derivado de gases de efecto invernadero, otro de los grandes problemas generados por el tráfico rodado es el de la contaminación acústica derivada de sus

---

<sup>154</sup> Vázquez, J. A. (2005). Evaluación y control ambiental de contaminantes debidos al tráfico rodado en la ciudad de Piura. (Tesis de licenciatura). Piura. Universidad de Piura.

motores y del rozamiento de los neumáticos sobre el pavimento. Los entornos de las carreteras de tráfico rápido se encuentran, en muchas ocasiones, protegidos de dicha contaminación acústica mediante paneles antiruido, que encajonan la vía impactando de mayor manera, si cabe, sobre el paisaje.

El ruido producido por el tráfico es la mayor fuente de contaminación acústica en las ciudades. Hay un gran número de variables que influyen en este tipo de contaminación, algunas de ellas relacionadas directamente con los vehículos, y otras del entorno por el que circulan. (Morales, J. y Fernández, J. 2012).

En este sentido, en el de la contaminación acústica, las ciudades constituyen uno de los lugares más inhóspitos con los que el ser humano se ha llegado a simbiotizar. Se da la paradoja de que el urbanita, cuando discurre peatonalmente por su ciudad, vive en relación cuasi nula con sus conciudadanos, aislándose mediante artilugios auditivos de equipos musicales que lo individualizan del resto, debido, en gran medida, a la necesidad de evitar tal contaminación acústica. Las residencias en la ciudad se arman con sofisticados y eficientes, pero caros y dudosamente sostenibles, cerramientos que les permitan habitar sin la interferencia de los niveles acústicos insanos de las vías a las que recaen. Hemos tenido que acudir a la figura de las zonas acústicamente saturadas, lo que nos da idea de la irracionalidad en la que habitamos. Curiosamente, las zonas que se declaran como acústicamente saturadas no vienen a coincidir, generalmente, con las vías de tráfico de la ciudad, que se asumen con naturalidad, sino con las de los espacios de relación y de ocio de la misma, que también son fuente de contaminación acústica, pero este dato es revelador de qué elementos se asumen como propios de un modelo de desarrollo y cuáles se incorporan como no productivos.

Por otro lado, estamos generando infraestructuras cada vez más rápidas y capaces, cuando los elementos energéticos que propulsan los vehículos que las utilizan se encuentran en fase de escasez y agotamiento. Las nuevas tecnologías, en el caso de optarse por una evolución tecnológica del desarrollo, deberán implementar otro tipo de vías inteligentes con objeto de facilitar e incrementar la seguridad en el tráfico, por lo que seguir realizando infraestructuras conceptualmente iguales a las generadas en el siglo XX, pero con más capacidad y más rápidas, implica diseñar con escasa visión de futuro y con una óptica desarrollista de continuidad.

En general, la movilidad, tal como están concebidos nuestros planeamientos, constituye uno de los pilares básicos del diseño territorial y urbano. Se establecen las vías de comunicación de tráfico como elementos definidores, en la mayoría de los casos, de la trama urbana. Se establecen los asentamientos poblacionales y productivos en función de los elementos de comunicación viaria. Se conciben estas vías como elementos coadyuvantes del desarrollo económico de los lugares en los que se presupone una posibilidad evidente de obtener beneficios de tal índole, generando mayores desequilibrios territoriales.

Por otro lado, se constituyen, puesto que se implantan en relación con sus características y necesidades funcionales, como elementos fragmentadores del territorio, interviniéndose, como mucho, en la artificial corrección posterior de los efectos negativos medioambientales producidos. Es más, impiden la sutura territorial —y también urbana— de determinados ámbitos, por constituir barreras limitativas para una pacificada movilidad orgánica, impidiendo la generación de mallas humanizadas para el movimiento y la comunicación relacional, que permitan una conexión ralentizada.

Son generadoras de elementos contaminantes de efecto invernadero que suponen una lacra para el medioambiente y un peligro para la salud de las personas que habitan las ciudades. Pero, a su vez, no permiten la función protectora, cuidadora, de las ciudades, por el excesivo ruido que generan y la inseguridad que se deriva de constituir el protagonismo de la ciudad.

La movilidad, en definitiva, es una actividad invasora que resta espacio para el ciudadano, además de predeterminedar la estructura y el diseño de la ciudad. Aproximadamente el 70% del espacio público de un viario normalizado de la ciudad, según los mínimos establecidos por el TRLOTUP (aceras. - 2,00m; aparcamientos en serie.- 2,20m; calzada doble sentido.- 6,00m) es establecido para el tráfico rodado, frente a un escaso 30%, en el mejor de los casos y sin establecer los espacios de cruce de vías, que es destinado para el peatón, que deja de ser consumidor de ciudad, ciudadano, para convertirse en el enemigo del depredador de espacio de la ciudad: el coche.

Por otra parte, desde el punto de vista de la capacidad del terreno y del aire para formar parte regeneradora de la biodiversidad y del ciclo medioambiental, la artificialización que se impone por el hecho de tener que preparar los espacios viarios para tránsito rodado implica la impermeabilización de las ciudades de imposible retorno naturalizado, en la práctica, si se mantiene su función, con arrastre de elementos contaminantes de aguas hacia acuíferos, ríos y mares, y la absorción de calor, el cual se emite posteriormente a la atmósfera ciudadana, generando verdaderas

islas de temperatura atípica en el territorio natural.

Un cambio de paradigma en la movilidad debe devolver al ciudadano su condición de poseedor de la ciudad, restaurar la inmediatez como paradigma de la distancia y la lentificación, cuando no la «inmovilidad», como forma conceptual de entender el desplazamiento. Los modos de desplazamiento y, consecuentemente, el diseño de los espacios de movilidad, deben motivarse desde el concepto de la «desmovilidad», del desterramiento de la movilidad innecesaria, desde la lentitud, a través de los medios de transporte público y a través de los medios de movilidad personal, liberando lo público de espacios inútiles para la relación, de la inmensidad de superficie para la actividad estática e inútil de aparcamientos, y de vías que resultan agresivas para el contacto relacional humano.



Imagen 21. PROPUESTA REVEGETAR UNA VÍA DUPLICADA.

AVENIDA VALENCIA. Benicarló. Baix Maestrat.

Fuente. - Autor

En palabras de Carlos Moreno, hay que diseñar para la «inmovilidad»<sup>155</sup>, como paso hacia la ciudad de la proximidad. Hay que implementar los transportes públicos como la alternativa, limitando el tráfico interno y externo a las ciudades al estrictamente necesario para aquellos recorridos, ciudadanos y actividades que lo precisen. Sistemas de comunicación pública y no contaminante, por tranvía, por ejemplo, entre las poblaciones de una comarca, o la habilitación de vías revegetadas y pacificadas mediante diseños de lentificación. La transformación en bulevares naturalizados de comunicación, en vez de vías de tráfico intenso indeseable, podrían establecer pasillos de comunicación para la creación de una red de unión de ciudades próximas, modificando la imagen y el efecto que las vías rápidas de tráfico motorizado conllevan, además de reducir la congestión y aumentar la seguridad frente a los accidentes, e integrando en ellos los espacios segregados para la movilidad personal.

La asunción por la ciudadanía de cambios en los modos de movilidad resulta altamente conflictiva dada la inercia cultural y del concepto socialmente asumido de progreso. Además, no se trata de un cambio exclusivo de modo de transporte —el vehículo eléctrico, por ejemplo, no evitará la congestión ni la inseguridad— sino de un modo de entender ese transporte, de cómo debe conceptuarse la movilidad, de alguna manera evitándola y/o lentificándola.

<sup>155</sup> <https://www.rfi.fr/es/francia/20190627-la-movilidad-del-futuro-es-la-inmovilidad-carlos-moreno>



Imagen 22. CARRETERA PARA INTEGRAR EN SUELO URBANO.

Actual conformación, con carriles de tráfico rápido. CN-340 a su paso por Benicarló. Barrera física y paradigma de movilidad insostenible y segregadora

Fuente. - Google.



Imagen 23. LENTIFICACIÓN Y REVEGETACIÓN.

Transformación de una vía interurbana en bulevar a su paso por la ciudad. Vías de tráfico de reducidas dimensiones

Fuente. – Autor

Los modos de transporte mediante vehículos de movilidad personal por vía segregada están adquiriendo un cierto nivel de habitualidad. Sin embargo, tanto por la inseguridad frente al automóvil, como por el hecho de su limitada red —no todas las vías, con su actual diseño, admiten ese tráfico ni todos los lugares son actualmente accesibles con él— se sigue prefiriendo el tráfico mediante el coche: ineficaz, congestionador, peligroso y contaminante.

Nuevas formas de diseñar la ciudad deben concebirla como espacios para la relación, con elementos accesorios que permitan cierta movilidad restringida a determinadas vías, que deben dar un paso atrás en favor de otras, no segregadas, sino de uso prioritario, para vehículos de movilidad personal o transporte público y emergencias. Se trata de recuperar la idea de la ciudad propuesta en París por Moreno, la ciudad de los quince minutos, pero no por el cuarto de hora en sí mismo, sino por la recuperación de la lentitud como virtud, el paseo como actividad y el silencio como entorno, todo ello resultado de la política de proximidad. De hecho, ya se habla de la ciudad de 1 minuto, como nuevas experiencias en algunas ciudades escandinavas<sup>156</sup>, o la supermanzana de Barcelona (Rueda, S. 2017), como acto reivindicativo de recuperación del espacio público para el ciudadano. Estos modelos recuperan espacios para el juego, la relación, el paseo o el concierto callejero a la puerta de casa. Rehumanizar los hábitos ciudadanos, recuperar la inmediatez en el abastecimiento y la proximidad en las actividades resulta una alternativa posible en la mayor parte de las ciudades de mediano tamaño de nuestro país, que deberían acotar su tamaño definitivo, y en los barrios de las grandes ciudades, que se pueden constituir como células interconectadas recentralizadas en sí mismas para formar una policéntrica ciudad.

<sup>156</sup> Gustafson, D. (2022). Examining Spatial Change in the Form of the 15-Minute City and Its Capability to Address Social Inequalities in Stockholm, Sweden. (Tesis de Máster. Royal Institute of Technology)



Imagen 24. PROPUESTA DISTRITO DE GAGARIN.

Operación de reurbanización urbana.

Fuente. - Architecture - Benoît BOUVIER. Trabajo realizado en el contexto de un primer estudio e imágenes realizadas por la Agencia Brenac & Gonzalez - estudio de arquitectura

De igual forma, el territorio debe interconectar los núcleos comarcales mediante vías ajustadas a su limitada y justa necesidad, redefiniendo esta —ya existen suficientes vías interregionales e internacionales de gran capacidad— integrando el mismo efecto revegetador y pacificador, con espacios integrados de vías lentificadas para vehículos de movilidad personal y transporte público, generando una red policéntrica y equilibrada de ciudades sobre esa trama que, aprovechando las actuales infraestructuras, estas rediseñadas, pero solo las determinadas como necesarias, permitan reequilibrar el territorio derivando población hacia nuevas zonas de actual crecimiento poblacional negativo y evitando el ilimitado crecimiento de las ciudades con un cierto desbordamiento urbanístico —recordemos que, por ejemplo, el movimiento *slow cities* no admite poblaciones superiores a 50.000h. (Knox, P. L. 2005)

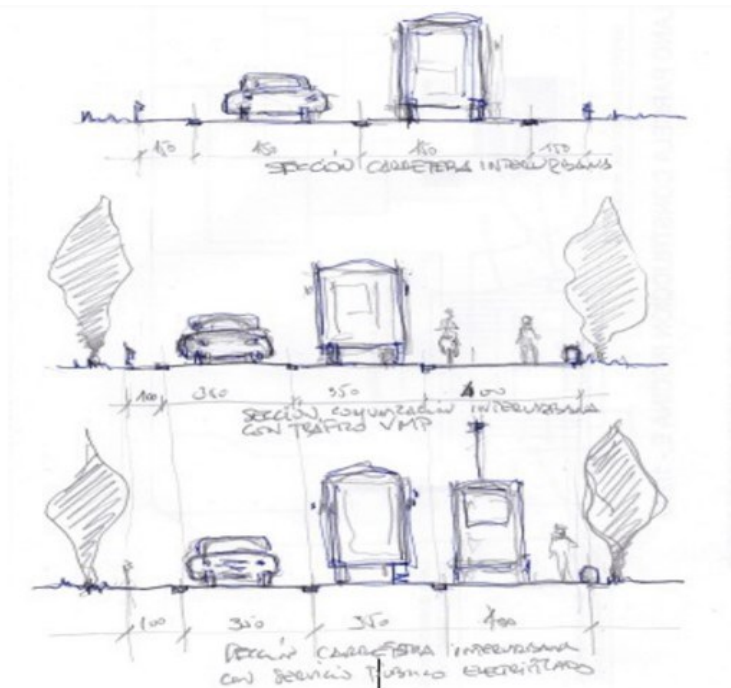


Imagen 25. PROPUESTA SECCIÓN CARRETERA COMARCAL.

Fuente. - Autor

¿Pero es ello posible? Sin un cambio cultural, como mantienen los decrecentistas, resulta solo un objetivo utópico. Sin embargo, sí es posible la tendencia, pues ya se dan movimientos cívicos y urbanos en este sentido. Por lo tanto, aprovechando esa tendencia, si aceptamos el cambio de paradigma como objetivo, rediseñar las vías, las externas y las internas, debería obedecer a un criterio normativo que evite la inercia ya comentada de seguir procediendo a estructurar nuestros hábitats y recorridos en función de alternativas innecesarias. Limitarse a lo necesario, estudiar la estructura desde la óptica de lo imprescindible, reconfigurando el concepto de espacio-tiempo, para

Identificar, para aproximar. Desocupar las superficies de usos inútiles —coches parados que ocupan más espacio que los que circulan—, revegetar las vías, en definitiva, optar por una política de desinfraestructuración y de recuantificación y recualificación del espacio público, reinventando vías naturales donde se proyectaron vías «alternativas» de tráfico, incluso duplicadas y triplicadas, debe figurar en los idearios normativos para evitar el continuismo del paradigma y ofrecer una posibilidad de aceptación cultural futura por aprehensión, que permita una nueva forma de desplazamiento adaptada como alternativa al incierto horizonte.

### **5.1.3. La incoherente inercia del sistema vigente de las clases de suelo como estigma del crecimiento**

Como sabemos, en la práctica general de planificación del Estado Español, una de las bases del sistema se basa en la técnica de la clasificación de suelo.

Es esta una técnica que, básicamente, establece que el suelo de todo el país queda clasificado en tres tipos o clases: el urbano, el urbanizable y el no urbanizable. Estas tres clases de suelo se adjetivan posteriormente con diversos apelativos —programado, protegido, común, etc.

Cabe señalar, ya en el exceso del mercantilismo del suelo, como elemento paradigmático del actual modelo, la reforma de la Ley del Suelo del año 1998, la cual establecía que sería suelo urbanizable todo el suelo restante del urbano y del no urbanizable, este último clasificado así en función de determinados valores limitativos intrínsecos que así lo avalaran.

Es evidente que esta norma pretendía tener una mayor accesibilidad a la transformación de todo aquel suelo que no tuviera un valor protegible especial, cosa que abría el campo a reclasificaciones según intereses del mercado, con la excusa u objetivo de abaratar el precio de las viviendas, por la puesta en el mercado de ingentes cantidades de suelo transformable.

Como ya hemos avanzado en la cuestión de la contextualización del territorio como base de su ordenación, sus valores propios como indicadores del sentido del planeamiento territorial, no simplemente como asiento de la ordenación de diferentes sectores económicos, esta norma se constituiría en la antítesis del planteamiento por esta tesis establecido.

En este sentido, recordemos que proponemos un previo análisis territorial que establezca las capacidades de todo el territorio para poder acoger las diferentes actividades humanas sobre él. Este análisis, *a contrario sensu*, establecería las incapacidades que determinados suelos puedan tener para acoger, por ejemplo, crecimientos urbanos.

De hecho, partimos de la base de que la Ordenación Territorial, que debería establecerse previamente a la Planificación Urbanística Municipal, debe ser definida mediante plan autonómico que parta de una opción cero equivalente a la intransformabilidad territorial. Es decir, primera opción: el territorio y su situación natural y cultural no es, *a priori*, alterable.

Bajo esta concepción del territorio, efectivamente, parece que lo correcto, es que el suelo urbanizable desaparezca de las posibilidades de clasificación. En definitiva, el suelo urbanizable no es más que, semánticamente, «un suelo capaz de ser urbanizado», previsto en el planeamiento municipal, bajo la ideología urbanística del crecimiento y, en muchos casos, sin un análisis prospectivo de las necesidades, al menos de las reales<sup>157</sup> —se propugnará, también, la redefinición del concepto de «necesidad»—, pues a los resultados de su desarrollo general me remito. Efectivamente, la capacidad de la administración de tamaño medio para desarrollar estos suelos, cuando los necesita, es prácticamente nula. Y este es un hecho constatable en la cantidad de suelo urbanizable que permanece en su estado original durante toda la vigencia de un plan. Tan solo se desarrollan con cierta agilidad aquellos suelos urbanizables que responden a variables de claro beneficio inmobiliario privado, suelos con finalidad turística, segunda residencia o terciario o industrial, o aquellos que han sido suelos no urbanizables que, mediante programas modificativos, se transforman en suelos urbanos, generalmente aislados de la estructura general y que responden a intereses ajenos al de la «necesidad pública».

Sin embargo, la existencia en el planeamiento de estos suelos urbanizables induce directamente en el imaginario colectivo ideas de urbanización, expectativas de desarrollo irreal, pero legal, y

---

<sup>157</sup> Hasta 1998, el modelo urbanístico que generaba la legislación del suelo era, a grandes rasgos y con excepciones, el de crecimiento en mancha de aceite y la continuidad del tejido urbano. Los gobiernos municipales hacían una estimación de sus necesidades, acertadas o voluntaristas, y, en función de ellas, clasificaban el suelo urbanizable necesario en continuidad con la ciudad ya consolidada y dejaban el resto del municipio como suelo no urbanizable. En suma, lo determinante era el crecimiento urbano, lo rústico era residual e, incluso, despreciable en las consideraciones urbanísticas y territoriales. (Izquierdo, J.J. 2004).

supuestas plusvalías y derechos, que deben mantenerse como de valor inicial, pero que en ese imaginario colectivo inducen irreales plusvalías.

¿Cabe entonces mantener la posición clásica de la clasificación del suelo? En buena lógica, y desde una óptica de crecimiento contenido o estacionario, como se ha venido a denominar, no, pues no existiría una coherencia en tal mantenimiento.

El suelo urbanizable induce expectativas de crecimiento ajenas a la necesidad, entendida esta como la realmente objetivable desde el punto de vista del bien común, no la derivada de la especulación, del mercado inmobiliario o de derivas economicistas y desarrollistas ajenas al medio.

El suelo urbanizable, además, es un suelo que se establece como de crecimiento urbano en momentos coyunturales en función de variables que se modifican en el tiempo con mucha más celeridad que el propio desarrollo urbano y, por supuesto, con mayor celeridad que las adaptaciones planificadoras. Por lo tanto, lo que hoy es aceptablemente urbanizable, según determinadas variables, pierde su significado como tal con mayor celeridad que la acción para cualquier cambio de planeamiento necesario que se debiera implementar para la adaptación a la realidad. Sin embargo, la obsolescencia de tal clasificación, a pesar de la incoherencia que supone para el crecimiento, no se asume. Al contrario, se perpetúa.

Por supuesto, el suelo urbanizable que se propone en la mayoría de los planeamientos responde más a los límites que se establecen en la posibilidad legal de crecimiento que a su necesidad real o a su evaluación como idóneos. Ya sabemos que, actualmente, la posibilidad de crecimiento urbano depende de fórmulas logarítmicas de aplicación, derivadas de experiencias de dudoso carácter empírico que avalen su cientificidad, así como de la disponibilidad natural o artificial de determinados recursos. Son suelos que, en la posterior evaluación ambiental, se analizan, insisto, no desde el punto de vista de la capacidad de acogida territorial derivada de la interacción, de su ámbito y de otros de posible afectación, de su transformación con el medio, del valor intrínseco científicamente testado bajo indicadores objetivos, salvo que se pretenda ocupar suelos protegidos por cuestiones sectoriales, sino que el análisis viene derivado del cumplimiento o no de las reservas que políticas sectoriales fragmentadas oponen a su ocupación, y si el crecimiento, por supuesto, se encuentra dentro del umbral legal.

Consecuentemente, y en coherencia con la propuesta de análisis del territorio íntegro del ámbito regional, o el que se determine como óptimo por constituir sistemas naturales objetivables, análisis del que se debe derivar la no capacidad del suelo para la acogida —o sí— de actividades humanas ajenas a todos los elementos del medio, sobre el territorio se deberían establecer suelos con capacidad de acogida urbana y suelos sin esa capacidad, previamente al planeamiento municipal.

Por otra parte, este planeamiento municipal debería, además, justificar la necesidad real del crecimiento urbano. Por lo tanto, sería más flexible y adaptado a la realidad hacer desaparecer de las posibilidades de clasificación la clase de suelo urbanizable, manteniendo solo el suelo urbano, o consolidado, no por la urbanización, sino por parámetros de ocupación —los parámetros de urbanización refieren a situaciones no vinculadas al estado del territorio, sino a su artificialización— y el resto como no urbanizable o, simplemente, natural. Este segundo tipo de suelo natural tendría sus categorías de protección y niveles de capacidad de acogida de los usos que se prescriban, según indicadores y parámetros objetivables y de prescripción científica. Consecuentemente, si se demuestra la necesidad del crecimiento o la necesidad de la fundación de un ente urbano, solo cabría acudir a una modificación de plan, de aprobación autonómica, por supuesto, que permitiera establecer en suelos con capacidad de acogida los usos que se pretenda establecer.

He de destacar que la diferencia entre esta forma de establecer las «clases» de suelo y las de la ley de 1998 es que en aquella todo suelo no protegido por sus características especiales era susceptible de ser urbanizado. En esta, todo el suelo es, como primera opción, no susceptible de urbanización o acogida de crecimientos urbanos —u otros usos de antropización del territorio— salvo que el planeamiento territorial establezca que un determinado suelo, mediante las técnicas que resulten convenientes, puede llegar a acoger<sup>158</sup>, por sus características inertes respecto del medio, crecimientos necesarios. Obviamente, siguiendo el hilo del pensamiento de la contención, su transformación requeriría de otros elementos que ya se definirán —continuidad, compacidad, escasa movilidad, recursos suficientes, metabolismo adecuado de estos, nutrición, etc.— confluyeran en la transformación.

En resumen, desde la óptica en la que se está analizando la Ordenación Territorial en esta tesis, la clasificación del suelo debería contemplar exclusivamente los términos «consolidado» y «natural»,

---

<sup>158</sup> Establecer capacidades para su transformación, derivadas de sus características intrínsecas, no clasificación.



tratando, si fuera posible, de obviar denominaciones que son más propias de planificación de desarrollo, si bien la denominación solo es una terminología que entendemos forzada para su inteligibilidad.

Por otro lado, cuestión aparte sería la definición de los niveles de consolidación del suelo —consolidación por edificación en núcleo urbano, en núcleos rurales, en diseminados irregulares— que actualmente se denomina urbano, y que preferiblemente debería denominarse «consolidado», pues existen diseminados rurales que son más urbanos que el propio suelo así denominado, y que habrá que analizar e integrar, en su caso. Y hay suelos urbanos que, salvo que se pretenda compactar y definir los espacios perimetrales, carecen de consolidación suficiente para integrarlos en desarrollos de crecimiento, hasta que se evalúe su capacidad y, sobre todo, su necesidad.

#### **5.1.4. El sistema urbano derivado de un modelo desarrollista**

Nos centraremos en primer lugar en la protagonista del sistema urbano: la ciudad, elemento de hábitat humano por antonomasia. La ciudad ha sido, desde el abandono de la trashumancia, el lugar en el que el ser humano ha ejercido las funciones relacionales que le caracterizan como grupo, el cuidado, el abrigo o defensa, el mercadeo, etc. Y la ciudad ha ido evolucionando al mismo ritmo que los seres que la habitan, las formas de la ciudad responden a la sociedad que las construye, pues no es esta más que el reflejo de dicha sociedad.

En este sentido, la ciudad se ha construido de una manera, evolutiva sin duda, hasta la revolución industrial, y de otra diferente, a partir de este hecho histórico. Es la ciudad del siglo XIX, pero, especialmente, la derivada de la segunda mitad del siglo XX, la que establece los parámetros en los que se han convertido hoy en día los núcleos que habitamos.

Es esta ciudad de los siglos XIX y XX la que se incorpora al sistema productivo como un elemento más de generar beneficios, plusvalías, la que consigue incorporar el binomio oferta-demanda en su propia producción, alterando el crecimiento orgánico que hasta la incorporación de las clases trabajadoras a los centros de producción industriales se había producido y que se transforma en la agregación inorgánica de espacios externos al desarrollo natural para acomodar, más bien instalar, a los nuevos habitantes de la urbe, con un doble beneficio, acercar y concentrar la mano de obra de las industrias y monetizar terrenos mediante la reinversión de las plusvalías industriales.

Este segundo aspecto, es, sin duda, en el final del siglo XIX y el principio del siguiente, un hecho financiero, pero también cultural, que nos ha forjado la imagen más habitual de nuestras ciudades: los ensanches, grandes operaciones de un nuevo urbanismo, en el que se establecía una clase media más acomodada, fomentando un nuevo concepto de ciudad, que, con el tiempo, ha propiciado un nuevo modelo de crecimiento y centralidad, desplazando al extrarradio a las clases menos favorecidas.

Siguiendo el hilo, derivado de esa nueva centralidad generada en los ensanches, es el final del siglo XX el que genera un crecimiento de la ciudad más exacerbado, con reinversiones de plusvalías en periferias y abandonos de centros históricos, provocando el crecimiento de las ciudades hacia los espacios del extrarradio y la terciarización —en algunos casos, elitización— de los centros históricos y sus ensanches, de los que se expulsa a sus habitantes habituales.

Es el período más evidente del desarrollismo urbano, en el que la ciudad pierde su dimensión humana para transformarse en un agregado de barrios, muchos de ellos huérfanos de servicios, equipamientos y espacios de relación, situación de la que se derivaron fuertes movimientos ciudadanos que reivindicaban ciudades más humanizadas, más cohesionadas socialmente, menos agresivas con sus habitantes.

Todo ese movimiento ciudadano fue esencial para reivindicar ciudades más descentralizadas, aunque sin alcanzar los niveles de policentralidad deseables para reivindicarse como áreas de proximidad. Sin embargo, si bien todos esos movimientos vecinales consiguieron, en cierta medida, reevaluar y redefinir la vida ciudadana en los barrios periféricos de la ciudad, ello no fue igual en sus centros históricos, que se vieron abocados al abandono y a la ruina; ni en los ensanches, culturalmente muy apreciados, derivados a su transformación en parques temáticos de usos terciarios.

Así, las ciudades se convierten, en esta segunda mitad de siglo, en grandes conjuntos de población que provocan que la ciudad siga creciendo periféricamente, algunas veces con soluciones pseudoecológicas y con tintes verdes, con innovaciones en el transporte, pero sin definitivas alternativas al nuevo elemento protagonista de las mismas, el aparentemente sempiterno dueño de la ciudad: el automóvil.

Sin embargo, sea como sea, la ciudad es la gran consumidora de recursos, y su metabolismo ha devenido, con su desarrollo, un sistema enfermo, en el que los consumos resultan desmesurados —alumbrado, combustibles de automoción, sistemas de control de temperatura— y los desechos, incontenibles —contaminación del aire, basuras, aguas residuales descontroladas—, lo que conlleva que el hábitat urbano sea uno de los mayores consumidores de los finitos recursos que anteriormente mencionábamos y puntos de emisión de elementos contaminantes al aire, suelo y aguas, que hace que casi el 20% de la población que fallece lo haga por causas derivadas de tal sistema metabólico enfermo<sup>159</sup>: con este modelo de desarrollo la ciudad ha perdido parte de su sentido. No cuida. No es un conjunto de relaciones. Cada vez se parece más a un agregado de negocios inmobiliarios y cada vez se postula más como una inmensa oportunidad de beneficio económico.

Por otra parte, el crecimiento de las ciudades, además de generar un exceso de movilidad y pérdida de tiempo en las actividades humanas, provoca un uso del territorio abusivo para la biodiversidad y para las actividades rurales tradicionales, como la agricultura, ya naturalizadas por la tradición —ejemplo evidente de tal situación es la invasión de la huerta de Valencia—. Es evidente que si, en la actualidad, las ciudades ocupan un 3% del territorio del planeta<sup>160</sup>, el recurso, aun siendo finito, es prácticamente inacabable, pero los efectos de esa ocupación territorial no son proporcionales al beneficio que genera: se produce un efecto en cadena por los motivos de congestión, movilidad, tiempo y contaminación, externalidad, afección a la biodiversidad, ocupación de espacio ajeno, que no tienen vuelta atrás. Y, el sistema lo propicia, si hay beneficio en ello, este no es beneficio generalizado y social, pues se produce ajeno a la población que vive la ciudad, sobre todo si tal ocupación no deviene de una necesidad vital, sino de un expolio en beneficio de alternativas especulativas.

El siglo XXI, una vez finalizado el ciclo del *boom* inmobiliario, ha aportado una cierta visión alternativa al crecimiento de las ciudades, focalizando el reto en la rehabilitación, regeneración y renovación de los cascos existentes. Sin embargo, sigue existiendo una cierta inercia en los nuevos planteamientos urbanísticos que se revisan como producto de la obsolescencia de las planificaciones producidas al amparo de la época del desarrollismo. Y esta inercia mantiene, lógicamente como ideario, el crecimiento de las poblaciones, a pesar del crecimiento vegetativo negativo que presenta nuestra comunidad, que pasa de 10,24 unidades por cada mil habitantes en 1975 a casi -1,34 unidades por cada mil habitantes en 2019, solo compensables por la emigración externa (Datos INE 2019)<sup>161</sup>. Según estos datos, si hay un crecimiento negativo de la población, habría una demanda decreciente de suelo y serían numerosos los municipios en los que el suelo urbanizable previsto para crecimiento de la ciudad, el simplemente planificado o el generado, pero vacío, así como el que se genera a partir de nuevas revisiones, superaría con creces la necesidad derivada de los datos objetivos de población.

Esta situación nos remite a la idea de que es necesaria una política alternativa para poder abordar los problemas de la ciudad en términos de necesidad y limitación, pues el mercado no se demuestra objetivo en cuestiones urbanísticas, y se rige por variables que no conocen de alternativas que no ofrezcan posibilidades, aun irreales, de beneficio económico. Como ya hemos comentado, resulta inverosímil, sin una política propiciatoria desde lo público, no ya un proceso de reversión de lo crecido, obviamente, ni siquiera se contempla con normalidad un freno a la expectativa de crecimiento en los nuevos planeamientos, porque no se entiende el desarrollo sin el crecimiento. Desde la política municipal al uso es difícil entender un nuevo planeamiento que no suponga, no una transformación de la ciudad, de la realidad, adaptándola a posiciones más limitadas y contenidas, más realistas a la vista de la situación, sino una ciudad creciente, con expectativas de transformación del suelo en la rutilante idea de que más es mejor, aunque de ello se deriven situaciones ajenas a la necesidad. Los resultados saltan a la vista, inmensos territorios clasificados sin desarrollar, reiteración de dicha clasificación en las revisiones de planes, e inmensos territorios desarrollados y vacíos, con lo que ello supone de frustración urbana, fracaso en la planificación y de carga financiera para las administraciones.

¿Qué concluir? Ante el panorama que ha dejado el proceso de crecimiento y urbanización del territorio en estos últimos decenios, y la perspectiva de futuro y los retos a los que se nos va a someter, debemos plantearnos cuáles son las cuestiones que nos dan un índice de posibilidades de encontrar una nueva, o recuperada, idea de ciudad.

Tres son los aspectos que Oriol Nel·lo difunde como definitorios del modelo de ciudad, que podemos

---

<sup>159</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56001440>

<sup>160</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

<sup>161</sup> <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1450>

deducir de su libro *Ciutat de ciutats* (2001) y que resume en la entrevista para Mètode, de la Universitat de València, realizada por Josep Vicent Boira, el año 2001

En este sentido ¿cuáles son los procesos que articulan el reto de la ciudad futura? Si queremos plantear en términos de procesos el futuro de la ciudad, podemos detectar tres procesos, que afectan, respectivamente, la forma, la función y la cohesión social urbana. Son tres procesos interconectados que nos ponen delante de tres dilemas: el relativo a la forma de la ciudad y que se plantea entre compacidad de la forma urbana y dispersión, el relativo a la función entre especialización o complejidad de las funciones, y el relativo a la cohesión social, entre integración y segregación de grupos sociales urbanos. Éstos son los tres dilemas de la ciudad futura. (Nel·lo, O. 2001)

#### La forma. Un debate entre la compacidad y la dispersión. -

Siguiendo este esquema, el cual sin duda asumimos, el tema que debemos abordar, por razón de elemento principal en la interacción territorial, es el de la forma de la ciudad.

Parece ampliamente consensuado que las nuevas tendencias abogan por una ciudad futura de vuelta hacia la «ciudad mediterránea»: una ciudad compacta. El retorno al origen de la civilización europea, la ciudad concentrada, compactada, limitada a los espacios «urbanos» y lejos de los procesos de dispersión que inundan en la actualidad las áreas periféricas y/o metropolitanas de las ciudades.

Existe un consenso respecto a las desventajas que tiene la expansión urbana descontrolada, la movilidad y el transporte, la insuficiencia y la ineficiencia de los servicios públicos y la falta de equipamiento urbano; de igual manera se piensa que existe una degradación en el modelo de ciudad europea por la expansión peri-urbana generada por la vulgarización de las ideas del movimiento moderno que favorecía el mega-conjunto habitacional y la separación de las funciones urbanas por sectores también llamado Zonning (Chavoya, 2009).

...

En medios urbanísticos mundiales se empezó a formar un consenso respecto a la necesidad de redensificar, que se puede entender de distintas maneras: reconversión de lo existente, construcción dentro del tejido urbano existente, atribución de nuevo valor de uso a edificaciones existentes, mayor altura de edificios por nuevas autorizaciones de planes urbanísticos etc. (Navarrete, M.R. y Escorza, H. 2018)

Dispersión por el territorio y agregación inorgánica de espacios urbanizados a la ciudad tradicional son los paradigmas de la ciudad presente, los de la ciudad afuncional y descohesionada, las otras dos antítesis de los aspectos fundamentales de la esencia de la ciudad.

Los procesos de desbordamiento urbano, en los dos sentidos comentados, como relata Nel·lo, llevan aparejado un disperso edificado que provoca una importante ocupación territorial, una invasión de lo rural por lo que él denomina la «no ciudad»:

A mí me gusta más la idea de la ciudad dispersa —preferencia en la denominación del concepto en alternancia al de “difusa”, que también, en mi opinión, por dilatado e impreciso—. Tal y como yo lo veo, la dispersión de la ciudad implica la no ciudad. (Nel·lo, O. 2001)

La ciudad desbordada por un diseminado de asentamientos aislados, pequeños núcleos de concentración imprecisa, genera un proceso de «urbanización no urbana», parafraseando, aunque en paralelo, la expresión formulada por Nel·lo, ajeno al proceso de convivencia y complejidad característicos de la propia ciudad. Es la ocupación por un sistema «urbano» desnutrido de los componentes que precisa una ciudad: los espacios relacionales y las dotaciones públicas, elementos constituidos en sistema; la diversificación de usos, espacios urbanos y tipologías, que doten de la riqueza ambiental tractora de la propia ciudad; y la evitación de la disgregación social en grupos o clases, que permita un nivel de cohesión social, que fructifique en la riqueza relacional, en la estabilidad y en la seguridad de la urbe, que es el origen de su concepción.

En este sentido, la ciudad compacta es la que proporciona un equilibrado consumo de suelo, huyendo del desparramamiento por el territorio de unidades habitacionales sin características de ámbitos ciudadanos, que provocan precisamente los efectos mencionados: recursos difíciles de proveer y caros; movilidad extrema, por falta de nutrientes urbanos, que se encuentran residenciados en la ciudad central; ocupación del territorio, desruralizando, lo que supone una pérdida de patrimonio natural y paisajístico, de efectos negativos para el conjunto social; fragmentación del espacio colectivo social, con la correspondiente pérdida de continuidad del sistema de espacios públicos relacionales, generando islas inconexas, vacíos amorfos, abandonados y en proceso de deterioro, y generando el incremento de infraestructuras de movilidad ajenas a la red básica; consecuentemente, generación de segregación social, desmembración de la estructura grupal por generación de espacios-clases, que propician la falta de cohesión y, como resultado, una mayor tendencia a la desestabilización. Será una forma de habitar, pero no será una

forma de habitar como ciudadano.

Desde un punto de vista oficial, la compactación de las ciudades no es una novedad, si bien, quizás, solo en el plano teórico, hasta la fecha actual. Ya en el año 2011, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local<sup>162</sup>, siguiendo las recomendaciones de la Carta sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007, abogaba por estos criterios:

#### ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL

...Este documento toma como punto de partida la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano, pero adaptándola a la realidad y especificidades de los pueblos y ciudades españolas. Promueve el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente y propone las pautas para modificar la actual estrategia para competir entre territorios basada en el consumo de recursos, por otra fundamentada en la información y el conocimiento...

...

#### 4.2. OBJETIVOS POR ÁMBITOS TEMÁTICOS.

Dentro de cada uno de los ámbitos temáticos en que se desarrolla esta Estrategia, los principales objetivos que desarrollan estos principios generales y específicos son:

...

U - En el ámbito del desarrollo territorial y urbano, se pretende superar la dinámica de crecimiento ilimitado como motor del desarrollo y controlar la explosión urbana de los últimos años, minimizando el consumo de suelo y protegiendo los espacios culturales y los elementos fundamentales de imagen urbana y la memoria histórica, así como los recursos naturales más valiosos desde el punto de vista medioambiental y respetando las singularidades y complementariedades entre lo urbano y lo rural; apostar —frente a los modelos urbanos dispersos— por la ciudad compacta, razonablemente densa y dotada de complejidad y variedad urbana articulada; impulsar la puesta en valor y mejora del patrimonio edificado y la regeneración urbana integrada de los tejidos consolidados frente al consumo indiscriminado...

...

#### 5.1.- DIRECTRICES Y MEDIDAS RELACIONADAS CON EL MODELO URBANO Y LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS (U).

• Proponer estructuras urbanas y rurales compactas mediante la definición de umbrales de densidad, para minimizar así el consumo de suelo, y hacer viables y optimizar los equipamientos, el transporte público y un cierto nivel de actividades económicas de proximidad (comercio, actividades productivas). Plantear tipologías o combinaciones tipológicas consecuentes con la compacidad.

Así las cosas, encontramos ya avales directivos sobre la bondad de la ciudad compacta en el desarrollo de un territorio con un cierto grado de garantía de equidad, movilidad, cohesión y respeto por el medio ambiente.

Y debemos añadir a la compactación la cuestión de la limitación, el freno al crecimiento desbordante, inorgánico, que limite las ciudades a entes abarcables por el ser humano. No podemos conformarnos con ver crecer las ciudades, aunque sea en continuidad, para formar urbes de millones de personas. Estas ciudades no pueden considerarse, de ninguna manera, como unidades únicas. Son ciudades que deberían ser tratadas como entes policéntricos, autónomos por barrios, e interconectados entre sí —recordemos la propuesta de la *ciudad del cuarto de hora* de Carlos Moreno—, una ciudad de ciudades.

Nuestras ciudades han de tender a una cuidada y estudiada limitación de tamaño, adecuado a la masa poblacional que permita la nutrición adecuada, pero evitando las macrociudades que, indirectamente, generan la tendencia al desbordamiento en lo disperso, pues se pierde la identidad, el ADN como ciudad que alberga funciones propias, generando alternativas afuncionales: ciudades dormitorio, urbanizaciones desnutridas y monotipológicas de baja densidad ajenas a los centros y de imposible asimilación a núcleos mediterráneos, o, también, los crecimientos turísticos de segunda residencia, y diseminados salpicando lo rural. Se produce la ciudad solución de un problema —dormir, vacacionar, comprar o trabajar—, no la ciudad conjunto o agregado de alternativas a una vida compleja, a un hábitat global.

Lo compacto avala la idea de que la unidad de medida, el patrón de diseño no puede ser la automoción en el diseño urbano, ni la superproducción en lo económico. La escala ha de ser la humana y el módulo para repetir el de la proporción del individuo. El modelo basado en cuestiones ajenas a ello, en parámetros exclusivamente económicos, además de las crisis humanas que es

---

<sup>162</sup> [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/comodin/recursos/eesulweb2011.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/eesulweb2011.pdf)

capaz de provocar, se ejemplariza en la distopía que ofrece esta imagen o ¿cómo matar a la gallina de los huevos de oro?: Venecia, la ciudad paradigmática por su escala humana, asaltada en una locura turístico-económica.



Imagen 26. CRUCERO EN PLAZA SAN MARCOS, VENECIA.

Fuente. - Stefano Rellandini . REUTERS.

Sin embargo, no hay duda de que la realidad es tozuda, a pesar de declaraciones de intención oficiales, esa realidad invasora de las periferias rurales es, en nuestro caso mediterráneo —por ejemplo y por propio interés— de las poblaciones del litoral valenciano, una pauta generalizada. La dispersión y la falta de escala humana y natural en la proyección se transforma bien en espacios urbanizados inedicados, inorgánicamente agregados a la ciudad o, por contra, en discontinuidad con ella, bien en diseminados irregulares, o arregulares en el caso de haber obtenido el beneplácito administrativo, que deberán abordarse desde la óptica de la compactación o de la limitación menguante en los nuevos planeamientos, y ello cuando no se ha llevado a cabo o se tiene proyectada una megaestructura industrial o terciaria ajena al paisaje y al modelo de convivencia mediterránea, a la ocupación limitada del territorio, que lo invade sin medida alguna, como sucede con la apropiación por el sistema de los espacios rurales para la nueva fuente de riqueza: las energías renovables. Es el nuevo «El Dorado», fuente de toda riqueza y refugio de capitales. ¿De qué nos sirve renaturalizar las ciudades, si, en aras de la pseudosostenibilidad, artificializamos lo rural?

La imagen muestra el territorio sobre el que se pretende implantar una macrosuperficie de paneles solares en la Comunidad Valenciana, en *Els Alforins*, como alternativa sostenible a un problema energético. Cada vez resulta más patente, ante las nuevas iniciativas de mercado, que el territorio carece de voluntad propia, cuando debería ser el motivo de cualquier acción de transformación. En el medio, en la biodiversidad, se encuentra el ser humano como un elemento más, un elemento que, como todos los demás, ha ido transformando ese medio para utilizarlo, y así seguirá siendo, pues el ser humano forma parte de una cadena de depredadores para la subsistencia, como el resto de la biodiversidad, pero es el ser humano quien sobrepasa con cierta tendencia, los límites del medio, el prístino y el adoptado por transformación equilibrada. Así que, sin conciencia del equilibrio, de la contención, el futuro está asegurado en otra forma de sociedad, pero no en esta, y el resultado será que gran parte de esta actual sociedad va a padecer los efectos de los beneficios de otra pequeña parte.

Los humanos, en el fondo, somos animales, nos guste o no, y tenemos esta tendencia a depredar nuestros recursos. Lo que pasa es que los humanos somos conscientes del daño. Somos conscientes de que también, cuando extinguimos un recurso, quienes sufren en el fondo, como también otros animales, somos nosotros.

Todos los seres que poblamos el planeta formamos parte de una cadena y aunque ocupemos el puesto más alto en la jerarquía, el daño o el bien que causemos a un ecosistema repercutirá también en nuestra forma de vida. Cuando extinguimos un recurso, las poblaciones, las personas, las comunidades que dependían de él también padecen. Hay trabajos, hay oficios que se perdieron cuando se perdió ese recurso. Y lo mismo sucederá muchas veces más. El problema es este, que nuestra capacidad de tener esta conciencia debería llevarnos a aprender de una vez a administrar mejor nuestros recursos. Que podamos convivir con la naturaleza de una manera más armónica. (Richter-Boix, A. 2022)



Imagen 27. LA VALL DELS ALFORINS.

Comunidad Valenciana.

Fuente. - Las Provincias. Chema Ferrer. Posted. 10 marzo, 2021. In La Crítica, Portada

No cabría una ciudad compacta, una ciudad limitada, suponiendo un hipotético esfuerzo de adaptación en las revisiones de los planeamientos desbordantes actuales, adaptándolos a las capacidades de acogida que se llegara a estimar en cada suelo y a las necesidades reales estimadas, si no se aborda la regularización del sistema rural ocupado, actuando mediante técnicas de incorporación por regularización, o bien desurbanizando lo urbanizado irregularmente, o renaturalizando, total o parcialmente, para el uso público, los espacios urbanizados, pero inedicados. Es esta cuestión un tema de debate. ¿Hasta cuándo y con qué inversión deben mantenerse estas disfuncionalidades territoriales? ¿Perpetuar el estatus expectante es un derecho? ¿Podríamos plantear, en determinados ámbitos como pueden ser los espacios de especial relevancia medioambiental o aquellos que están sometidos a catástrofes naturales periódicamente, una recuperación de lo natural, la desurbanización? Ya no contamos los costes derivados de la pérdida de su valor de uso, pero ¿podríamos evaluar el desequilibrio económico de la recuperación frente a la preservación de lo ineficazmente edificado?

Y no es baladí esta última cuestión, pues económicamente las pérdidas acumuladas por efectos del cambio climático deben hacer reflexionar sobre las reversiones comentadas —hasta 12.000 millones de euros se estima el gasto en el ámbito de la UE para revertir los efectos derivados del cambio climático anualmente<sup>163</sup>—. Quizás, vistas las cuestiones, incluso desde la óptica del propio sistema, no resultaría tan descabellado acudir a ciertas renaturalizaciones.

Nos encontramos, por lo tanto, en este sentido, en aquello que trunca la forma compacta mediterránea, ante una triple situación para abordar la compactación como modelo de ciudad:

- La reducción de lo previsto desarrollar sin visos de que ello sea necesario. Se debería apostar por el decrecimiento claro, en este sentido, de todo aquello que no se demuestre imprescindible. Lo necesario debe ser la única motivación y la capacidad de acogida, la clave.
- La integración en el sistema, mediante medidas de compactación y/o continuidad con la ciudad, de aquellos ámbitos que existen y no van a ser renaturalizados, para su incorporación al modelo.
- La implementación de los límites como parámetros de definición de la ciudad. La renovación, rehabilitación y regeneración de la ciudad y el colmatado de los espacios intersticiales o de finalización que la completen.

En relación con la primera de las actuaciones, y de acuerdo con el criterio ya explicado de primera opción, conservación del territorio, cabría una actuación generalizada de desclasificación de todos aquellos suelos urbanizables que no respondan al criterio de necesidad justificada y ubicación en suelos con capacidad de acogida favorable. Recordemos que se establece como criterio la desaparición de este tipo de suelo por las razones apuntadas con anterioridad. Sería incoherente, en un modelo de contención, mantener la clase de suelo urbanizable en revisiones de planeamiento, si se dan las circunstancias para evitarlo. Solo cabría un período transitorio para materializar lo planificado como de desarrollo, si se encuentra una determinada situación que haga inviable jurídica y financieramente la actuación para la administración.

Evidentemente, no se nos puede escapar que la situación del ideario legislativo español y la jurisprudencia que se deriva de una legislación y tradición proteccionista de los derechos de los propietarios de suelo implica que la administración no puede lanzarse, ni en el mejor de los casos,

---

<sup>163</sup> <https://www.servimedia.es/noticias/1644620>

al asalto indiscriminado para revertir a su origen lo programado o desarrollado legalmente, aun estando en barbecho, ni a la desclasificación indiscriminada de suelo no desarrollado, primero, porque precisa de un análisis especial de la idoneidad y necesidad de la actuación en cada caso y, segundo, porque significaría una cascada de indemnizaciones, derivadas de una inercia jurisprudencial que podría tener su óptica fijada en el derecho individual antes que en el social, que la administración no puede asumir.

Sin embargo, sí es posible determinar qué espacios se encuentran sujetos, por razón de la inacción, a la reversión de la previsión errónea o inútil, por incumplimiento o por término de plazo, permitiendo la recuperación de las situaciones de contención y limitación, que, con base en una espuria necesidad, se había alterado.

En este sentido, no nos podemos posicionar lejos de lo planteado por Ramón Folch, de manera que sea el territorio, como hemos dicho, la primera opción y su alteración devenga en un acto derivado de la capacidad y de la necesidad. Lo que derive de la especulación o no sea socialmente beneficioso y, aun así, no sea desarrollado, no puede mantener un derecho infinito:

...edificar únicamente donde y como resulte conveniente...y reorganización paisajística del resto... (Folch, R. 2003)

Pero la cuestión no es fácil. Si bien es cierto que, como este autor afirma, en muchas ocasiones se debería optar por la «no transformación» como contraposición a la irrespetuosidad sistémica con lo natural aún no transformado, lo que establecemos como alternativa cero, definida como la primera opción que pretendemos mantener, no es menos cierto, como él mismo define, que esta actitud tiene su lógica oposición. En primer lugar, hay espacios naturales que por su situación urbanística expectante han sido abandonados y depauperados, habiendo perdido cualquier posibilidad de recuperación, lo cual es ya una pérdida de argumento para su no transformación, y, por otra parte, tampoco podemos olvidar que la dinámica urbana tiene expectativas derivadas de necesidades sociales, las cuales dificultan la puridad de tal opción cero.

Sin embargo, en ese concepto de modelo propuesto, por precaución, el de la senda de la contención —el desbordamiento ya es exhaustivo—, esos territorios ya transformados, además de demostrar su necesidad, solo deberían poderse acoger a la imposibilidad de recuperación tras un creíble y real análisis de la alteración de su capacidad de acogida que impida la deseable renaturalización, como que aquella necesidad social argumentada, si es que existe como razón para haber actuado en la transformación, sea ineludible y esta no pueda satisfacerse en espacios ya definitivamente transformados, mediante su densificación, la cual, como se establece en la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local<sup>164</sup>, la apuesta —frente a los modelos urbanos dispersos— habría de ser posible en la ciudad compacta, razonablemente densa.

No proponer el decrecimiento de aquello que otras lógicas crecientistas consideran posible desarrollar, y no proponerlo como axioma construido legalmente, es el primer paso para desmontar cualquier posibilidad de contención razonable, y ello por razón del medio socioeconómico en el que nos encontramos, porque la alternativa, la transformación de ese medio, resultaría aún más controvertida y, sin embargo, ese sistema socioeconómico considera saludable, sin ningún rubor, la invasión territorial por continuos edificios cuyos inmuebles permanecen ocupados parcialmente durante cortas temporadas, y resultan fantasmagóricas recreaciones de la soledad el resto del año.

Por lo tanto, decrecer, desclasificar, limitar, será siempre la opción para mantener como prioridad, frente al modelo del crecimiento por el crecimiento, que no está ofreciendo alternativa ante el reto del cada vez menos incierto futuro. Es necesario alcanzar la ciudad re-equilibrada, que ofrezca como solución un modelo alternativo de ciudad no regulada en todas sus variables por términos de mercado, una ciudad aprehensible como propia e identitaria de nuestra colectividad. La excepción, en este caso, salvo impedimentos insoslayables, no debe ser la norma.

Pero para evitar el crecimiento amorfo de hábitats difuminados, no solo debemos atender al no crecimiento inorgánico de la ciudad matriz, sino, principalmente, a los desbordamientos por el territorio de nuevos hábitats ajenos a la ciudad, lo que podemos llamar desparramamiento de la ciudad por lo rural.

Pero no podemos atender a la resolución del problema actuando contra bienes implantados legalmente o que, aun en la irregularidad, han alcanzado la impunidad por prescripción. Además, no resulta inteligente forzar recuperaciones territoriales ajenas a una realidad que debemos entender como socialmente aceptada, incluso, promocionada extraoficialmente desde la propia

---

<sup>164</sup> [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/comodin/recursos/eesulweb2011.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/eesulweb2011.pdf)

administración. La reconducción del sistema precisa del máximo consenso.

Y, por supuesto, no podemos resolver la situación desde la óptica de la negación del fenómeno. Debemos reconocer la situación, aceptarla e incorporarla al sistema, para mejorar el entorno de esos hábitats, minimizar su impacto y acometer las medidas de delimitación, que eviten un mayor desparramamiento.

La solución, obviamente, debe pasar por la integración, por la refundación del concepto de otro tipo de vivir y habitar, al que deberíamos ser capaces de incorporar las variables que consideramos necesarias para que se pueda eliminar lo social y urbanísticamente negativo e integrar las formas de relación deseadas.

Los conjuntos de elementos aislados, no interrelacionados y dispersos en ámbitos territoriales ajenos a la ciudad, ciudad en el concepto que se concibe en el imaginario colectivo, irradian múltiples imágenes posiblemente alabadas por muchos de sus usuarios como formas de vida natural, con altos grados de excelencia. Son alternativas alejadas de la vorágine del núcleo central. Son conjuntos dispersos, que no núcleos concentrados en la mayoría de los casos, que nacen en las periferias urbanas, pero que renuncian a cualquier elemento de solidaridad ciudadana, que renuncian a la vecindad, al hecho de ser ciudadano, que renuncian a la cualidad de urbano. Sin embargo, ese criterio de excelencia, establecido como regla, depaupera la sociedad y ensombrece la posibilidad de una sociedad cohesionada y, además, genera importantes problemas de funcionamiento del conjunto territorial, por ocupación, fragmentación, devastación, consumo de recursos excesivo y afuncional, pérdida de la racionalidad natural y excesivas necesidades de desplazamiento.

Como define Jordi Borja,

...la ciudad es ante todo espacio público, mezcla de poblaciones y actividades, sentimiento de posesión compartida de la ciudad en sus calles y plazas. La ciudad solamente con edificios, sean para vivir o para trabajar y con medios de transportes e infraestructuras, no es ciudad, es en el mejor de los casos una zona urbanizada. Un cuerpo sin alma, le falta la ciudadanía, es decir la dimensión pública, la expresión de la vida colectiva. Los ciudadanos se expresan en el espacio público, son "conciudadanos", se es ciudadano en su relación con los otros, iguales en derechos y deberes. (Borja, J. 2015)

Por lo tanto, la ciudad, y hemos de entender su necesidad para preservar el territorio, sea como sea tipológicamente, precisa de espacio público, de sentimiento de compartición, de vecindad, de dimensión pública, de vida colectiva. La ciudad no es un conjunto de edificaciones en un espacio con servicios en los que habitan personas ajenas a un colectivo. La ciudad es un proceso de generación de espacios habitacionales, que se articulan en los entornos de las plazas, de los foros, de las calles, de los espacios de abastecimiento y relación, que muestran al espacio público la identidad de sus habitantes y que, precisamente por eso, no es un simple espacio urbanizado, es un colectivo organizado en un entorno, también colectivo, que denominamos urbe.

Por lo tanto, ¿cómo transformar los conjuntos de elementos dispersos en espacios no amorfos socialmente desde el punto de vista urbanístico? La respuesta ha de encontrarse en los nutrientes que sí definen esa ciudad: principalmente, en la red de espacios públicos relacionales, en los que se implantan las funcionalidades propias de la ciudad, en las que se encuentran vecinos y se reconocen como parte de un colectivo, que comparten vida pública y que, en su conjunto, constituye un biosistema organizado para la defensa y protección, la subsistencia, para el placer y el trabajo, para la convivencia. Y en esa red se insertan sus dotaciones y equipamientos, en los que se desarrollan actividades propias de la colectividad, tanto educacionales y culturales, comerciales, sanitarias, como lúdicas, asistenciales, de cuidados.

La ciudad no es un conjunto de infraestructuras viarias a las que NO se asoman, en las diferentes formas, según su cultura, los espacios privados. Ambos, espacios públicos y privados participan de la ciudad, como participan sus ciudadanos y en la medida en que los privados se integran también en imagen en el espacio público, se identifican como propios también de la urbe.

En este sentido, los espacios territoriales invadidos deben incorporar, deben sobreponer a su dispersión, para su transformación, una trama urbana, una cierta compacidad, espacios públicos, articuladora del vacío físico y de relación, cohesionadora, compactadora, abierta, centralizada en un espacio reconocible como tal, peatonal, segura e identificable, red limitada por espacios naturalizados o por las edificaciones de todo tipo, que han de asumirse y ser identificadas también como propias de ese núcleo transformado.

Deben incorporar, por otro lado, los elementos dotacionales básicos para ser reconocidos como núcleo propio: fundamentalmente, el centro público de abastecimiento y el centro público sociocultural o educacional, pues el mercado y el centro de reunión forman parte del ADN de la



ciudad en nuestra cultura. Utilizarlos como referentes tiene una importante carga simbólica.

La trama, sin mimetizaciones de parque temático, debe recoger las identidades de la ciudad mediterránea, aquí también, para responder en su ADN a la culturalidad del lugar en el que nos movemos y, en ese sentido, no puede limitarse a incorporar vías sin abrir a esas vías los hábitats individuales. Los espacios públicos se forman con límites privados, pero límites habitados para que lo público tenga sentido y no sea el espacio residual, sino el que genera el privatizado. No se trata de establecer pequeños accesos viarios entre muros, sino de elevar lo edificado a la categoría de inmueble integrado en el poblado y articulado por la trama pública, lo privado debería participar de esa trama, incorporando su propio territorio privado al conjunto poblado. Aunque ello resulte ya una auténtica utopía, deberían formarse, consensuadamente, nuevas tipologías densificantes en continuidad con las tipologías individualistas existentes. No hacerlo significaría perpetuar, con la aquiescencia de la sociedad, una situación de desconexión social: se trataría de proporcionar nuevas formas de habitar manteniendo una razonable densidad y una controlada edificabilidad. El equilibrio en estas propuestas densificadoras es clave para no propiciar la perpetuación del problema de la demanda dispersa. La densificación debe ser tipológicamente similar a lo preexistente, pero reproduciendo los modos de vida ciudadana.

La regularización de los diseminados, incorporados como poblados rurales, se integrarían en la planificación urbanística mediante técnicas mejoradas y depuradas de minimización y regularización de impactos territoriales, pero con características cualitativas, las cuantitativas deberían deducirse del grado de regularización que obtengan en función de su situación original, de nutrición dotacional, de cesión y urbanización propias de los actuales suelos urbanizables y mediante programas de actuación integrada.

En relación con su conexión con la ciudad matriz, la existencia de estos núcleos externos a ella tiene como principal hándicap la movilidad. La ciudad es tractora por lo que ofrece. Estos núcleos, concebidos como ajenos a la ciudad, pero sin dejar de ser urbanitas en el medio rural, precisan para vivir de todo lo existente en el lugar del que huyen, por lo que provocan movilidad, congestión, necesidad de espacios de circulación y aparcamiento, etc., intensificando en la ciudad matriz aquello que en su huida rechazan.

Es necesario, por lo tanto, proveerlos de los servicios necesarios para constituir su propio centro. Se trata de desmotivar el desplazamiento por encontrar el servicio en proximidad. Se deben aportar, para constituir parte de la red policéntrica, los equipamientos y dotaciones adecuados a la masa poblacional del ámbito o del conjunto de diseminados agrupado, porque es necesario, además, limitar la movilidad mediante un adecuado sistema de transporte público y de una red de espacios peatonales y para vehículos de movilidad personal, que limite su infraestructura, que limite los desplazamientos con automóvil privado, a la vez que sirva de sutura planificada con la ciudad centro.

Consecuentemente, a la malla de caminos peatonales y espacios públicos que cohesione el propio núcleo, se le debe añadir una red de caminos y trazados de movilidad lenta, que se esparza por el espacio intersticial, si lo hay, entre el núcleo transformable y el originario o matriz, recualificando los espacios naturales intermedios en parques urbanos o parques agrícolas, huertos urbanos o espacios deportivos al aire libre, por ejemplo. En cualquier caso, espacios renaturalizados que sirvan al conjunto de la ciudadanía, si son públicos, o revitalicen la imagen y contengan la aparición o el crecimiento de cualquier otro ente ajeno a la ciudad, que debe ser correctamente controlado por una recuperada disciplina urbanística, en la actualidad, altamente relajada.

En definitiva, la regularización de los espacios dispersos es una acción que mimetiza parcialmente la actuación en la ciudad: establece sus límites; densifica y compacta el ámbito, de manera que se le dote de capacidad para establecer una trama de espacios libres, viarios pacíficos y servicios dotacionales, que lo nutran; y conecta, si es razonablemente posible, con la ciudad mediante su continuidad edificada o mediante la implantación de espacios libres al servicio de los dispersos ámbitos insertados en mallas de sendas peatonales. En caso contrario, ante la imposibilidad, se configura como célula poblada aislada, pero con las características mencionadas, lo que sería un nuevo ente urbano de nueva refundación, una célula autónoma y limitada.

En cualquier caso, la compacidad de la ciudad implica la determinación de sus límites, mediante la incorporación de los elementos que definan un fin, no la continuidad. Pero no se trata de implantar un marco. Al contrario, se propugna una transición permeable, pero habiendo completado lo urbano, para poder transmitir la diferenciación de ámbitos.

La ciudad se prolonga a través de espacios viarios y espacios libres. Estos son reconocibles porque son tipológicamente ciudadanos y porque conducen a lugares habitables y se delimitan por espacios habitables, espacios privados cuya apertura a los públicos cualifica a estos segundos como propios de la ciudad. Estos espacios, trazados en su origen u obtenidos por esponjamiento, se encuentran

delimitados por lo edificado, compactando. Sin embargo, lo natural incorpora una tipología de caminería rural ajena a lo edificado. En este caso, los espacios libres son la norma. Lo construido, el hábitat humano, se encuentra en la transformación natural, en lo cultivado o en lo preservado, que también lo segundo es constructo por contraposición a lo primero. La transición precisa de continuidad, y esa continuidad, diferente en su tipología, se encuentra en la constitución de la malla de movilidad.

El límite del núcleo generado se configura como espacio intermedio, efectivamente limitativo y no creciente, pero lo natural se permeabiliza a través de lo compactado, el límite debe ser conectivo, especialmente de lo completado o renovado, no pudiéndose tratar como espacios periféricos residuales, sino cualificándolos como espacios libres de carácter natural y propiciando políticas de no abandono, por eso construidos como hábitat, generando espacios de alta cualidad, en la medida de lo posible de carácter público, por medio de políticas de compensación en las renovaciones o regeneraciones de la ciudad existente. La malla se extiende por el bosque, por la huerta, por el espacio natural, a través de su viario ciudadano —ciudadano por contraposición a peatón, pues este término remite a tráfico—, generando una malla de recorridos que integra lo compacto en lo natural, a través de su permeabilidad.

## **5.2. Un análisis reflexivo en torno a la redefinición de conceptos para un nuevo modelo**

Con objeto de poder establecer un nuevo modelo aplicativo a los procesos de transformación territorial, se nos hace necesario determinar cuáles son los elementos que conforman el bagaje instrumental con los que, en la actualidad, se acometen.

Entendemos que este bagaje deviene de una forma de abordar la Ordenación Territorial en base a la planificación económica de los ámbitos que se pretenden transformar, obviando, como ya hemos anticipado, establecerlos y utilizarlos como elementos coadyuvantes para la consideración del territorio como activo necesario para aquella planificación, de tal manera que la preservación de sus características fundamentales para el adecuado funcionamiento del medio sea el *leitmotiv* de tal instrumentación.

Los conceptos derivados de las tendencias transformadoras imbuidas de ideas crecentistas, ajenas al ADN territorial necesario para establecer procesos con criterios localistas, identitarios, deben ser reformulados para poder establecer un modelo de equilibrio, que permita la estabilidad del sistema bajo las reglas de un nuevo paradigma alternativo al que está poniendo al medio territorial y sus recursos en un brete, en una situación distópica con resultados que, siendo benevolentes, podríamos adjetivar, como mínimo, de inciertos.

La incorporación de conceptos al nuevo paradigma en el pensamiento de desarrollo, tales como la capacidad funcional de acogida, la necesidad social como elemento activante de esta, la flexibilización del sistema de producción ordenadora, como elementos de prevención y contención en lo fundamental y agilización en lo secundario, los procesos de reversión, de desclasificación y de adaptación de los planeamientos a nuevos esquemas para el necesario (de)crecimiento, resultan elementos filosóficos, pero también instrumentales, que precisan de una nueva óptica, de un nuevo criterio, para que se redefinan, frente al indiscriminado modelo de desarrollo ilimitado, en criterios que garanticen que el territorio va a cumplir su función de aportación equilibrada, de uso racional y limitado, acorde con su necesaria utilización y transformación por la sociedad, pero en base a los criterios de limitación que se derivan de la característica elemental de finitud que posee, junto con los recursos que de él se obtienen.

### **5.2.1. La actual transformación inercial del territorio, derivada esta del modelo neoliberal.** **La inversión del modelo para revertir el protagonismo**

Desde los primeros asentamientos urbanos, el territorio ha sido, lógicamente, la base física, el protagonista de las acciones para obtener adecuados lugares para desarrollar la vida. Los elementos constitutivos del territorio, su capacidad de producción, su geografía, clima y recursos han sido tradicionalmente los inspiradores de los modelos de desarrollo de la actividad humana.

Desde el conocimiento humano, a lo largo de la historia, cuando la explotación del medio significaba una cuestión de supervivencia, en el proceso transformador del hábitat no podían entenderse modelos ajenos a lo identitario del ámbito en el que se producían. Los procesos se llevaban a cabo mediante la simbiosis entre las sociedades y el medio que ocupaban, por cuanto dependían de él y a él se adaptaban.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Por el contrario, la evolución del ser humano, en su desarrollo económico y vivencial, transforma el modo de relacionarse con el hábitat. Con la evolución de la sociedad, en tiempos actuales, el territorio deja de ser un medio en el que se desenvuelve el ser humano en términos de respeto con él, de equilibrio, para pasar a ser un elemento de explotación y depredación —el territorio, el suelo, se identifica frecuentemente, casi siempre, como un medio de producción más, un elemento de negocio económico—. Se desprecia el carácter del territorio y se utiliza sin tener en cuenta sus identidades y sus características. El modelo de desarrollo establece verdaderas acciones de disrupción con la cualidad del medio a explotar. Por ejemplo, la producción de megaciudades en el desierto —Dubai— o la desecación de mares —Mar de Aral— en aras de la producción agrícola, son acciones que desequilibran totalmente el sistema y que surgen cuando no existe esa simbiosis entre el territorio y las actividades humanas, cuando la necesaria, sin duda, transformación del medio no conlleva anteponer a los intereses de esa explotación el respeto, también necesario, por el mantenimiento de su capacidad de reproducción.

La agricultura capitalista se caracteriza por la gran propiedad, el despoblamiento rural y el hacinamiento urbano. Además de ser la causa fundamental de la contaminación y la depredación, quedan disociadas progresiva y radicalmente las fuentes de la producción de medios de vida y materias primas de los centros de consumo. Es la fractura del metabolismo social con la naturaleza. (Galafassi, G. 2009)

En efecto, el capital se expande imponiendo una nueva concepción dominante de territorio y haciendo de este un nodo clave de su específico régimen de dominación. Pensado como recurso y base de poder, desde Bodin a Ritter, Ratzel y Mackinder; fuente de las riquezas o medio de producción clave, ... (Machado, H. 2015).



Imagen 28. LA DEHESA DEL SALER

Maqueta del proyecto de urbanización. Valencia.

Fuente. - El Diario.es. "Cómo se salvó El Saler de su destrucción gracias a un gran movimiento ciudadano y qué queda pendiente todavía." Adolf Beltrán. 30 de mayo 2017

En nuestro territorio resulta ejemplarizante de acción disruptiva las derivadas del intento de desecación de la Albufera de Valencia durante el siglo XIX o la urbanización de la Dehesa de El Saler en los años 60 y 70 del siglo pasado, que acabó con casi el 30% del ecosistema del pinar y que solo la tenacidad de determinados elementos contrarios permitió salvar tal espacio ecológico, cuya transformación quedaba justificada en aras del progreso generado por una oferta turística valenciana. (Dolç, C. 2021)

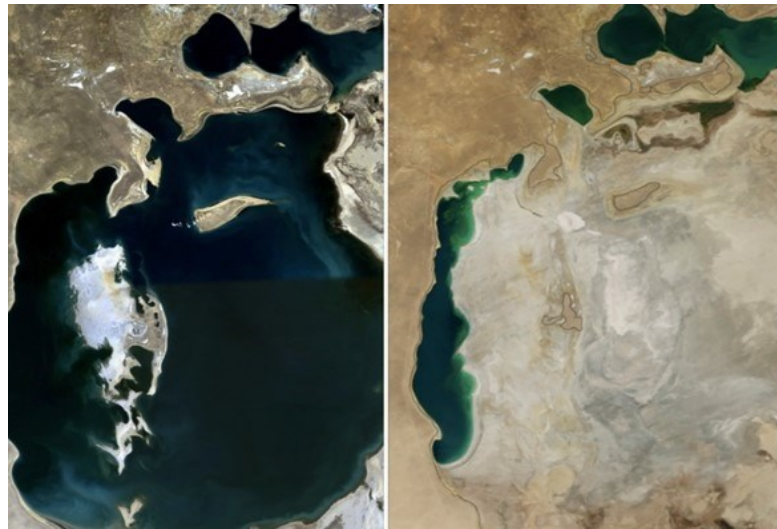


Imagen 29. El MAR DEL ARAL.

Su destrucción entre 1989 y 2014.

Fuente. - NASA. Collage by Producercunningham

Hasta la revolución industrial, las necesidades de crecimiento de las poblaciones y su capacidad transformadora del entorno no hacían prever alteraciones de este o modelos de asentamientos ajenos a las capacidades que se les ofrecía de forma natural: el territorio aportaba el sustento y las materias primas; la orografía, las posibilidades de organización funcional, social y de defensa; los escasos modos de transporte, la movilidad; los recursos naturales, la energía; el clima, la conformación urbana y la habitacional; todo ello con independencia de una determinada explotación del mismo de carácter feudal o de acumulación, como albores del capitalismo: los cercamientos, que «Junto a otros mecanismos, contribuyó a la formación de la moderna estructura social capitalista: además de los campos cercados y la extinción de viejas formas de vida y autogestión comunitaria, sus productos fueron el jornalero dependiente de un salario y el tejedor rural...» (Sevilla, A. 2010)

El desarrollo de la técnica, la disponibilidad de nuevos recursos y la generación y regeneración de nuevas plusvalías derivadas de esa revolución y, como derivada, de la extensa utilización para múltiples nuevos fines del territorio, han generado procesos de asentamiento y producción nuevos, desarrollistas y modificadores de forma exponencial del medio, siendo terriblemente irrespetuosos y profunda y maliciosamente irresponsables con él. El territorio se ha concebido como un elemento de producción más, generador de esas plusvalías, incluso el máximo productor, en determinadas ocasiones, de beneficios a costa del mismo. El territorio pierde su carácter de proveedor natural de recursos para la vida, para los asentamientos controlados y naturales, para aportar orografías adaptadas a las necesidades, para convertirse en un elemento de explotación masiva mercantilizada sin carácter de límite.

En un momento histórico dado, el del desarrollo tecnológico y la globalización económica, el territorio pierde su carácter de elemento poseedor de capacidades derivadas de su propia identidad y posibilidades, para transformarse en un elemento, como ya se ha expuesto anteriormente, tablero de planificaciones de actividades económicas que no consideraban más que su utilización como recurso físico de localización. El territorio y sus elementos se transforman en algo para producir nuevos desarrollos, sin la perspectiva del límite, de la finitud.

En nuestro ámbito, el territorio ha sido el paradigma de la especulación, del desarrollismo ilimitado, de la capacidad de producción de beneficios fáciles, incluso por encima de otros posibles beneficios derivados —otro tipo de inversión de plusvalías menos tangibles— de un sistema productivo también abusivo con el medio.

La naturaleza, de la cual el hombre es parte por su origen, se viene transformando cada vez más en un ente ajeno y dejan de ser un medio de producción y de vida en estrecha relación con el habitante-trabajador; siempre además tratada como un simple insumo, como materia prima del proceso de valorización de capital, y como un simple repositorio también de sus desperdicios y sobras. Es el proceso de maximización de ganancias lo que determina el particular papel a cumplir por cada porción de naturaleza, pero un papel contradictorio pues a la vez que constituye un elemento esencial para el inicio del proceso, se constituye también en un limitante importante, debido al inevitable socavamiento que el capital ejerce sobre sus propias bases de sustentación al no poder tener en cuenta la tasa de

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

reproducción de los recursos o el ciclo de agotamiento o perjuicio sobre el ambiente. (Galafassi, G. 2009)

Esta forma de ocupar, de hacer producir, ha sido impulsada por una política oficial que entendía el medio como un lugar en el que llevar a cabo estrategias de expansión desbordadas o, al contrario, con claros objetivos especulativos derivados de la dinámica del desarrollo. La ocupación del territorio, la destrucción de entornos necesarios para mantener el equilibrio ecológico y las exigencias que tal política expansiva sobre los recursos naturales han llevado a nuestra sociedad a situaciones que ponen en peligro la propia existencia de la misma y de la vida tal y como las conocemos.

Son ya incontables las alertas científicas sobre los peligros de tal forma de desarrollo. Y, por supuesto, son evidentes los efectos desequilibrantes de población, de ocupación de medios naturales de gran valor y de destrucción del paisaje y de los recursos naturales de nuestro ámbito próximo.

Sin embargo, existe una aceptación generalizada de que ello es un proceso natural que no resulta evitable. Existe una inercia en el concepto del desarrollo que evita cualquier elemento que pueda ser disonante con la deriva iniciada y que no puede encontrar otra base justificativa que el propio ilimitado desarrollo, más o menos sostenible, según el criterio, y los beneficios derivados del mismo. El sistema actual no contempla otro posible modelo que no suponga consumir sin considerar los límites. Desarrollo por crecimiento y crecimiento por consumo son los paradigmas.

En la cuestión de la ordenación territorial y la planificación urbanística, la tendencia crecientista está incorporada en el imaginario colectivo. Se producen actitudes conservacionistas y de sostenibilidad de determinados espacios, pero basados en situaciones de peligrosidad extrema de alteración de ámbitos de importante valor. No se concibe el territorio como un sistema global que requiere una actuación global.

El territorio se planifica en base a todo tipo de políticas en las que sus valores intrínsecos, los del territorio, se supeditan a otro tipo de intereses ajenos al mismo. Las ciudades se conciben y desarrollan en base a ilimitados crecimientos —ilimitados, porque se basan en crecimientos establecidos legalmente como fracciones de lo existente, pero sin establecer un futuro o definitivo horizonte limitativo—. Tal y como ya se reflexionó sobre la cuestión, hoy en día, no se concibe, desde los poderes públicos, un plan de ordenación que no implique crecimiento de la población para la que se planifica el medio. La idea de ordenación lleva incorporada la imagen de ocupación territorial por ciudad, y nadie entendería, aun siendo lógico en una situación de decrecimiento poblacional, un cierto sentido de limitación y de retroacción urbana.

La idea actual de desarrollo lleva incorporada inercialmente la idea de crecimiento físico, en la que subyace el desarrollo económico, desde luego, y la posibilidad de enriquecimiento de las poblaciones.

La ruptura de esta idea, es decir, la adopción de políticas ajenas a las subyacentes ideas neoliberales que permitan entender el crecimiento en razón de una prospección real de la necesidad y del respeto a la base sustentante de ese (de)crecimiento, y no del desarrollo del PIB, debe ser la alternativa a un modo de producir y ocupar, que hoy no se ajusta a una realidad transformacional respetuosa con el medio y precavida con el futuro.

Solo desde el punto de vista, y así lo propugnamos, de procesos de desarrollo territorial en el que se mantenga como protagonista el propio territorio y sus recursos, sometiendo cualquier alternativa a su realidad objetiva, será capaz de ofrecer una alternativa al proceso de degradación medioambiental y liquidador de los elementos que nos ofrece este para la vida.

La regulación debe primar el equilibrio y la preservación de valores territoriales y medioambientales, y ello debe hacerlo ante cualquier opción que no pueda justificar su capacidad de recuperación o mantenimiento del medio, rompiendo así el carácter inercial desarrollista del imaginario colectivo y oficial que se traduce en normativas territoriales en las que la opción siempre es el crecimiento por el crecimiento.

Una nueva forma de entender el territorio y las posibles acciones planificadoras del mismo —es decir, no simplemente sobre el mismo— rompiendo el esquema de su carácter de base sustentante del resto de políticas sectoriales, y sometiendo estas a la capacidad de aquel, considerándolo el protagonista de la ordenación, permitiría determinar nuevas normas de juego: el protagonista debería dejar de ser «qué se pretende implantar» y «con qué medidas de sostenibilidad», para pasar a ser «qué se puede implantar» en función de «dónde se pretende implantar».

Con ello, las actuales reglas oficiales, pero también de carácter inercial en el imaginario colectivo por su costumbre y oportunidad interesada, y que establecen criterios que materializan modelos de transformación degenerativa de la realidad, dejarían de impedir la reversión necesaria, la limitación

oportuna, de la tendencia actual, derivándola hacia situaciones previas a las que entendemos hoy como peligrosas consecuencias del cambio climático y del abuso de recursos. Territorio, clima, recursos, sociedad, que, si bien con el desarrollo técnico de la humanidad siempre se han encontrado en una cierta situación de equilibrio inestable, por cómo el medioambiente es susceptible de ser alterado, hoy este equilibrio está claramente cuestionado y el fracaso de esta sociedad, tal y como la conocemos, anunciado.

### **5.2.2. La identidad. El ADN territorial y urbano. Lo identitario como fuente de arraigo a lo local, al lugar: la ciudad mediterránea**

El ADN, como concepto, es la propia identidad de un organismo. Recordemos que el ADN es la macrocélula constitutiva de la base de la herencia y que en ella se contiene toda la información de las características hereditarias y las secuencias de los compuestos necesarios para el funcionamiento de los organismos.

Y recordemos, también, que las enfermedades no adquiridas, las genéticas, son aquellas que derivan de la base hereditaria y, también, que cuando se producen alteraciones del ADN el organismo puede mutar.

Nos permitiremos cierta licencia para establecer un paralelismo entre la ciencia genética y la ordenación territorial. Y ese paralelismo nos da pie para establecer las bases de la herencia que deben regir los principios de cualquier intervención sobre el sistema vivo que supone nuestro hábitat.

La estructura tridimensional del ADN, por establecer un juego de palabras, nos permite consensuar que nuestro origen en la implantación territorial también tiene tres bases de apoyo. Por un lado, la vertiente territorial, los elementos físicos que definen la configuración del territorio y que nos prefiguran el espacio que determinará nuestro espacio construido, sobre el que desarrollaremos nuestros hábitats, el ADN físico. Por otra parte, sin ninguna duda, el origen de nuestra forma de habitar, de construir el territorio, tiene mucho que ver con nuestra forma de relacionarnos, con la forma de vivir y de establecer las interacciones en la sociedad, en la vida y en las relaciones de producción, el ADN social. Por último, somos los seres humanos seres que nos consideramos racionales, racionalidad que permite que nuestras vidas queden imbuidas de procesos culturales, de tradición y de elementos de espiritualidad ajenos a las básicas formas de supervivencia. Parte importante de nuestro desarrollo se produce como consecuencia de la capacidad humana para elaborar entelequias ajenas a los meros procesos de producción económica y de supervivencia, nuestro proceso cultural, el arraigo a una tradición, el ADN cultural.

Casi setenta años después del descubrimiento en el ADN (1955) de esa estructura tridimensional, que nos sirve de base para fabular sobre el territorio y la sociedad, sabemos que interviene un cuarto elemento. Hoy la ciencia sabe que hay una cuarta dimensión, el tiempo, y que el ADN no es una cuestión estática capaz de activar o desactivar genes, sino que la información genética no solo está en el ADN, sino que es la interacción de este con su entorno celular, con su ambiente celular, a su vez dependiente de su entorno externo. Es decir, el ADN resulta flexible y adaptable, evoluciona.

Del mismo modo, nuestro ADN territorial, la base de nuestra herencia territorial, es flexible y se ha adaptado a lo largo de la historia en función del desarrollo derivado de sus tres dimensiones, la física, la social y la cultural. Es esa flexibilidad la que ha podido hacer evolucionar, en un sentido o en otro, a las sociedades, a nuestros entornos y a nuestros hábitats, transformando los lugares, nuestras sociedades adaptativas, las culturas.

Sin embargo, en un contexto de limitación y de contención ante los retos del futuro —no es este un momento de optimista perspectiva—, la inspiración está en la herencia original, en la herencia que establece la manera en que cada sociedad debe interpretar sus invariantes, sus orígenes: tanto los factores físicos, en primer lugar, que determinan una forma de concebir un asentamiento y un territorio concreto y que lo conforma; como los sociales, en segundo, que establecen un modelo de sociedad particularizado en su entorno y que es, en la actualidad, intervenido por factores reconocidos como agresivos; y, por último, los culturales, la propia idiosincrasia de una sociedad, que se difumina, en la actualidad, en cierta manera, por los procesos de globalización.

La evolución de los principios originales, los matices derivados de los posos culturales que determinan la forma de actuar en cada sociedad, son el origen de una nueva memoria colectiva adquirida, el ADN que, por flexibilidad, ha evolucionado. Y este, heredero de aquellos principios, es el núcleo de la conformación de las sociedades que han evolucionado de forma orgánica y que han dado forma a los códigos identitarios de producción de cada hábitat y de cada sistema relacional, y ello mientras han sido autónomos y no alterados hasta enfermar o mutar por los agentes externos a ellos, digamos «culturalmente ajenos», basados en intereses exógenos impropios, adheridos,

socialmente atípicos, que los desvirtúan y enferman.

Consecuentemente, vaciar de elementos adheridos artificialmente a la evolución cultural y social basada en el aprendizaje continuo, evolución que ha formado nuestras sociedades a partir de los orígenes, es un factor determinante para poder consolidar lo que nos identifica tanto territorialmente como socialmente para poder alcanzar un futuro en coherencia con el medio y con la identificación social.

Las características territoriales forjadas por la naturaleza, la geografía, comprensiva de los cursos de agua, de las costas, planicies y montañas, bosques, sabanas, tipos de suelo, etc., conformadas a través del clima y de los procesos geológicos naturales, establecen una identidad de flora, fauna, paisaje y relato geológico, agrológico y habitacional determinante de los espacios característicos de un determinado ámbito.

Cualquier intervención sobre estos elementos, sobre la topografía y los recursos del territorio altera el propio ADN de este, sus principios tipológicos característicos, transformándolo y propiciando un nuevo territorio sobre el que el ser humano produce sus asentamientos.

El nivel de transformación, la incidencia sobre las cualidades originales hará que este ADN evolucione de forma irreversible, provocando otro ecosistema que se adaptará al uso artificial del mismo o, por el contrario, el original se defenderá contra la agresión, generará nuevas llanuras de inundación o deslizamientos, nuevas tierras fértiles o alteraciones del microclima, o será lugar de permanente conflicto territorial —riadas, sequías, desertización—, etc. En definitiva, siendo así las cosas, la forma en que su transformación sea evolutivamente controlada y adaptativa, en base a las condiciones en las que se formó originalmente, puede ser trascendental para que la nueva geografía se mantenga en los parámetros de no degradación, los cuales deberían ser los ambientalmente requeridos. Poner la vista en la recuperación de las características básicas del ADN, su no transformación traumática o su adaptación en base a criterios topológicos —en el sentido de la no alteración, o renuncia, de las propiedades básicamente identitarias por transformaciones continuas—, será, en la medida en la que la transformación tenga base en tal requerimiento, la aproximación más exacta a las condiciones en las que ese territorio debería conformarse para evitar disfunciones que acarreen eventos indeseables.

Sin ninguna duda, la acción del hombre, la construcción del territorio para su explotación agrega nuevos elementos a las identidades del mismo. Su explotación agrícola, su ocupación como asentamiento, las modificaciones del mismo para su logro, son agresiones que deberían haber tenido como base inspiradora aquellos elementos que deben considerarse identitarios del mismo, pues debemos partir de la base de que cualquier acción sobre el medio conllevará una reacción de este que tratará de revertirla, si se impide, o no se produce, un lento proceso en su adaptación orgánica.<sup>165</sup>

Tradicionalmente, la explotación agrícola del territorio como elemento de subsistencia humana se ha derivado de factores endógenos de ese territorio. No cabían explotaciones que precisaran determinadas condiciones de agua o clima para su explotación sin la existencia de las condiciones idóneas en el ámbito en el que se producían. En ese sentido, la sucesiva incorporación de nuevos elementos a la identidad del territorio, con la lentitud que la caracterizaba, se iría produciendo sin alteración básica de los elementos que la determinan. Sin embargo, la introducción de técnicas agresivas con él ha conllevado que, en determinados territorios, la imposición de determinadas actividades extrañas a sus características suponga una modificación anómala de las condiciones originales y determinen nuevas exigencias ajenas al origen de su formación.

Es identitaria, por ejemplo, una explotación de secano en los valles del interior de nuestro territorio, aunque no sea tan productivo como la explotación intensiva, por poner un ejemplo actual, de campos de energía fotovoltaica que últimamente se pretende. Y aquella explotación en secano es perseverante en el tiempo por su carácter de prevención de depredación del medio, y, sin embargo, el progreso basado en la generación de energía limpia mediante inmensos campos de placas solares, supuestamente en favor del medioambiente, es más de lo mismo, es degradación en favor de enriquecimiento de determinados fondos, y, quién sabe, posible basura futura ante cualquier cambio de modo de producción energética todavía desconocido. En este caso del ejemplo, la producción no debe implicar la desaparición de lo local. La generación de energía debe proveerse del lugar en el que se produce el consumo y proporcionar su tamaño a la necesidad de abastecimiento de lo local.

En la cuestión de los asentamientos urbanos, un nuevo factor se adhirió al ADN territorial original formando nuevos sistemas artificiales que evolutivamente se incorporan al territorio ya como propios:

---

<sup>165</sup> Básicamente, "las aguas siempre vuelven a su cauce", sobre todo cuando su desviación ha sido intempestiva.

las ciudades. Generalmente, debemos entender que estas se incorporan de forma gradual, y ello debe hacerse respetando, por necesidad técnica, las posibles invariantes que inducen a buscar esos asentamientos, pues de tales invariantes depende su subsistencia. Aunque eso sea así, es significativo cómo muchos de los asentamientos se incorporan al territorio en función, básicamente, de las necesidades de ellos mismos, incorporando sus recursos, como es lógico, pero obviando su ADN original para su adaptación al mismo: buscando agua por subsistencia, aunque ello derive en inundaciones; ocupando lomas en aras de defensa, aunque se desvirtúe el paisaje; o excavando fosas y modificando territorios para esa misma función; etc., aunque de ello resulte, según la evolución, un ADN transformado y con nuevas constantes identitarias, pero, también, en ocasiones, un continuo conflicto territorial.

Por lo tanto, en cualquier caso, el asentamiento urbano constituye el hecho más importante de afectación territorial, constituyendo el origen de cualquier otra afección, y genera un nuevo sistema con su propia identidad que, a lo largo del tiempo, se incorpora como propia a la identidad territorial, integrando nuevas variables a su propio ADN. Es aquella flexibilidad que ya establecimos como evolutiva en el ADN.

El asentamiento urbano responde en su formulación a aquellos elementos que definen la forma de relacionarse en sociedad y cómo sus miembros interactúan entre ellos. La forma de generar ciudad, de organizar sus funciones y de establecer sus eventos, las relaciones entre sus miembros, consideradas originalmente ajenas a elementos externos a la propia organización social, son la consecuencia de dicho entramado social. Los espacios públicos de actividad, de relación, son en su forma y en su manera de organizarse los que reproducen la identidad de esa sociedad en las urbes: espacios de mercado, espacios de relación, espacios de espiritualidad traducida a la costumbre —vías públicas abiertas, espacios íntimos—, defensa, gobierno, la compacidad, la dispersión, etc.

Inesperadamente, con la evolución de las sociedades, con la universalidad, la idiosincrasia también evoluciona, la transformación del ADN físico de las ciudades va generando elementos de carácter global, abandonando lo local, la tradición en que se funda el espacio vital. Con la evolución histórica nos hemos convertido en una «aldea global», en la que se mimetizan los elementos de unas sociedades con otras.

Como se deduce en la reinterpretación de la filosofía de Hillier y Vaughan (Hillier, B y Vaughan, L. 2007)<sup>166</sup>, sobre la estructura y la sociología urbana, esta globalización induce un doble nivel en las ciudades, que nos sirve de analogía y de muestra de la influencia en la conformación territorial de lo identitario y de la universalización de lo aprehendido inconscientemente. Y yo diría en el conjunto del territorio, en concreto en los espacios públicos y en las vías urbanas, y en términos territoriales, en las interurbanas y en los canales de intercomunicación. Lo que ellos denominan la red de primer plano —rondas, penetraciones— que se implanta con carácter universal en el conjunto de nuestras poblaciones, con características de modernidad asumida y transgresora de nuestra propia identidad, pero que se reconoce con carácter global como necesaria ante la evolución técnica de nuestra sociedad, y se incorpora como evolución del ADN original. Y es este original ADN evolucionado, en sus características básicas, el que, con carácter de generalidad, a la vista de nuestro convencimiento de que el futuro está en la contención, deberíamos haber encapsulado —o deberemos encapsular—, pues de él se ha derivado un efecto transformador de gran importancia en el carácter del territorio. Tanto en las infraestructuras urbanas de este primer plano como en las infraestructuras de comunicación masiva interurbana, que, salvo en determinadas ocasiones, en ambos tipos, más que por imperiosa necesidad, por proyectos de autor<sup>167</sup>, asistimos a espectáculos constructivos que, efectivamente, dotan de una nueva identidad territorial al ámbito —sin entrar en valoraciones—, pero que derivan en un alto grado de pérdida de la original identidad territorial, del

---

<sup>166</sup> Expresado en el Blog de Joe Peach, "This big city", en marzo de 2015, por Abdelbasser A. Mohamed, sobre las afirmaciones de Hillier y Vaughan: Bill Hillier, profesor de morfología urbana, propone una interpretación distinta. Él sugiere que la red urbana de toda ciudad está constituida de una red doble – la red de primer plano, que consiste en las calles principales del sistema urbano, y la red de fondo, conformada por callejones y calles secundarias. La red de primer plano, o red de calles principales, usualmente tiene una forma universal, ... Pero la forma de la red de fondo varía de una ciudad a otra; por lo tanto, es esta la red la que le da su identidad espacial a una ciudad.

<https://thisbigcity.net/es/el-adn-de-las-ciudades/>

<sup>167</sup> El desplazamiento de los lugares por los espacios es visible no sólo en la 'macdonalización' de las metrópolis (multiplicación de las franquicias, los centros de ocio, los shopping, etc.), sino también en la proliferación de lo que podríamos denominar como mega-complejos de autor (intervenciones urbanísticas y proyectos arquitectónicos liderados por despachos de élite). (Santamarina, B. 2009).



reconocimiento de su función territorial propia, desde la perspectiva de lo local.

Y, por otra parte, la red de fondo, el segundo plano, los lugares de convivencia derivados de las diferentes formas de vida, de las formas de relación social, con trasfondo cultural imbuido de la tradición. Este segundo plano se implanta, como reminiscencia, principalmente en los espacios originales de la ciudad, y se intuye, por extensión, pero con vocación de transformación y sin solución de continuidad, en los barrios que van formándose en los diferentes crecimientos de las ciudades —ensanche, periferia, extrarradio—, propiciando una imagen urbana y una forma de relación que tiende, de alguna manera, también, a la universalización, degradando los orígenes, sustituyéndolos y transformándolos: expansiones dispersas, ensanches anodinos, reformas interiores, gentrificación, etc.

La recuperación de este segundo plano con las raíces del ADN social como principio, basado en la tradición, en la forma de vida que ha forjado las ciudades hasta la revolución industrial, debe estar en el objetivo de cualquier planificación, en la que, con incorporación de lo positivo de la modernidad, se recuperen formas de hacer más limpias, más sociales, las que evolutivamente, en base al trasfondo cultural, a ese ADN que hemos llamado cultural por haber ido transformando mediante su flexibilidad los modelos identitarios originales, permita recuperar las raíces de ciudades mediterráneas, limitadas y contenidas en su crecimiento, arraigadas en su clima y respetuosas con el territorio.

Y se puede considerar que ya se hace necesaria una cierta revisión de aquel primer plano, la reinterpretación de las necesidades que generaron ese nivel de red urbana global a la ciudad y de las infraestructuras interurbanas, con el objetivo de desligar del proceso territorial el modelo del desarrollismo, tratando de renaturalizar lo innecesario, de revertir lo superfluo, para que ese primer nivel sea el adecuado a un modelo limitado y contenido en sus perspectivas de evolución, más local y más territorialmente vinculado a modos de movilidad menos dispersante, más adaptada, a un nuevo modelo de relación social y al medio.

En definitiva, el ADN territorial, su topografía, clima, sus recursos, su sistema ambiental y su paisaje, ha desarrollado la manera de funcionar de la vida humana sobre el mismo. El ADN territorial, inicialmente, ha sido el condicionante de los asentamientos, el aglomerado físico, social y cultural que ha propiciado la forma de establecernos, de comunicarnos, de producir y de relacionarnos.

Sobre este territorio, el ADN físico ha forjado la implantación, y el social ha propiciado la forma de nuestras ciudades. La forma en que interactuamos entre los seres humanos forja lo urbano, y la forma en la que interactuamos con el medio transforma el territorio. Y tanto uno como el otro evolucionan adecuándose a la propia evolución de nuestro acervo cultural adquirido, generando nuevas formas de producir y nuevas maneras de comunicarnos y de interactuar, generando, también, nuevos parámetros de construcción territorial que, en cualquier caso, positivo sería que tomaran como base aquella esencia de lo identitario, lo local, lo próximo, nuestra tradición previa al desarrollismo universalizado, para establecer un modelo no incoherente con nuestro concepto de sistema territorial contenido.

En este sentido, desde la tradición física, territorio es sinónimo de relieve compuesto por tierra, agua y aire. Territorio y clima se intervenculan de manera biunívoca. El territorio responde en su esencia a la forma en que el clima lo ha configurado. Es esencia identitaria del territorio su orografía y su relieve, su paisaje y su capacidad original para generar flora y mantener fauna. Es el medio natural frente al medio construido, el primero, como contraposición a la intervención humana en el segundo.

Sin embargo, el territorio, a través del proceso evolutivo de su transformación por el ser humano, adquiere nuevas formas de identidad debido a los procesos culturales que le han afectado a lo largo de la historia. Estas nuevas formas de identidad solo pueden ser reconocidas como tales si resultan consecuencia de ese proceso progresivo y evolutivo cultural y haber tenido su base en las iniciales cualidades físicas aprovechadas de forma respetuosa con el medio por el ser humano, para poder mantener el equilibrio, generando nuevos ecosistemas adaptados. Cualquier otra forma de evolucionar podría no ser un fracaso, quizás, pero desvirtúa la esencia territorial que lo debería haber sustentado, provocando algo ajeno a aquel ADN del que hablábamos, es decir, otro sistema diferente, con acciones y reacciones distintas a las esperadas y, frecuentemente, con «efectos mariposa» impredecibles. La identidad evolucionada en la universalidad y la globalización no resulta, en muchas ocasiones, una buena consejera para la renovación de la ciudad, para su recuperación. La identidad basada en lo local siempre resultará una garantía. Tendríamos que ser capaces de asumir como identitario lo generado en el origen, lo local, evolucionado en esa base, y discernir qué de lo universal es adaptable a este prístino modelo.

La ciudad, y sus economías colaterales, como una de las partes más importantes de este proceso evolutivo territorial, se ha incrustado en el territorio y ha bebido de su ADN para instrumentarlo en

su implantación desde la antigüedad. La ciudad mediterránea es en nuestra cultura el efecto de tal evolución y su implantación deriva de muchos de los *inputs* que el sistema territorial —el paisaje, el clima, los recursos, lo social, lo cultural— asumió imperativamente para la evolución de la ecología humana, el desarrollo de sus asentamientos y los sistemas de producción y relación.

Nos atrevemos a entender que la ciudad mediterránea es, en este sentido, el resultado de esa implantación consensuada con el territorio, con unas características propias del ámbito geográfico y cultural del mediterráneo. Son ciudades que nacen con vocación de reunión —compacidad—, de relación productiva —eficiencia y proximidad—. Es ciudad socializadora, aglutinadora de culturas —complejidad social derivada de su carácter de cuna de civilizaciones—. El equilibrio entre sus espacios públicos y privados la definen en su conformación orgánica, con hitos y referencias capaces de caracterizar físicamente una organización social —la plaza, el mercado, los espacios jerarquizados para su gobernanza y para su actividad lúdica—. La convivencia de diferentes grupos ha hecho del ámbito mediterráneo un crisol de cohesión social, de interculturalidad, quizás, en la actualidad con la globalización, en decadencia. El territorio que la circunda, respetado y tratado con eficiencia y sabiduría para la subsistencia, productivo, se cualifica a sí mismo por la existencia de ese propio núcleo urbano, consiguiendo en su evolución una deseada relación entre el campo y la ciudad a la que este sustenta. La ciudad se contiene, no se dispersa. La ciudad mediterránea respeta el entorno que la sustenta, limitando su ocupación a lo estrictamente necesario.

El modelo que, en principio, se acomoda mejor a los propósitos mencionados, con los ajustes necesarios, es el que ha mostrado ese tipo de ciudad mediterránea compacta y densa con continuidad formal, multifuncional, heterogénea y diversa en toda su extensión. Es un modelo que permite concebir un aumento de la complejidad de sus partes internas que es la base para obtener una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva, al mismo tiempo que se ahorra suelo, energía y recursos materiales, y se preservan los sistemas agrícolas y naturales.

Este modelo puede encajar, perfectamente, con el primer objetivo de la ciudad que es aumentar las probabilidades de contacto, intercambio y comunicación entre los diversos (personas, actividades, asociaciones e instituciones) sin comprometer la calidad de vida urbana y la capacidad de carga de los ecosistemas periféricos, regionales y mundiales.

Dicho esto, el modelo de ordenación del territorio que se propone es el mantenimiento de una cierta estructura y un nivel de explotación sostenible de los sistemas no urbanos (rurales y naturales) y una ciudad compacta y diversa en todas sus partes en los sistemas urbanos. (Rueda, S. 1997)

La recuperación, salvando las distancias, de conjuntos territoriales y urbanos más limitados, compactos, aunque más coherentemente y equilibradamente densos, debería dirigir a un modelo de crecimiento alejado de aquellos modelos expansivos, movilizadores, extraños a la identidad de sus ocupantes, y deslocalizados culturalmente por soluciones universalizadas ajenas a las propias, que generan los principales problemas de agotamiento de recursos y de desarraigo cultural descohesionador, en los que lo local ha dejado paso a lo global, a lo universal, pero en esa globalidad disgregadora, incapaz de universalizar con coherencia y base en la tradición todo aquello que no sea lo económico, perdiendo la esencia de sus propias raíces.

### **5.2.3. La capacidad de acogida funcional del territorio y el concepto de necesidad: una nueva forma de caracterizar la posibilidad de transformación territorial**

Tradicionalmente la capacidad del territorio para ser usado en actividades derivadas de la acción humana, la agricultura, los asentamientos, la explotación de sus recursos, etc., deriva de su interpretación como un recurso más al servicio de la sociedad.

Efectivamente, no cabe duda de que el territorio es un elemento necesario para la actividad humana, pues sirve de soporte físico en el desarrollo de esta. Es el territorio el soporte vital en el que nos desenvolvemos y del que formamos parte. En ese sentido, una acción sobre el territorio es una acción sobre la vida misma y sobre la sociedad como colectivo humano. Cualquier evento sobre el territorio o del territorio tiene repercusiones, en muchos casos irreversibles, sobre la sociedad, su actividad y el entorno en el que se desarrolla la vida.

Generalmente, cuando la sociedad promueve un desarrollo urbano, se produce un impacto irreversible de transformación de usos rurales a usos urbanos. En consecuencia, los recursos naturales en la superficie terrestre son destruidos y sustituidos por usos urbanos. (Miralles-García, J. L. y Grau, V. 2016)

En su función más primitiva, el ser humano ha utilizado el medio físico en el que se ha desenvuelto como un recurso básico. Cuando la actividad humana casi únicamente significaba el propio desarrollo básico de la vida, tanto para su subsistencia como para sus actividades productivas o de residencia, la capacidad del ser humano para obtener del territorio excesos que lo alterasen de manera irreversible se encontraba perfectamente limitada, pues el ser humano es parte de ese

territorio y, consecuentemente, su simbiosis con él era un acto natural y su capacidad inicial de alteración de este, muy escasa.

El desarrollo de la ciencia y de la técnica, la evolución de los medios de producción a lo largo de la historia ha ido modificando la forma de actuar sobre dicho territorio. El territorio ha sido utilizado por encima de sus posibilidades, incorporando elementos o modificando los originales, de manera que dicha inicial acción, que aprovechaba sus recursos de una manera orgánica y racional, se ha ido transformando en una acción depredadora, no encontrándose, como comportamiento general, un equilibrio entre los recursos territoriales y una explotación adaptada a su renovación natural.

El medio natural se ha ido convirtiendo en un recurso más al servicio del hombre en paralelo con las «necesidades» del mismo —algo natural y asumible en la medida en que se limite la destrucción—, hasta el punto en el que, si las «necesidades» eran ajenas a las básicas, su explotación podía exceder de cualquier norma de conservación, provocando su alteración hidrográfica, climática, orográfica, su flora y su fauna, y hasta su permanencia, en un acto de «ecocidio»<sup>168</sup> colectivo, como elemento necesario para mantener un ecosistema que sustente la vida.

El equilibrio entre el recurso, el capital natural y el aprovechamiento, cuando este excede del necesario y no permite la renovación, conduce a la insostenibilidad. Los procesos de transformación siguen patrones que requieren un cuestionamiento. En referencia al capítulo del desarrollo sostenible, a la consideración de los límites y su incompatibilidad con el modelo económico actual, la reflexión de José Luis Miralles resulta acertada para establecer la ecuación que debe remitir al equilibrio.

La sociedad tiene un capital natural, es decir, un activo de recursos naturales. Estos recursos naturales producen cada año un flujo de todo tipo de bienes naturales. Además, cada año, esta sociedad consume una cantidad de bienes naturales para actividades económicas.

Si el consumo de la sociedad es mayor que el flujo de bienes naturales, la actividad económica no es sostenible.

Por el contrario, si el consumo de la sociedad es menor que el flujo de bienes naturales, la actividad económica es sostenible. Además, el capital natural aumenta y, en consecuencia, el flujo de bienes naturales puede aumentar en el futuro.

...

El consumo actual de recursos naturales por encima de la tasa de reemplazo produce una disminución en capital natural y una disminución de los flujos futuros de bienes naturales producidos por ese capital.

Con frecuencia, la sociedad y los gobiernos quieren aumentar el PIB en la actualidad. Este comportamiento social genera una tendencia hacia el desarrollo insostenible. (Miralles-García, J.L. 2015)

El instrumento territorial deja de ser un elemento en el que se debe desarrollar la vida, para transformarse, ya en el momento en el que el desarrollo humano lo ha percibido como tal, en un medio más de obtener beneficios ajenos a la necesidad. Es un medio de producción de plusvalías más, medio que se desvincula de la obtención de los recursos básicos para transformarse artificialmente en el soporte de actividades de puro comercio, en las que el territorio es un elemento más de transacción y explotación no natural.

El territorio es ya hoy en día un medio de desarrollo económico, un bien de consumo más, sujeto al mercado y a su explotación, con derivadas ajenas al cubrimiento de las necesidades básicas de la sociedad. Se trata de un medio de producción que, como suele ser habitual, no está sujeto a las reglas de las necesidades vitales, sino a las del mercado, y de un mercado claramente especulativo, pues su valor no se obtiene en función de su capacidad de llevar a cabo una producción artificialmente implantada, sino a la voluntad de ampliar —en el caso de la explotación de determinados recursos y de los asentamientos urbanos es evidente— los beneficios que se puedan derivar de dicha explotación, generando demandas que exceden las necesarias y equilibradas.

El uso del territorio ha evolucionado, por tanto, desde un medio abastecedor de los elementos básicos para cubrir las necesidades humanas, actuándose sobre él en función de estas, de las que resultaban vitales para subsistir, hacia un productor de beneficios, de acumulación de capital, que, como cualquier elemento sujeto al mercado, se ha visto regulado por la oferta y la demanda, obviamente, con demasiada frecuencia manipulada artificialmente.

---

<sup>168</sup> la noción de ecocidio cubre un campo semántico que, aunque variado, apunta en todos los casos a daños antrópicos tan graves en el medio ambiente que ponen en peligro las bases de la supervivencia del ser humano y de muchas especies y constituye, filosóficamente, un crimen, y que jurídicamente no es fácilmente reducible a la legislación ambiental nacional o internacional que aborda estos temas ambientales de modo parcial. (Neira, H. y al. 2019)

En este sentido, cuando el uso del territorio es invocado por la necesidad de desarrollar actividades como el crecimiento urbano, la explotación turística, la sobreexplotación de sus recursos, la producción de viviendas, generalmente dicha necesidad se encuentra mediatizada por intereses ajenos a un análisis real de la demanda básica que se pueda producir. Es decir, la necesidad se artificializa y se modula, se lleva a términos que nada tienen que ver con el crecimiento real, por ejemplo, con la capacidad para responder a la evolución vegetativa de la población. En este sentido, por ejemplo, no se plantean decrecimientos en las ciudades, cuando el crecimiento poblacional es negativo.

En definitiva, las necesidades que debe resolver el uso del territorio vienen definidas por un modelo ajeno a la necesidad real, para establecerlo en función de «necesidades», —las denominaremos expectativas, con más propiedad— que no responden a la realidad vital.

Recordemos el período de boom inmobiliario español, que en el caso valenciano dejó una incoherente herencia desde el punto de vista de la sostenibilidad e hipotecó territorios, y economía, en modo ajeno a su equilibrio y sostenibilidad.

El desarrollo urbano que tuvo lugar durante el boom no fue sostenible. Es un claro ejemplo de desarrollo no sostenible, es decir, desarrollo para satisfacer las necesidades de la sociedad en un período de auge, lo que hipotecó las posibilidades de las generaciones futuras, hoy presentes, de satisfacer sus propias necesidades.

En el caso del desarrollo urbano, podemos considerar un punto de equilibrio en la producción de vivienda, cuando la producción satisface las necesidades, en cada momento, normales. Si la producción de vivienda es mayor que el valor de equilibrio y esta, además, se paga con deuda, entonces se está pagando el desarrollo presente con recursos futuros. (Miralles-García, J.L. 2015)

Deberíamos, por lo tanto, si precisamos establecer una ecuación equilibrada entre «lo que se puede» y «lo que se precisa», integrar nuevos aspectos con los términos «capacidad de acogida funcional» y «necesidad social». El primero, por cuanto el territorio no debe ser un instrumento simplemente, sino el elemento protagonista, en el que no debería haber todo *per se*, sino solo aquello que es capaz de ser acogido sin alteraciones sustanciales de sus características intrínsecas. Recordemos la definición de «capacidad de acogida» realizada por Gómez Orea<sup>169</sup>:

...grado de idoneidad o cabida que presenta el territorio para una actividad teniendo en cuenta a la vez, la medida en que el medio cubre sus requisitos locacionales y los efectos de dicha actividad sobre el medio. (Gómez Orea, D. 1988)

Debemos entender, por tanto, que la capacidad óptima de un determinado ámbito, según Gómez Orea, para unos determinados usos y actividades resultará en aquella localización que pueda recibirlos sin que se degraden sustancialmente sus características ecológicas o paisajísticas. Consecuentemente,

De ello se deriva que los usos evaluados obtendrán su localización óptima cuando sean asignados en un lugar que los pueda recibir sin que se degraden gravemente sus características ecológicas o paisajísticas, de tal manera que su integración en el medio cuente con la mayor aptitud y el menor impacto posibles. (Galacho, F.B. y Arrebola, J.A. 2013)

Deducimos de aquí, como establecen los autores mencionados, que en la práctica de la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico este concepto teórico, la capacidad de acogida, se ha ido desarrollando sobre dos basamentos: el análisis de las aptitudes y el análisis de los impactos. El primero, «...orientado a la valoración de las oportunidades». El segundo, «...al análisis de los impactos, cuya base son las directrices de protección y parte de la valoración de la fragilidad del medio, a fin de establecer las limitaciones de uso que puedan impedir su deterioro.» (Galacho, F.B. y Arrebola, J.A. 2013)

En este sentido, cabe mencionar una aproximación al modelo, derivada de la práctica propuesta el año 1992 por el grupo de investigación del departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia, F. Eiximenis, en relación con el método de Aptitud para el Desarrollo Urbano Sostenible (ASUD, por su acrónimo en inglés). El método, como relatan Miralles y Grau, se ha utilizado para implementar evaluaciones ambientales en el proceso de redacción de documentos para planificación urbana. Para ello establece una doble valoración, la relativa a la “capacidad” y la concerniente a la “vulnerabilidad”, remitiendo sus valores paramétricos a una estimación de la aptitud o capacidad funcional, en nuestra terminología.

¿Cuáles son las mejores ubicaciones para nuevos usos urbanos en suelo rural?

...

---

<sup>169</sup> Citado por Galacho y Arrebola en (Galacho, F.B. y Arrebola, J.A. 2013)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Definiremos como capacidad, o capacidad del suelo para usos urbanos, como la idoneidad del suelo como soporte físico para diferentes usos urbanos.

...

Definiremos como vulnerabilidad, o vulnerabilidad del suelo a usos urbanos, como el nivel de impactos ambientales potenciales que pueden ocurrir si se introduce un uso urbano particular en una zona. (Miralles-García, J. L. y Grau, V. 2016)

Mediante este proceso, la síntesis de ambos parámetros establece la aptitud del uso urbano posible en determinadas áreas de estudio.

Nosotros queremos ampliar el método propuesto a la capacidad o aptitud derivada de un análisis multidisciplinar en el ámbito regional, para establecer un plan de acción que establezca una previa aptitud o capacidad funcional de la totalidad del territorio —sin duda, en una clara utopía administrativa y política, como modelo instrumental— que permita una ordenación territorial de factores o valores intrínsecos al propio territorio, que precisarán de posteriores activaciones derivadas de la necesidad social, para poder ser planificado en los usos que de tal análisis se deriven.

Como así proponen Miralles y Grau, el método precisa de actualización, pues, en la actualidad, los *inputs* de carácter ambiental generados por las nuevas formas de entender el territorio, el medio ambiente y el paisaje, así como la variedad de usos de este que tienen incidencia sobre ese territorio —también es alterar el territorio sus actividades agrícolas, por exceso o por defecto, por ocupación incompatible o por ausencia—. Sin que ello sea óbice para no obviar la fortaleza que adquiere una figura previa de análisis derivada del método propuesto por la UPV, se trataría de implementar un método holístico de análisis que determinara con carácter previo a la planificación qué posibilidades o que incompatibilidades, parametrizándolas en relación con la necesidad de transformación, tiene el territorio para ello en base a su propio carácter y vulnerabilidad, lo que constituiría la real ordenación del mismo, sobre la que poder planificar.

El método de aptitud al desarrollo urbano sostenible, aplicado en diferentes estudios desde 1996, ha resultado útil para identificar, a partir de causas objetivas, estrategias más o menos adecuadas. superficies de suelo para el desarrollo urbano con criterios de sostenibilidad.

Los nuevos paradigmas del paisaje y las infraestructuras verdes hacen necesario que el método debe ser revisado y actualizado considerándolos

Desde el punto de vista de las variables paisajísticas, es posible introducir nuevas variables como Hitos paisajísticos y cobertizo con vista. (Miralles-García, J. L. y Grau, V. 2016)

Sin embargo, no solo es el elemento “aptitud” el que debe responder a la práctica planificadora. El territorio, como ya hemos explicitado, es un recurso finito y vulnerable, cuyo aprovechamiento debe derivar de la real necesidad social.

En este sentido, debemos introducir ese segundo elemento como activante de los usos aptos para su planificación posible.

La práctica adicional, pero divergente, a la teoría nos establece que los elementos que se implantan en el territorio responden, en la ideología dominante, al segundo concepto a matizar: la necesidad, como prioridad, de la actividad y esta como objeto de evaluación, por encima del medio.

...Así pues, se presentará una diversidad de factores que pueden intervenir en la definición de los conceptos básicos (aptitud y carga), y al mismo tiempo, configurará un marco de relaciones plural (los lugares de un territorio admiten valoraciones diferentes según la prioridad establecida: el objeto de la evaluación) que sitúa al planificador en el dilema habitual de las alternativas en conflicto. (Galacho, F.B. y Arrebola, J.A. 2013)

Pocas veces un análisis geográfico se adecua tanto a las aptitudes territoriales, salvo las que supongan graves riesgos o expoliación grave patrimonial y, a veces, ni incluso esas, como los criterios de «necesidad» de desarrollo, que, por otra parte, mediatiza muchos de los impactos analizados en la vertiente ambiental, pues, como ya se matizó en su momento, la «sostenibilidad» es adaptable.

Sobre los cuatro conceptos básicos<sup>170</sup> en los que se podría enmarcar el análisis de la capacidad de acogida, según Galacho y Arrebola: calidad, fragilidad, evaluadoras del medio físico; aptitud y vulnerabilidad al riesgo, como conceptos que incardinan el medio con las actividades y usos; cabe introducir como fundamental, y primigenia posición, el de la necesidad de implantación, como concepto vinculado, en sus diversos grados, al bien común. Solo así los problemas territoriales podrán acometerse desde una óptica de integración de los objetivos económicos, sociales y

---

<sup>170</sup> <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17629315004>

ambientales, estableciendo una escala de valores, que permita discernir cuándo debe primarse, en ciertas circunstancias excepcionales, la necesidad sobre una cierta aptitud o capacidad territorial.

Consiguientemente, este segundo concepto debería también entrar en la ecuación sobre la posibilidad de implantación, porque no debería ser posible entender como necesario, en sistemas y recursos tan sensibles, aquello que resulta de intereses ajenos al bien común, pues el territorio, como potencialidad, pertenece a la totalidad de la sociedad y su afectación tiene repercusiones sobre el conjunto de la misma. La necesidad ajena al bien común, vinculada a otros fines, generalmente tiene más de interés privado en busca de beneficio que de necesidad.

Consecuentemente, la necesidad de ocupación territorial no solo no debe responder, como *leitmotiv* o motivo recurrente, a intereses que lo contemplan más como un instrumento de producir beneficios económicos que como un espacio de solución de los requerimientos de la sociedad, sino que ha de responder a los resultados de un análisis que vincule dicha necesidad con un evidente bien común y el bienestar global de la sociedad, dando como resultado una mejor calidad de vida. Esa necesidad, en muchas ocasiones espuria, justifica acciones que amenazan el ecosistema físico y cultural en el que habita esa sociedad, que permanece impávida e incrédula al destino al que se le conmina.

El territorio, como elemento sensible y finito, patrimonio común de la sociedad, debe ser caracterizado por sus propios valores intrínsecos, aquellos que lo convierten en ese patrimonio especial. No cabe destacar la bondad de un paisaje, si ese paisaje se transforma por la acción del hombre en entornos de disfrute limitado. Resulta inconcebible, desde el punto de vista del aprovechamiento racional de los recursos, que un bien vital como el agua se utilice para transformar terrenos intrínsecamente de secano en vergeles para producción ajena al lugar. O, lo más común y lucrativo, resulta con un cierto carácter punible, sustituir territorios con valores agrícolas, ecológicos o, simplemente, naturales coadyuvantes de la biodiversidad, por macroespacios privatizados, sellados y transformadores de una realidad natural, por el hecho de que se estime una posibilidad de negocio vinculado a un valor natural, que es por sí mismo, destruido o maltrecho. Es paradigmático, en este sentido, repito parte del discurso anterior, pues es de rabiosa actualidad, el hecho de que la perspectiva de negocio de la producción de energía alternativa a la fósil, reclamada como la futura salvación de la humanidad, sea un nuevo objetivo de negocio, a costa de inmensas superficies de territorio, de los fondos de inversión, esos que hasta ahora depredaban con edificación. Si la tendencia es la misma, el territorio como objeto útil, con un «valor de cambio» que obvia su «valor de uso», el resultado es el mismo. Como decía A. Einstein: «Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo»<sup>171</sup>. O aplicado a la acción sobre el territorio y la respuesta a su afectación negativa, así como al ecosistema en general; si se ha de actuar para revertir la situación actual de deterioro ambiental y de cambio climático, habrá que plantear las cuestiones de uso territorial modificando el criterio que sobre él se viene aplicando hasta la actualidad.

En definitiva, la capacidad funcional de aprovechamiento no intrusivo del territorio debe venir derivada del análisis global del mismo y ser incorporada como elemento de carácter estructural en las determinaciones de su ordenación. Los usos a los que el territorio se va a destinar deben ser compatibles con su naturaleza y con las características del mismo, debiendo quedar determinados como claramente inapropiados aquellos que no respondan a ellas. En ese sentido, el territorio y la actividad llevada a cabo en él, mediante el elemento de ordenación que la legislación debería establecer y determinado por órgano de carácter territorial, quedará predeterminado por cuáles son las posibilidades de explotación racional de cada ámbito, como ordenación territorial previamente a la planificación, de tal manera que las capacidades de acogida no establecidas por el documento ambiental y planificador territorial correspondiente queden excluidas definitivamente, como invariante si no hay cambio de condiciones, de su posibilidad de implementación en un determinado ámbito territorial.

Pero no se está hablando de una discriminación negativa. No se apela a la prohibición de determinados usos, sino que se apela a aquellos usos que son positivos o neutros para el territorio como usos caracterizadores en él. Solo estos deberían, en principio, ser posible implementarlos en su ámbito. El resto son ajenos a él. No se trata de establecer usos compatibles y usos incompatibles, cuyo establecimiento no se lleva a cabo, generalmente, en función del territorio, sino de la afección que dichos usos pueden tener con otros con los que pueden interferir —una granja porcina, con un ámbito residencial—, pues la aplicación de esa dualidad sobre la compatibilidad no hace referencia, como regla general, a esa cualidad sobre el territorio, sino a la relación con otras actividades. La capacidad de acogida funcional debe ser determinada en función única y exclusivamente de las

---

<sup>171</sup> Frase que podrá ser de Einstein o no, pero refleja un pensamiento francamente sabio.  
<https://ateneapsicologia.com/2012/09/27/si-buscas-resultados-distintos-no-hagas-siempre-lo-mismo-albert-einstein/>

características físicas y de recursos del territorio afectado, y su fin, evitar su transformación negativa. Las incompatibilidades entre usos es otra cuestión que debería afectar a la urbanística, no a la ordenación territorial.

Evidentemente, se podría cuestionar esta medida, pues si un suelo no es definido con capacidad de acogida funcional para crecimientos urbanos en todo un ámbito municipal, por ejemplo, o no debe ser transformado en regadío o el cultivo pretendido es inadecuado, queda en suspenso la posibilidad de crecimiento de dicho municipio. Y ello, desde la óptica del desarrollismo vigente, resultaría considerado herético. Sin embargo, la cuestión planteada no es baladí, por cuanto, en el modelo actual, la afectación negativa solo es considerada inapropiada cuando los valores a proteger exceden de lo que se considera excepcional. En caso contrario, la incompatibilidad resulta fácilmente esquivable y es esquivada —es sencillo sugerir la aplicación de medidas de sostenibilidad correctoras— cuando los intereses por integrar un determinado uso, generalmente vinculados a desarrollismo urbano, se enmarcan en ámbitos ajenos al protagonismo del territorio y sí asociados al de los beneficios de la planificación de la actividad a implantar y sus frutos.

Es palmario que cuando un ámbito territorial debe ser protegido de una determinada actividad, es decir, su capacidad de acogida funcional inadmite determinados usos, y ello derivado de un análisis exhaustivo de dicha capacidad que fijará la idónea para ese ámbito o evitará cualquiera que no sea la natural, proceder a implantar una actividad perniciosa para los valores naturales, que en mayor o menor medida mantienen el ecosistema, es atentar contra un patrimonio común, contra el bien común y contra un sistema natural que se encuentra ya en peligro. La determinación de la capacidad o perniciosidad, además, no ha de devenir del análisis de la influencia de los usos tradicionalmente establecidos en el sistema de planeamiento, fijados en base a variables que, repito, mantienen el territorio simplemente como base física, con pequeñas variables geográficas y medioambientales, sino la capacidad funcional ha de ser el resultado del estudio del territorio como poseedor de valores propios, físicos y culturales, a respetar y que determinan esa capacidad. Su valoración debe tener una base científica y global, no sujeta, en principio y como norma, a valoraciones de equilibrio entre economía y preservación, pues no llevándose a cabo la segunda, es muy fácil no prosperar en la primera.

La capacidad de uso del territorio debe partir de una alternativa cero, esta es la que implica su no alteración. A partir de ella, y tras el análisis científico correspondiente, determinados suelos adquirirán otras capacidades cultural, ecológica, física y ambientalmente aceptables, siempre que ello no sea el origen de una alteración irreversible contra el equilibrio territorial de otros ámbitos diferentes relacionados.

Pero una vez establecidas esas capacidades, ya impuestas como límite en la ordenación territorial, aun siendo posibles, deberían requerir un segundo filtro. La implantación de una concreta actividad debería, además, precisar de un motivo basado en la necesidad, determinada esta en el desarrollo del bien común, en cualquiera de sus variables.

En este sentido, necesidad debe ser un concepto restrictivo, para evitar hacer «necesario» lo que resulta superfluo o solo necesario para determinado beneficio, si esa «necesidad» es el argumento para la depredación.

Necesidad es la carencia de algo y el deseo de obtenerlo. Pero hay necesidades básicas determinadas para el bien común, en las que el juego se establece entre valores para la sociedad, en el equilibrio entre esos valores, y otras que se plantean en términos de desarrollo de modelos que ponen en el punto de mira otro tipo de bienestar. Nadie duda de que colmar las cumbres de los acantilados de Benitatxell o las estribaciones de Sierra Irta —por poner cercanos ejemplos de depredación de los valores naturales perfectamente avalados por el sistema—, produce desarrollos con espléndidos beneficios, algunos, incluso, revestidos de justa distribución o derecho, avalados por la justicia, y derivados de pésimos planeamientos. Sin embargo, estos tipos de actuación han supuesto la destrucción irreversible de parajes únicos. La cuestión es sencilla: ¿era necesaria esa destrucción?, ¿eran necesarios desde la óptica de la defensa del bien común?, ¿es la sociedad la que obtiene el beneficio derivado de tal depredación?



Imagen 30. URBANIZACIÓN EN PARQUE NATURAL.

Parque Natural de Serra d'Irta. Peñíscola. Comunidad Valenciana.

Fuente. — Google Maps

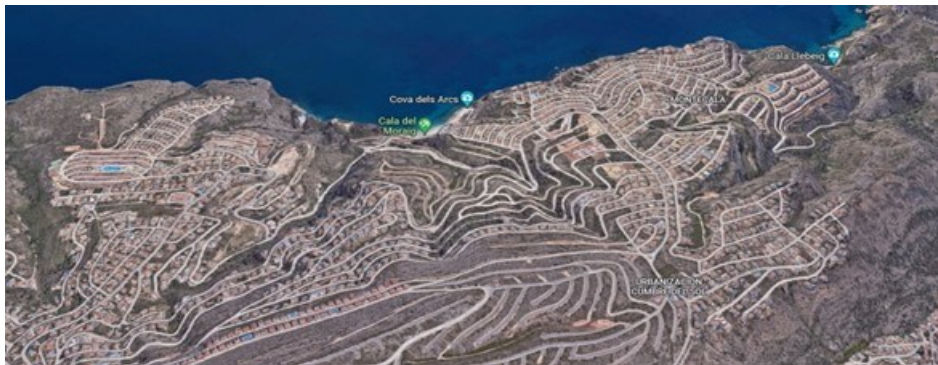


Imagen 31. CUMBRES DEL SOL.

Acantilados de Benitatxell. Comunidad Valenciana

Fuente. - Google Maps

Así que, pasemos a matizar el concepto urbanístico de «necesidad». Sabemos que las necesidades discurren desde lo primario a lo superfluo, pasando por lo secundario, así que veamos si cualquier argumento basado en lo «necesario» es válido.

Las primeras, las de carácter primario, resultan esenciales para la vida y su valoración implica una mayor posibilidad de actuación, pues no son prescindibles. Su integración territorial precisa, sin duda, por su carácter imperioso, un análisis profundo y racional capaz de garantizar el equilibrio y asumir en parte el carácter instrumental del territorio. Pero, aun así, incluso las necesidades primarias son reubicables ante una implantación fuertemente irracional o extremadamente incoherente. La necesidad primaria no puede simplemente sobreponerse a la incapacidad de un territorio para acoger el objetivo de la satisfacción de dicha necesidad, pues sería un llamamiento al fracaso futuro. La implantación de una actividad de primaria necesidad debe garantizar la mínima afección territorial y la capacidad de mantener, al menos, un índice de sostenibilidad aceptable: no se puede desecar el Mar de Aral<sup>172</sup> —ya fue puesto de ejemplo en epígrafes anteriores— por el desvío de sus ríos para el cultivo del algodón, pues al final hay algodón, pero el ecosistema ha sido alterado y el recurso pesquero desaparecido. Sin duda, el plan soviético para conseguir que el algodón fuera un modo de vida se puede considerar todo un éxito económico estalinista, pero ha supuesto un desastre ecológico sin precedentes, cuyo futuro debería cuestionarse, pues habrá que explotar nuevos acuíferos para mantener la producción.

Si no hay posibilidad de acoger una actividad por destrucción del medio, esta, por ser de necesidad primaria, no se eludirá, pero deberá renunciar al lugar en el que no puede ser acogida —esto es de Perogrullo—, para reubicarse en base a la capacidad funcional del territorio.

Las segundas, lo secundario, que son aquellas de las que el ser humano podría prescindir, pero que

---

<sup>172</sup> <https://www.fundacionaquae.org/mar-de-aral-cronica-de-una-muerte-anunciada/amp/>



son consustanciales a la racionalidad y la forma de vida humana, no deberían caber —igualmente, por supuesto— en suelos que no reúnan capacidad para acogerlas. Ello es una evidencia irrefutable, pues cualquier desarrollo emprendido desde la racionalidad no puede ser irracional y destructivo con el ámbito que lo acoge, por incoherente. Su implantación, que, generalmente, depende de una cuestión cultural y/o económica, solo sería posible si el beneficio para el bien común superase el análisis de los indicadores de protección que establecerían el límite de acogida funcional. En caso contrario, debe obviarse.

La necesidad secundaria, en este caso, se vincula a un límite por encima del cual debería considerarse un exceso inasumible, y ese límite ha de ser aquel que compromete el equilibrio natural establecido desde la racionalidad que evite que la explotación supuestamente positiva del medio lo deteriore, pues destruye también esa positividad de la acción humana: no se puede talar todo el bosque de una isla, para mover figuras antropomorfas gigantes, los moáis, como es el caso de Rapa Nui<sup>173</sup>, pues se pasa de un vergel de biodiversidad útil para la vida a un lugar con pocas expectativas de supervivencia. Hoy, Rapa Nui es un complejo arqueológico-cultural de primer orden, pero prácticamente inútil para la vida. Desde luego, la sociedad beneficiada no fue la inductora de tal inutilidad: fracaso social.

Las últimas, las necesidades superfluas, las que derivan de intereses que, generalmente, no benefician al conjunto de la sociedad, sino que surgen de otros elementos de valor, no pueden ser satisfechas en territorios que resulten mínimamente afectados, pues se produce una alteración general del bien común por merma de las condiciones de preservación del patrimonio que afecta al conjunto de la población, y ello solo en beneficio de actividades cuyo beneficio o bondad se repercute a unos pocos —urbanizar El Saler, su dehesa, en el municipio de Valencia, hubiera dado pingües beneficios a determinados elementos, y, supuestamente, a la ciudad por el incremento para el atractivo turístico. Pero, sin duda, hubiese sido un aquelarre especulativo de primera magnitud, ya lo fue parcialmente, que hubiera acabado ilegalmente con el patrimonio de todos los valencianos y con un ecosistema único. El turismo y la venta patrimonial era una necesidad superflua, si no delictiva. Se evitó. (Dolç, C. 2021)—. Los ámbitos en los que este tipo de actividades pueden ubicarse deben venir predeterminados: si son superfluas, la mínima afección territorial debe determinar su no idoneidad. Por otra parte, la capacidad de acogida reconocida para estas actividades debe implicar elementos de retorno a la sociedad, bien en reequilibrios ambientales, bien en que el beneficio de lo superfluo revierta en parte para la sociedad en general<sup>174</sup>.

En definitiva, ambos elementos, «capacidad de acogida funcional» y «necesidad de implantación», son dos conceptos que deberían guiar de forma conjunta las posibilidades territoriales de implantación de las actividades humanas. La legislación no debe instrumentar un tablero en el que se desparramen y se imbriquen como un puzle ajeno las funciones tradicionalmente previstas en nuestros ordenamientos territoriales y urbanísticos, asumidas en ellos como normales. La legislación debe ordenar la forma en la que se debe considerar cómo el territorio permite o deniega la posibilidad por sí mismo, previamente a la ordenación de ámbitos subregionales o no constitutivos de sistemas integrales, de establecer las actividades idóneas, y qué actividades tienen la capacidad, estas por su condición de necesidad, graduada en niveles en relación con la capacidad funcional del territorial, para poder ser consideradas implantables en determinados lugares.

Es verdad que ello hubiera supuesto la no existencia de hasta 46 aeropuertos, por ejemplo, por solo mencionar las bases públicas civiles, en el territorio del estado español, pero hubiese sido un acierto territorial y económico. Pero también es verdad que, si no hubiera sido por la acción ciudadana, la dehesa de El Saler en Valencia hubiese acabado destrozada, con graves problemas ambientales en sistemas delicados y vulnerables y con invasión del territorio y las actividades que se reputaron “necesarias”, incluso de excelencia prioritaria, como activadoras de la economía, tal como relata Miralles en su artículo sobre la Devesa del Saler.

Es sabido que la costa mediterránea española, y particularmente la costa valenciana, ha sido objeto de un intenso proceso de desarrollo urbano desde la década de 1960.<sup>175</sup> Este proceso ha sido causado

<sup>173</sup> <https://ideasmedioambientales.com/entre-el-colapso-y-la-esperanza/>

<sup>174</sup> No debería considerarse oportuno el pago por depredar o por contaminar, pero el retorno a la sociedad de gran parte de la plusvalía que esta genera o sufre —en su justo y equilibrado valor— es una cuestión que no debería encontrarse en el debate.

<sup>175</sup> Después de la Guerra Civil Española (1936-1939), comenzó la dictadura de Franco. Cuando la Segunda Guerra Mundial había finalizado en 1945, el Estado español quedó económicamente aislado del resto del mundo (autarquía). En 1959, el Estado español estaba al borde de la quiebra. Por tanto, España necesitaba obtener préstamos extranjeros y divisas e inversiones extranjeras necesarias. Para acceder a préstamos de bancos internacionales, el gobierno elaboró e implementó un plan económico Plan de Estabilización para promover la industria mediante inversiones extranjeras. Entre las medidas previstas en el Plan, se incluyó la promoción del

tanto por el aumento de las actividades económicas como base para el crecimiento de las ciudades como por el desarrollo de turismo en casi todo el litoral. Algunos casos han sido estudiados detalladamente, como el caso de La Manga del Mar Menor, donde se produjo un enorme desarrollo turístico. En el caso de La Devesa de L'Albufera de València, sus inicios son similares a los de La Manga. En ambos casos existe un similar entorno costero con una estrecha franja de tierra entre un gran lago a un lado, el lago del Mar Menor y el lago de la Albufera, y el mar Mediterráneo por el otro. Sin embargo, a partir de cierto momento, las dos áreas evolucionaron de manera diferente. En el caso de La Manga, el desarrollo turístico urbano continuó hasta el colapso del mercado inmobiliario debido a la esquilación del atractivo del paisaje. En contraste, la zona de La Devesa del Saler comenzó como un desarrollo urbano turístico de forma similar, pero, en los años 70, surgió un movimiento social contra su urbanización. Este movimiento social fue ganando fuerza progresivamente, hasta que se paralizaron las iniciativas de desarrollo turístico y se protegió la zona por su valor ambiental. (Miralles-García, J.L. y Martínez, F. 2018)

### 5.2.4. Resiliencia: recuperación o adaptación

Atendiendo a la definición de *resiliencia* establecida por la Real Academia Española de la Lengua, el diccionario nos refiere a dos acepciones de este término:

- 1.- La capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos.
- 2.- La capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido.

En ambos casos, se hace referencia a la supervivencia de un sistema para superar una situación que le produce alteraciones a su estado normal o cotidiano. Sin embargo, no en ambos casos el comportamiento de resistencia del sistema se lleva a cabo de la misma manera. Mientras en el primero se produce una adaptación a una nueva situación, en el segundo se hace referencia a la recuperación de su estado inicial, a una superación, sin alteración permanente, de una adversidad o evento que, temporal o parcialmente, lo habría transformado.

Como propone Mario Polese, (2010), en su ensayo *The resilient city: on the determinants of successful urban economies*<sup>176</sup>, la óptica en la que debemos abordar la resiliencia adquiere dos vertientes, de manera similar a las definidas por nuestros académicos: la adaptación y la recuperación, lo plástico y lo elástico. Cabría, además, determinar las razones, las diversas causas, que inciden, también, en el resultado y en el abordaje de la necesaria acción —la acción voluntaria, la natural y, teorizando, la de crisis sistémica, que es la que nos interesa, como fundamental y originaria de las restantes, en la mayoría de los casos.

La adaptación y la recuperación, sin embargo, inducen a imaginar escenarios diferentes. En realidad, la recuperación es un término que invita a imaginar la reproducción de situaciones pasadas que fueron alteradas por determinadas circunstancias para las que no estaban preparadas y que, por lo tanto, podrían volver a verse afectadas. La recuperación proactiva, anticipándose a los hechos, por tanto, implicaría la toma de medidas que eviten lo ya sucedido, es decir, intervención —e intervención es modificación, es alteración— lo cual, como ya explicamos, en algunos casos, puede tener efectos imprevisibles, pues implica acción y, consecuentemente, reacción. La recuperación, quizás, en determinados términos, no es siempre la opción. Se puede recuperar una ciudad tras graves inundaciones destructoras construyendo presas de contención del río, pero seguimos ocupando el curso del río o su llanura de inundación: probablemente, volverá a inundarse, y, además, habremos alterado el ecosistema fluvial.

Quizás en la adaptación reside realmente la capacidad de resiliencia territorial, pues es la que realmente implica la capacidad pura de supervivencia de una sociedad en su hábitat, la capacidad de amoldarse a nuevas situaciones, evitando, por aprendizaje, aquellas situaciones que alteraron el sistema y adoptando, por otra parte, mecanismos funcionales integrados en la adaptación —evitando acciones de riesgo asociado— que les permitan reconducir la situación de una forma ágil y persistente: por ejemplo, la recuperación y liberación, transformación en espacio público fluvial, de determinados ámbitos que recurrentemente son afectados por inundaciones por haber invadido espacios fluviales resulta una saludable medida de adaptabilidad al riesgo. Tratar de

---

turismo. Como resultado, las fronteras —hasta entonces cerradas al paso de mercancías y personas— fueron abiertas en 1959 con el fin de permitir la entrada de turistas en España. Este fue el comienzo del desarrollo del turismo en España. En 1963 se aprobó la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico. Esta Ley reguló las primeras zonas urbanas turísticas a desarrollar con subvenciones públicas. La promoción urbanística más importante, un ejemplo paradigmático y modelo a seguir para todo el país, fue La Manga, ... (Miralles-García, J.L. 2015)

<sup>176</sup> <https://espace.inrs.ca/id/eprint/9265/1/Inedit03-10.pdf>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

recuperar la misma disfunción —es la acción habitual—, en relación con el espacio inundable es preparar un nuevo fracaso.

En relación con el territorio y el medio sobre el que habitamos, entre las adversidades que se pueden producir como causas de efectos alterantes del sistema territorial y del medio, ambiental, físico, económico o social, encontramos tres vertientes causales:

Las causas derivadas de la acción voluntaria, y bajo un cierto control, del ser humano, tales como los conflictos bélicos, la adaptación del medio o una cierta acomodación desnaturalizadora en aras del desarrollo. Son estas causas que, por regla general, conllevan transformaciones que implican la necesidad de adaptación, por cuanto el resultado no tiene una relación directa con el medio original, y el producto de su transformación nada tiene que ver con la situación de inicio. En estos casos, el sistema poco puede hacer para recuperarse de la acción humana cuando cesa el evento, si el efecto no es reversible por sí mismo y no se produce un proceso de involución al origen, en algunos de los casos, imposible —si se produce un incremento significativo del nivel del mar, muchos ámbitos antropizados quedarán inundados—. Ello implica, necesariamente, un proceso de adaptación a la nueva situación, y a las venideras *a posteriori*, que pueden devenir en nuevas afecciones inesperadas. No adaptarse a los cambios y mantener las mismas premisas que produjeron los eventos modificativos, significa repetir los errores y profundizar los efectos problemáticos —la planificación venidera deberá obviar la ocupación de litorales en riesgo, así como revertir algunas de las urbanizaciones condenadas, cuando llegue el momento, reconociendo en el planeamiento, aun estando urbanizado, cuando la realidad sea indiscutible, la incapacidad funcional de los ámbitos afectados.



Imagen 32. CAMBIO CLIMÁTICO Y MAR MENOR.

Murcia.

Fuente. - Oscar Ibañez. CAMBIO CLIMATICO.COM

La segunda de las causas es la derivada de acciones naturales, generalmente catastróficas, que generan destrucción o modificación del medio, también, con carácter general, irreversible. Son situaciones derivadas de terremotos, inundaciones, incendios, erupciones volcánicas, etc. Cuando el resultado no es la modificación o destrucción total del medio en el que se desenvuelve la vida, la transformación en otro modo de desarrollarse esta no puede ser otro que el de la adaptación también, en multitud de casos adaptación modificativa. Adaptación modificativa por cuanto el conocimiento de lo que puede suceder debe dar luz a soluciones preventivas —las erupciones del volcán de La Palma deberán dar luz a determinadas nuevas formas de ocupar el territorio, en este caso, difícilmente predecible, o de plantear los sistemas alternativos de comunicación interurbana que minimicen efectos. Reproducir los barrios destruidos en La Palma sobre sus cenizas es histriónico, pues ya no es el mismo territorio. Repensar la orografía, no impedirá una nueva erupción, pero sí podrá evitar encontrarse en vaguadas y llanuras de clara canalización en caso de ríos de lava. Prever alternativas a las comunicaciones, quizás hubiera impedido aislamientos provocados por el volcán.

Por último, nos encontramos, y de modo más frecuente, estos son los que principalmente nos interesan, con los efectos globales consecuencia de alteraciones del equilibrio de un determinado sistema: crisis del sistema, en este caso, el de la sociedad y comportamiento en los que se desenvuelve el ser humano, su territorio, el clima, su economía, etc. Son efectos naturales o artificiales, pero provocadas por acciones erróneas adoptadas como principios indisociables de nuestro modo de vida, proceso como el que sufre en estos momentos el planeta, debido al cual el equilibrio se altera por razón del mismo modelo en que se basa el desarrollo. Son efectos de crisis

sistémicas, que ponen en cuestión las actividades y funciones en que se basa el propio crecimiento y su viabilidad.

En este último caso, cabría entender que el proceso no resulta puntual, los efectos derivados de acciones asumidas como propias en un sistema afectan a la totalidad del sistema. Son consecuencias globales, así que las acciones no pueden ser individuales. Por supuesto, la recuperación de los factores iniciales, los que conducen a la crisis y que afectan al sistema, resultaría inconsciente —aunque sea recurrente esta forma de actuar—, estaría implementada con sistemas de prevención, los cuales, de nuevo, requieren intervención, y quedaría sujeta a repetir los errores. Por otra parte, el sistema enferma y entra en un círculo vicioso que compromete el modelo. De ese modo, así como la incerteza del futuro y la imprevisibilidad de la situación nos hacen pensar que, quizás, no exista una posibilidad de adaptación sin cambio radical de modelo, cuando la causa es el mismo modelo: no hay adaptación, y menos recuperación, en el escenario del sistema enfermo. La adaptación implica, por lo tanto, transformación de las variables iniciales que condujeron a la afectación, para reconducir la situación a otro sistema capaz. La adaptación en este caso no es a una nueva situación, se trataría aquí de adaptarse reconsiderando un nuevo sistema: no se actúa sobre los posibles efectos, sino sobre las causas. En este caso, sería reproducible la cuestión de la elevación del nivel del mar, pero no la puntual situación de La Manga (Murcia). La adaptación debería pasar por evitar esa elevación sobre lo antropizado, modificando el modelo de desarrollo, antes que adoptar medidas de contención imposible.



Imagen 33. FOTOGRAMA DE UNA DISTOPÍA

El cine recreando la distopía.

Fuente. - Fotograma de la película El Planeta de los Simios. Franklin J Schaffner

En términos territoriales y urbanos, además, es evidente que dos pueden ser las causas perturbadoras de la situación estable, las naturales y las humanas, y de las primeras, algunas — en realidad en el contexto del cambio climático, bastantes— son derivadas de la propia acción del ser humano en aras del mantenimiento del modelo, al asumir riesgos que deberían ser obviados en un contexto de prevención, sin duda, el primer acto para la resiliencia.

Las causas naturales no inducidas por acción del sistema, los efectos derivados de cuestiones insospechadas, no pueden ser objeto de previsión e implican la adaptación al medio, la asunción de los efectos de los eventos, tal y como el medio nos indica. No puede haber adaptación reproduciendo las situaciones de riesgo, aunque ese riesgo, por imprevisible, no pueda ser evaluado en su totalidad previamente. Es una actuación de no reproducción de situaciones que ya han advertido de su capacidad de alterar.

En relación con las causas físicas o naturales inducidas —no importa en este momento si las individuales o las globales —, la resiliencia, por definición, pasa por la capacidad del sistema para adaptarse a las nuevas situaciones. Pero en el caso de las inducidas, precisamente porque son causas derivadas de la configuración del sistema, ¿no debería replantearse que la adaptación pasa por la reconfiguración de ese mismo sistema? ¿Y esa reconfiguración no significaría cuestionarse los paradigmas que se encontrarían vigentes, analizarlos y considerar si sería necesario que la adaptación pasara por la transformación de estos?

En cualquier caso, la adaptación, sea por causas no inducidas o bien por causas generadas por el

sistema, debería conllevar la no reproducción de la situación que generó la alteración. La adaptación debería ser de comportamiento, y será resiliente en la medida en la que se asegure que no habrá necesidad de nueva adaptación, al menos, por las mismas causas. ¿Podremos adaptar el planeta, las ciudades y territorios, al cambio climático? Resulta muy posible que, en un proceso degenerativo persistente en el que estamos inmersos, evidentemente no. En la medida en que persistamos en no modificar las causas, la adaptación será inútil: la resiliencia debe entenderse como capacidad de adaptación a una nueva situación. Y la resiliencia preventiva ha de considerarse como aquella que ataca las causas del deterioro, de la intrusión disruptiva en la sociedad de eventos que la desconfiguran. La resiliencia preventiva debe considerar el origen de la disfunción y este se encuentra en el propio sistema, lo que debería obligar a su cuestionamiento, en la reversión de lo inadecuado y afuncional, si es necesario, decreciendo —será difícil soportar las crecientes olas de calor mediante acondicionamientos de aire, lo que implica más disfunción ambiental, sin reducir la causa que las provoca, porque, al final, ni la técnica podrá reducir sus efectos.

No puede ampararse el modelo, frente a la situación obvia de crisis, en negar la mayor, la necesidad de esa reversión, o reducir la solución a los cambios técnicos derivados del desarrollo, en el continuismo crecientista, pues es ese el modelo fracasado. Pero, aun así, asumiendo la capacidad de resiliencia en el desarrollo, habría que evitar las elucubraciones funcionales derivadas de soluciones desesperadas, porque ni dentro del modelo cabría todo, ya que la intervención implica nueva reacción del medio, como ya explicamos: es obvio que cualquier acción deriva en una reacción. Las soluciones técnicas de prevención o adaptación deberían, en su caso, llevarse a cabo siempre en el marco de la mínima intervención sobre aquello que al alterarse provoca quiebra, en nuestro caso, el medio. La actuación debe llevarse a cabo siempre en el marco de la mayor coherencia con su carácter, por cuanto, como ya sabemos, una acción artificial tiene efectos, reacción, en el medio sobre el que se actúa. Es decir, la resiliencia pasa también por el respeto con lo afectado y la minimización de las acciones regenerativas en relación con la transformación, para adecuarse a las consecuencias y adaptarse. En realidad, en nuestro mundo, en nuestra sociedad, la resiliencia pasaría por asumir lo evidente y tratar de decelerar en todo momento el modelo de desarrollismo, adaptándose a otro de contención y limitado.

### **5.2.5. La flexibilidad en los procedimientos de planificación y en los conceptos básicos como mecanismo básico de resiliencia**

Y mientras se cuestiona un cambio de modelo, con seguridad ya lo está sufriendo, nuestro territorio se verá afectado por las consecuencias de ese cambio climático global, sin que las acciones individuales en nuestro ámbito tengan mayor incidencia en la resolución de los problemas, pero sí en nuestra capacidad de resistir, ser parcialmente más resilientes, bajo nuestro criterio, adaptándonos, si adoptamos modelos territoriales o mecanismos básicos para esa adaptación más adecuados.

Sin embargo, no es objeto del análisis de la flexibilización para la resiliencia el resultado global de la quiebra del sistema, la situación del mundo frente a la crisis, pues nuestro campo de acción está limitado a nuestras competencias y a nuestro ámbito. El objeto es analizar nuestro contexto y actuar en nuestro ámbito, buscar la capacidad de resiliencia que nos es posible ante los eventos que no podemos controlar desde nuestra propia y limitada capacidad de acción.

Bajo esta óptica, hemos de entender que la resiliencia, la adaptación, se torna complicada cuando nos encontramos con situaciones de rigidez, de dificultad de modulación a la situación. En un medio plástico, la adaptación es posible, pero la acción deformadora o perturbadora generará una reacción, y esta propiciará una alteración definitiva en alguno de sus subsistemas. La alternativa a esa constante readaptación, que lógicamente produce disfunciones con una cierta regularidad —el ser humano es capaz de repetir los errores sin ningún tipo de pudor— pasaría por tratar de flexibilizar el sistema en muchos de sus aspectos, de manera que la alternativa de la flexibilidad frente a la rigidez facilite reorganizarse —en este caso, reorganizar nuestro territorio— frente a los eventos perturbadores de su cotidianidad: no podemos considerar que lo normal, lo habitual, tiene obligatoriamente el carácter de perenne, como sucede en nuestros modos de vida, en nuestra manera de planificar, en nuestro modo de ordenar.

¿Y en dónde ha de establecerse la flexibilidad para acentuar la adaptabilidad? En términos territoriales, uno de los factores que incide en la capacidad de adaptación con cierta preponderancia sobre cualquier otra situación es la rigidez en la toma de decisiones, la extrema longevidad, tanto en plazo como en concepto, y la complejidad de los procesos de planeamiento territorial y urbanístico, que los alargan sin sentido a pesar de su sujeción a término.

Como establecen Marín-Espinal y Castro-Mer, hablando de espacios y planeamiento en Sudamérica,

pero de aplicación clara a nuestro país:

...Los procesos de cambio urbano son muy rápidos y resulta muy difícil ajustar los ritmos económicos y los urbanísticos. Lo que radica en uno de los problemas centrales del planeamiento urbano y resulta frecuente el enfrentamiento entre la flexibilidad y la rigidez...

El planeamiento especial, siendo una pieza fundamental de las políticas de recuperación al permitir crear el marco adecuado para abordar globalmente los problemas relacionados con la protección y con la recuperación, está teniendo dificultades operativas ante la prioridad asignada a las dimensiones físicas, la falta de recursos y la limitada capacidad de gestión de los ayuntamientos.... (Marín-Espinal, L.M. y Castro-Mer, J.L. 2020)

Si bien, esta reflexión se lleva a cabo en el contexto de la recuperación de los centros históricos en Latinoamérica, no cabe duda de que es perfectamente aplicable al territorio y a la ciudad en general. Los procesos de adaptación de los territorios y ciudades a los diferentes eventos que alteran el sistema global, nuevas políticas o situaciones especiales, quizás derivados de la falta de recursos e incapacidad municipal de gestión, resultan ineficaces y desvinculados de la realidad funcional por su rigidez y complejidad.

En la práctica, en temas de planificación, frente a esta incapacidad de reacción, y puesto que se debe poder tener un marco normativo que dé una cierta garantía jurídica, los procesos de adaptación precisarían de una doble vertiente normativa, en términos de rigidez o flexibilidad, para facilitar la capacidad de acción adaptativa a los cambios funcionales necesarios y esta doble vertiente es la que establece qué elementos deben mantener esa rigidez por su carácter estructural, el marco general, y qué elementos deben flexibilizarse para facilitar la adopción de elementos de adaptación frente a nuevas situaciones.

Por una parte, debería abordarse la implementación de elementos invariantes característicos del sistema territorial en el que se produce. Son elementos que caracterizan el medio, que son consustanciales con el territorio en todas sus facetas y que deben permanecer inviolables, de acuerdo con el criterio ya comentado de la capacidad funcional del territorio. Formarán parte de la ordenación estructural, la que define el modelo territorial, y tendrán un carácter de permanentes por sus valores intrínsecos, por las afecciones a otros ámbitos que su alteración pueda producir, y constituirían el marco normativo en el que los elementos secundarios deben poder ser flexibilizados. Obviamente, se trata de elementos estructurales con voluntad, capacidad y vocación de permanencia, de lo contrario, su alteración obligaría a implementar otro modelo territorial, posiblemente ajeno a las características intrínsecas del medio y, por lo tanto, disruptivas con el proceso que se pretende implantar. Aquí el criterio ha de ser estricto y, una vez adoptado, rígido por tratarse de lo consustancial al orden territorial. Solo cabría una cierta y controlada, ello para no desnaturalizar el orden establecido, adaptación ante lo imprevisto o inevitable. Otra forma de actuar no es más que la transformación territorial, no la adaptación.

Por otra parte, encontraremos los elementos secundarios, los que en el contexto actual establecemos, de alguna manera, como ordenaciones pormenorizadas, enmarcadas en el contexto de las anteriores. Estas sí deben ser flexibilizadas, si el proceso de adaptación ha de ser eficaz. Tanto en el marco territorial, como en el urbano puramente entendido, la conformación de lo eventualmente adaptable a las circunstancias, por no constituir la esencia permanente territorial o no ejercer de marco limitativo por parámetros urbanísticos estructurales, debe adquirir un grado importante de flexibilización, con objeto de evitar la imagen fotográfica anticipada de un territorio o una ciudad que evoluciona a ritmos que no pueden ser seguidos por la alteración del planeamiento, generando disfuncionalidades entre lo planificado y la realidad.

La ciudad consolidada, como no puede ser de otra manera, responderá a las características que la definen, pero los vacíos, los ámbitos a renovar, las regeneraciones urbanas deben responder a criterios de una mayor libertad, en los que la ordenación, ajustándose a los elementos limitativos estructurales y a las características identitarias propias de las que deben derivar los anteriores, pueda ser fácilmente consensuada entre los agentes inmobiliarios y los gestores públicos, siempre, por supuesto, en el marco, también, de la participación ciudadana relevante, una vez limitada la intervención de «...y de lo mío, ¿qué?». Al fin y al cabo, las ciudades y sus entornos se comportan como sistemas vivos que nacen, crecen, incluso, a veces, se reproducen, enferman y mueren. Por lo tanto, sus procesos deben ser abiertos y adaptables, para que esa evolución vital sea posible: el encorsetamiento estricto impide la evolución y la adaptación.

La adaptación a situaciones de crisis, a futuros inciertos derivados de crisis económicas, climáticas o políticas, podría verse comprometida, de hecho lo es en la actualidad, por una forma de hacer ordenación territorial y planificación urbanística arcaica y anclada en sistemas de foto fija futura —imagen anticipada, por otro lado, de lo que, cuando se va a desarrollar, ha perdido vigencia— en base a criterios de crecimiento derivados de la expansión de las ciudades, y sin un

modelo de renovación urbana y territorial ágil y capaz de afrontar los retos de demandas imperativas inesperadas. Es paradójico que las discusiones sobre las cuestiones territoriales, incluso en la actualidad, se establezcan en términos de necesidad de crecimiento —puertos, aeropuertos, turismo intrusivo, etc.—, se sigue el debate del siglo pasado, cuando se cuestiona en otros foros sobre la viabilidad del sistema que debería obligar a reconsiderar los modelos de ocupación territorial.

En este contexto, una vez establecidas las normas de carácter permanente o las estructurales que enmarcan el desarrollo pormenorizado posterior, evaluadas ambientalmente como las que han de preservar la integridad territorial, la esencia primigenia del sistema natural y del territorio en su más amplia extensión del concepto, las competencias de los órganos más próximos al ciudadano deberían ejercerse en un ámbito de flexibilidad, de la adaptabilidad no intervenida por órganos superiores de la ordenación, por ejemplo, mediante convenio concursal capaz de ser ágil y competitivo, consensuado con la ciudadanía y capaz de resolver los problemas que se le planteen en un marco de autonomía local y participativa y, para ello, sin ninguna duda, dotado de la máxima transparencia.

El mantenimiento de la rigidez actual en aquellos temas de establecimiento del marco estructural, incluso en este —al contrario que su mantenimiento posterior, una vez determinado—, y, principalmente, en el del diseño pormenorizado de ciudad, inviabilizan cualquier respuesta a situaciones imprevistas y de adaptación evolutiva, evitando cualquier atisbo de capacidad de ser, de alguna manera, resiliente, incluso en la escala local —ni tan solo de ser eficaz.

En definitiva, como establece Sebastián Jornet, se trata de establecer, como anticipo al hecho de proyectar territorio y ciudad las reglas de juego en un marco general, la estrategia, el modelo, las directrices que permitan posteriores desarrollos y agilicen el proceso de proyectación del espacio, flexibilizando el modo de producción del entorno desarrollado. El documento al uso para la ordenación, el Plan General, debe dejar de ser aquel elemento documental que lo establece todo, que lo ordena todo, para poder derivar la proyectación de los ámbitos en base a las continuas variaciones socio-económicas que, cada vez con mayor celeridad, se establecen en la sociedad, para introducir aquellos factores de flexibilidad que la resiliencia demanda. (Jornet, S. 2023)

El Plan General, que pretende ordenarlo todo, que no entiende que la ciudad es proceso y que la ciudad se hace de proyectos más que de planes, nace igualmente obsoleto y equivocado en su propia razón de ser y se convierte desde su origen en un instrumento, necesitado de ser permanentemente modificado y adaptado continuamente, cuando lo que se debería hacer es madurar, concretar y evolucionar de acuerdo con las necesidades presentes en cada momento.

...

La sustitución de este plan que ya no sirve no puede ser otro plan, sino que sería necesario dotarse de un instrumento mucho más ágil en su gestación y de una vigencia mucho más corta que el actual instrumento.

...

Se trata en cierta manera, como se está planteando en la Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA), actualmente en proceso de redacción, de introducir en nuestro urbanismo una cierta metodología anglosajona en el sentido de diferenciar radicalmente en la planificación dos documentos totalmente diferentes: 1) por una parte lo que podríamos llamar el “masterplan” y 2) por la otra el “action plan”. El contenido del primero tendría que ser más de estrategia, de modelo, de directrices, de orientaciones y de alguna forma debería como un avance dignificado, un avance con contenido e intención de proyecto, como un borrador de planeamiento, tal como se recogía en el antiguo artículo 125 de la Ley de Suelo de 1976, que establecía los criterios objetivos y soluciones generales de planeamiento. Un documento que después deberá ser concretado en los diferentes planes-proyecto que se desarrollen a continuación.

...

La ciudad debe ser el resultado de este dialogo entre procesos generales y acciones concretas, de forma que las segundas, deben estar contempladas en el instrumento de estrategia general de ordenación, que servirá para definir el marco de referencia en el que concretar los diferentes planes de desarrollo que se ejecutaran posteriormente.

Otras cuestiones para alcanzar cuotas de resiliencia que hagan a nuestros espacios más capaces de adaptación, como la integración social empática y pacificadora —se es más capaz si el territorio no es un conjunto de guetos—; la complejidad en la implantación de usos y la integración de los usos cotidianos —lo pequeño y próximo, frente a lo concebido como «hiper»—; la capacidad de invertir en localizabilidad y proximidad —la no dependencia de lo no autóctono—; la desmovilidad como forma ciudadana de adueñarse del espacio público como elemento identitario, alrededor del cual se modela y remodela lo privado; el diseño inclusivo y universal y la adaptación de los diseños estructurales y de las tipologías a la posibilidad de cambios de uso o de necesidades

habitacionales —hoy en día, no existe un único modelo de familia. En el futuro, aparecerán nuevos, los cuales precisarán de la adaptación de nuevos modelos de habitar, a lo cual, sin duda, coadyuvará nuevos sistemas técnicos de producción—; la diversificación de las comunicaciones públicas, como elementos alternativos a lo unitario; etc.; todo ello debe insertarse en un modo de hacer espacios que no tienen que ver con la ordenación territorial, pero que deben tenerse en cuenta, a modo de ejemplo, de lo que se persigue con un modelo de desarrollo urbano flexibilizado. Un nuevo modo de entender el hábitat que se adapte a la inclusión, que se module en la diversificación y esta pueda reproducirse, que adopte modos alternativos de producción local y adaptable según la necesidad, que permita la reorganización de los espacios tomando como referencia los públicos, etc., pues todo aquello capaz de ser adaptado resolverá de forma más ágil cualquier incidencia sobre la cotidianidad en el discurrir de nuestros ámbitos. Todo lo que resulte capaz de flexibilizar las opciones capacitará a los gestores y a la ciudadanía para ser más ágiles en la adaptación.

Las debilidades del sistema —lento, ineficaz y rígido— nos han de mostrar una nueva forma de hacer, que nos haga salir reforzados de las situaciones que se nos anuncian. Y esa forma pasa por flexibilizar cualquier elemento de ordenación que no responda a lo básico, y deseable como perenne, por tratarse de las características esenciales e identitarias del sistema, en este caso el territorial, que tratamos de proteger y recuperar.

El planeamiento clásico tiene sus ritmos, exageradamente torpes, empeorados, si cabe, en un acto de contradicción, con la adaptación por los recientes procedimientos establecidos para las evaluaciones ambientales. No es posible responder a las demandas cambiantes de la sociedad, cada vez más perentorias, a los procesos de afección del territorio por situaciones inesperadas, cada vez más frecuentes, si no se produce un proceso de flexibilización, con las garantías básicas de preservación y madurez, en todos los procesos de ordenación, matizando las capacidades de cada fase para establecer modelos simplificados de planificar y evaluar ambientalmente, que permitan conducir los nuevos planeamientos, y reconducir los errores de los viejos, hacia posiciones más equilibradas y respetuosas con aquello que debemos preservar: el medio.

La flexibilización como arma para la resiliencia. La flexibilización en las determinaciones de los modos de habitar y de los resultados urbanos aceptables adaptados a las nuevas necesidades, y la flexibilización en los mecanismos de planificación en aquellos aspectos que deben conciliar las formas de hacer con la capacidad responsable de hacer, la capacidad de ejercer en libertad la adaptabilidad a las nuevas necesidades —lo que no debe ser contradictorio con el establecimiento de indicadores de calidad del hábitat y control de esta— debe resultar necesariamente un mecanismo favorable para ser capaces de responder a las nuevas demandas sociales que se renuevan y transforman con mucha más celeridad que a la que el actual sistema puede responder.

Propiciar la simplificación, limitar la rigidez al esencial definidor del modelo, facilitar la adaptabilidad, en definitiva, flexibilizar el modo de producir para acometer nuevos retos, es hacer una sociedad más resiliente, sin duda.

### **5.3. Implementar acciones para revertir el proceso depredador del territorio**

No nos debe caber ninguna duda acerca de la necesidad, para establecer un nuevo modelo de actuación territorial, de acudir a acciones de inversión de las llevadas a cabo mediante los modelos oficiales al uso.

La legislación vigente, como ya hemos anticipado, ha propiciado actuaciones disruptivas derivadas de momentos económicos exacerbados que respondían a modelos de mercado que no establecían sus criterios en base a las potencialidades naturales de disfrute, de explotación ajustada, del valor de uso, de los territorios sobre los que se pretendía llevar a cabo actuaciones de transformación. El mercado tiene objetivos ajenos a estos.

Siguiendo el criterio establecido a lo largo del trabajo, no cabe otra opción, si el modelo debe conducirnos a un estado de estabilidad, que propiciar medidas de reversión de lo actuado, en el caso de que se considere inadecuado o afuncional, disruptivo con el medio hasta situaciones que hagan superar los límites de la sostenibilidad, entendida esta como la acción que mantiene el territorio y sus recursos, el medio, en definitiva, en aquellos estadios en el que este no sufre acciones de destrucción de su carácter intrínseco, de su valor estructural como definitorio del mismo, de su capacidad para mantener el equilibrio por sus propios medios.

Para poder establecer modelos que actúen en base a las capacidades del territorio y solo sean posibles en base a criterios de bien común y de necesidad social, eliminando del proceso transformador aquellas posibilidades vinculadas al puro mercado especulativo, con beneficios



inasumibles por la sociedad derivados de acciones que no se plantean en la coherencia mencionada, la capacidad y la necesidad, se hace necesario establecer reversiones, técnicas que recuperen situaciones no integrables en el nuevo modelo, siendo necesario proceder a un proceso de recuperación, adoptado de un modelo de un cierto decrecimiento, para poder partir de situaciones que no establezcan contradicciones con las nuevas perspectivas perseguidas.

### **5.3.1. Desclasificar, densificar, desurbanizar cualificadamente, publicar: la reversibilidad como sistema de actuación**

¿Qué nos induce a postular acciones como las que indica el título de este apartado? ¿Cuál es la imagen actual del territorio en nuestro entorno inmediato? Hay una obviedad indiscutible a raíz de la escalada urbanizadora que se derivó del *boom* inmobiliario que culminó en la primera década del siglo XXI, la imagen de nuestro país, concretamente, en nuestro entorno próximo litoral y en el entorno de los núcleos urbanos más poblados, es la de una geografía atacada por una artificial invasión depredadora. Y, además, nos encontramos, sin duda, en un territorio muy desequilibrado, en el que esta actividad urbanizadora se decanta gravemente por el litoral, propiciando territorios abandonados y despoblando la mayor parte del resto del país.

En esta franja costera se han producido actuaciones urbanizadoras de importante calado que han dejado en cuadro el litoral, en nuestro caso, el valenciano, en el que tan solo restaba libre de cualquier proceso urbanizador, a principios de siglo, menos del 10% de la línea litoral en la provincia de Valencia, por ejemplo, (Greenpeace, 2010) según el informe de la organización Greenpeace de 2010, sobre el litoral español: *Destrucción a toda costa 2010*, convirtiendo el paisaje costero en una especie de catálogo inmobiliario uniformizado ejemplarizante de la, digamos, «no bondad» del modelo instaurado por las legislaciones que han inundado el ordenamiento jurídico valenciano desde la asunción de las competencias en la materia.

La vorágine urbanizadora ha conllevado paralelamente, simplemente por una cuestión de simpatía por la bonanza inmobiliaria, la generación de un planeamiento urbanístico, como ya hemos anticipado, basado en criterios de crecimiento por crecimiento, acción consagrada como máxima a seguir por cualquier responsable político de la mayoría de las poblaciones de la franja costera y de los municipios más importantes de nuestro ámbito. Los gestores públicos, la sociedad en general, han llegado a interiorizar que el hecho de no apuntarse al proceso de crecimiento resulta algo políticamente incorrecto, como si no crecer, si no disponer de un campo de golf o de la urbanización turística o no ocupar extrarradios culturalmente agrícolas de alto nivel, por muy desfiguradora del paisaje y depredadora de los escasos recursos que fuera la acción, fuera no planificar para el futuro: el futuro, el desarrollo, es crecer, ampliar, expandirse, en definitiva, transformar en base desnaturalizadora.

En este sentido, en el imaginario colectivo, el modelo de ordenación territorial sin crecimiento no es aceptable. Pero es que tampoco ese modelo es el que ha sido propiciado por la legislación estatal y autonómica, que se basa en el desarrollo por el crecimiento, tal cual autoriza aquel pensamiento colectivo, y ello hasta tiempos recientes, hasta los intentos de giro copernicano de las últimas normas estatales. Pocos procesos de revisión se han generado sin tener en cuenta la irreal panacea de los virtuales ingresos municipales derivados del modelo económico imperante. Se trata de un modelo basado en turismo de sol y playa, que ha pretendido postularse como un modelo económico salvador del país, hasta que se derrumba frente al advenimiento de cualquier crisis —los resultados nefastos en todos los aspectos, que hipotecan la economía de todo un país, son evidentes, especialmente cuando la economía de ese país carece de diversificación alternativa.

El resultado de tal acción urbanística es la generación, al encontrarse por sorpresa —por una cuestión de ceguera inconscientemente interesada— con el estallido de la burbuja inmobiliaria acaecido en el año 2007, de inmensos territorios a «medio hacer», o mejor dicho, a «medio deshacer» si nos ceñimos a una lógica de productividad ajena al PIB; planes urbanísticos incoherentemente estimados en relación con la realidad, que establecen suelo urbanizable, según la terminología de la legislación autonómica, para acoger viviendas en un número irracional en relación con la demanda y para usos turísticos ajenos al concepto de modelo sostenible; cuando no, territorios urbanizados sin consolidación edificatoria en todo tipo de categorías de uso. Todo ello como disfunciones contradictorias con el propio modelo de desarrollo propuesto, pues con estos resultados, crecer en cantidad no se configura como la panacea del negocio inmobiliario, sino como el camino más corto hacia el caos.

Por otro lado, las operaciones que sí han sido llevadas a término por su alta calidad inmobiliaria —la excelencia inmobiliaria siempre es negocio, esto sí parece un axioma real— se constituyen como espacios de expansión sobre territorios de muy alto nivel paisajístico y medioambiental que han

transformado el perfil territorial, concretamente el valenciano, de manera ya irreversible, excelente para determinados intereses, pero, sin duda, perversa.

Además, como consecuencia de las perspectivas de crecimiento económico derivado de tales acciones, el desequilibrio territorial es evidente, generando un espacio anormalmente —por su escasez—, ocupado por población, que incorpora, casi por méritos propios, parte del territorio valenciano a la denominada «España vaciada», mientras que asienta, con un incremento exponencial de cada uno de los factores de insostenibilidad e incapacidad territorial —consumo anormal y desequilibrado de recursos, contaminación, movilidad impropia, concentración de infraestructuras, crisis derivadas de problemas sanitarios, disfuncionalidad de una economía monotemática basada en el «ladrillo» y el turismo, etc.— el 80% de la población de nuestro país en una franja paralela al mar por debajo de la cota 100.

En los 60 municipios del litoral, que suponen el 14% de la superficie de la Comunitat, viven más de 2,7 millones de habitantes, un 53% de la población total que se eleva hasta más del 81% cuando se considera la cota de 100 metros de altitud sobre el nivel del mar.<sup>177</sup>

Por otra parte, el porcentaje de suelo artificializado entre el litoral y el interior demuestra la concentración de usos en este territorio, fomentando el vaciamiento del resto.

Si se analizan las cifras de ocupación de suelo por los usos artificiales, los resultados refuerzan esta dualidad demográfica y urbanística entre el litoral y el interior. Así, los primeros 10 kilómetros de costa albergan el 50% del total del suelo urbanizado de la Comunitat, mientras que la franja de 30 kilómetros y más, hasta el final del territorio, apenas acoge al 14% del suelo urbanizado.<sup>178</sup>

La conclusión es la inadecuación de las realidades planificadas con las realidades físicas y con las realidades vitales y de demanda de suelo, que, como ya hemos dicho, hipotecan la ordenación territorial basada en el modelo que se pretende plantear como necesario para el mantenimiento de un equilibrio territorial sostenible.

Pues bien, haciendo un ejercicio de coherencia con los conceptos anteriormente expresados, cabría imaginar los mecanismos de otro modelo, el que propugnamos como limitativo y contenido, el de la serenidad, ajustado a la realidad territorial no artificializada como matriz base y derivado en su evolución de los conceptos de necesidad, que hemos establecido como alternativa al modelo de crecimiento en base al «dejar hacer», forma de ocupar en libertad que propugna este modelo de mercado consagrado por la ideología imperante, y que viene postulado como el equilibrador del sistema, como manifiesta Pedro Górgolas

...práctica urbanística sustentada en una lectura economicista de la ciudad y el territorio que presenta un aliado especialmente poderoso en lo que algunos autores denominan "capitalismo de ficción" acunado bajo el manto protector de un prolongado período de bonanza económica que ha terminado por encumbrar "el privilegio del mercado" al que se han plegado todos los ámbitos de decisión y, por supuesto (dada su notable repercusión económica), también las cuestiones territoriales: el "dejar hacer" pensando que la dinámica del mercado desarrolla su propia auto-regeneración. Hemos asistido, en palabras del economista John Kenneth Galbraith, a una época de "culto a la satisfacción". (Górgolas, P. 2017)

En ese contexto de contención que propugnamos, contención como reacción, se debería cuestionar, por incoherentes y anacrónicos, los conceptos derivados de las posiciones clásicas del establecimiento de modelos de expansión territorial que permiten la determinación de las tipologías de suelo en la ordenación en base a criterios cuyo motivo de desarrollo es el crecimiento físico y económico.

### **5.3.1.1. La formulación clásica de los tipos de suelo en la legislación española**

La formulación de los tipos de suelo en modo expansivo viene de lejos en términos legislativos. Como ya es motivo de consenso, podemos considerar la formación del primer código urbanístico español reconocido como tal, la Ley del Suelo del año 1956, como manifiesta —parafraseando a García de Enterría— Carmen de Guerrero Manso:

El inicio del urbanismo moderno español, que la doctrina sitúa en la promulgación de la Ley del Suelo de 1956, promueve la construcción de nuestro Derecho sobre la base de dos pilares fundamentales: el urbanismo como función pública y la instauración del planeamiento como motor del sistema de desarrollo de las ciudades. El alcance y significación de dicha Ley como hito de la historia urbanística estatal, en cuanto que supone el nacimiento del derecho urbanístico moderno, se manifiesta en estas palabras de García de Enterría en sus Lecciones de Derecho Urbanístico (1981: 94): «La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 1956, constituye por sí sola el verdadero acta de nacimiento de un

<sup>177</sup> ETCV. Litoral.

<https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0652472.pdf>. P.4

<sup>178</sup> Ibid. P.5

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Derecho Urbanístico español por fin maduro, orgánico y omnicomprensivo, tan lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores, animado de criterios técnicos profundos, por supuesto discutibles, pero que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo.» (de Guerrero, C. 2010)

Pues bien, ya desde esta ley y hasta la ley 6/98 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones inclusive, las diferentes legislaciones han ido estableciendo diferentes clases de suelo, entre las que resultan invariables el Urbano, el de Reserva Urbana o Urbanizable y el Rústico o No Urbanizable, estableciéndolas directamente entre las determinaciones de la norma o remitiéndolas a su desarrollo por las Comunidades Autónomas, una vez transferidas las competencias.

Esta última Ley 6/98 establece, en su Exposición de Motivos, qué conceptualización tiene el legislador sobre el modo de ocupar el territorio. Y, efectivamente, manifiesta su interés por preservar ciertos aspectos de este que considera de alto valor y que pretende que se mantengan como principios de clasificación del Suelo No Urbanizable:

Y ello de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano.

Aun así, nótese el detalle final en el que el territorio es desvinculado, entenderemos que sin intención oculta —la intención no se esconde—, de sus verdaderos valores, de su carácter como sujeto activo de la planificación, pues los que manifiesta son sustituidos irrespetuosamente por el carácter de «inadecuado» para la materia como razón, faltaría más, para no ser urbanizado. Entendamos que la inadecuación se refiere al resultado urbano, no a las propias características territoriales, que ya se enumeran como *numerus clausus* anteriormente, salvo el inciso de «otra índole» en la referencia a la riqueza que, probablemente, nada tenga que ver con la ecología.

Y es que, evidentemente, esta ley deja bien claro su pretensión expansionista:

...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, ...

Y es que la clasificación de suelo, en definitiva, la técnica más poderosa que pone el legislador en manos de los planificadores para vincular el suelo a un determinado desarrollo, no se concibe en estos momentos como un instrumento de ordenación territorial puramente dicho, cómo debería entenderse la forma en que hay que ocupar el territorio —o no ocupar, preservar o proteger— sino como una manera de «RE-ordenarlo», siguiendo el criterio habitual, en función de intereses ajenos a él, de manera que, además de ofertar todo el suelo posible, en la creencia de que ello puede ser un regulador de precios y, consecuentemente, una mayor oferta de suelo para vivienda —la escalada de estos desde el *boom* inmobiliario demuestra lo contrario—, se mantenga el criterio de la definición del derecho de propiedad, como una cuestión inherente a ese mismo suelo, que el propietario posee sin el ejercicio del negocio que preconiza el sistema de mercado:

...determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, ...

No es hasta la reforma de esta Ley, Ley del Suelo, RDL 2/2008 y la Ley 8/2013, llamada de las tres R, que derivarán en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Renovación Urbana, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba este texto refundido, cuando sí se aprecia un modelo alternativo de establecimiento de las distintas maneras de entender el territorio. Un atisbo de reformulación de las tipologías aparece, eso sí, tímidamente, quizás porque ya no es competencia estatal.

Este nuevo texto ya no habla de las clases de suelo tradicionales como base de la definición del contenido, aunque es verdad que la forma de clasificar el suelo es remitida a quien tiene competencias para ello, las Comunidades Autónomas, sino que se refiere a las situaciones reales en las que este se encuentra:

Artículo 21. Situaciones básicas del suelo.

1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

A nuestros efectos, es importante esta matización, pues, independientemente de las clases de suelo que posteriormente la legislación autonómica pretenda establecer en las zonas en que divida el

territorio, estas situaciones básicas ya tienen en cuenta la referencia a cómo se encuentra en la realidad el suelo. No es una tipología para determinar el derecho, es un establecimiento del estado del territorio. Ya no se trata de una exposición de intenciones de cómo se crecerá, sino de la plasmación de un hecho fáctico. El suelo empieza a tomar protagonismo *per se*, se establece un criterio de situación objetiva, independiente de la discrecionalidad, sobre si ya ha adquirido un determinado estatus por haber sido transformado o mantiene su carácter de rural. El punto de partida parece querer ser diferente.

En este sentido, parece que el legislador pretende asumir un cierto cambio frente a la crisis actual, considerando que el territorio es algo más que un espacio sobre el que establecer actividades, tal y como hemos preconizado en apartados anteriores, como relata Ortega-Moreno, I. (Ortega-Moreno, I. 2021)

...la LS deroga la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, así como una serie de artículos del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Lo que supuso un “cambio de paradigma” en la política y legislación de nuestro país, al pasar de un urbanismo expansivo a otro más sostenible y respetuoso con el medio ambiente (Quintana, 2018)...

Cambio de paradigma que se entiende al observar que el suelo es un recurso limitado y, aun así, el modelo de crecimiento de ciudad ha consistido en ocupar nuevos suelos de manera desordenada, lo que se antojaba como algo insostenible. Por ello, se otorga un mayor protagonismo al desarrollo sostenible y a la regeneración de las ciudades haciéndolas más compactas, lo que llevaría a mitigar los efectos perniciosos de una urbanización dispersa y desordenada (tales como la segregación social, la falta de vivienda accesible, adecuada y digna, y la ineficacia tanto energética como de los recursos invertidos).

...configura la clasificación y categorización del suelo como algo ajeno a la regularización de la legislación estatal, clasificación que, con sus expectativas de revalorización, ha sido uno de los principales responsables de la especulación urbanística contra la que se debe combatir por imperativo constitucional.

Igualmente incide en la necesidad de compaginar el mundo rural y el urbano, que se han de proteger y regenerar como valores ambientales y económicos, potenciar sus particularidades, permitir la iniciativa privada en la urbanización de los suelos y evitar la especulación de los mismos mediante un uso y explotación de forma ágil y efectiva. Por lo que, en palabras de Parejo:

“Se trata, (...) no ya evitar, sino siquiera mitigar, las consecuencias de los excesos en la clasificación de suelo con destino teórico final urbano, la promoción inmobiliaria para las más diversas variantes de uso residencial (con destrucción de tejido industrial) y, en suma, la especulación urbanística e inmobiliaria. Su idea motriz es la sintonización de nuestra política territorial-urbanística en la frecuencia comunitario-europea, que venía transmitiendo en la banda determinada por el principio del desarrollo sostenible (senda perdida entre nosotros por la liberalización del suelo asumida en 1997) y acotada, de un lado, por el desarrollo económico-social en el marco del mercado interior, y, de otro lado, el objetivo del fortalecimiento de la cohesión social y territorial y de la protección del medio ambiente” (Parejo, 2017: 2).

De modo que, el hecho en sí de urbanizar por urbanizar, no será lo que articule el desarrollo urbanístico del suelo, sino que también se ha de “considerar que existe una contraparte (las áreas no urbanizadas) imprescindible para que el conjunto funcione armónicamente” (Fariña, 2007: 300).

Es verdad que el legislador —se deduce del propio artículo 3, al declarar principio legal el Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible— asume una nueva óptica sobre el territorio, una óptica más limitadora, más restrictiva y conservacionista. ¿Pero es real este nuevo enfoque? Notemos que el vocabulario —obviamente, se ha evolucionado en el cuestionamiento de modelo crecentista, este deja de ser el principal y único objetivo— en sí mismo implica que no se asume un verdadero cambio de modelo de evolución de la sociedad, por cuanto sigue pensando en términos de desarrollo y de sostenibilidad, en una huida hacia adelante —entendamos que por inercia—, en un intento inconsciente de no cuestionar el crecimiento en sí mismo, aunque se invoque su sostenibilidad, matizando que debe contribuir a:

Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. ...

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 ..., contribuyendo en particular a:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, ...

¿Mejora? Resulta difícil catalogar el término, salvo que entendamos como mejora la restitución de lo depredado, que, en el contexto actual, seguro que no lo es. Aspirar a mejorar la naturaleza no modificada debe considerarse un error de concepto, porque no hay mejor tratamiento que la conservación, y en ella debe centrarse la ordenación, salvo que la «mejora», en otro sentido, suponga la adaptación de esta para el mayor desarrollo económico.

Sin embargo, resulta particularmente interesante el apartado b) de este mismo artículo, en el sentido de cómo se introduce inesperadamente un concepto de sostenibilidad redefinida, por cuanto incorpora los dos elementos por los que hemos abogado con anterioridad: la necesidad y la idoneidad.

- b) ...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.

De aquí se debería deducir que la determinación y justificación de la «necesidad» de transformación es primordial a la hora de determinar un desarrollo. Consecuentemente, por coherencia, se debe volver a invocar con criterios estrictos la definición de «necesidad» y su vinculación, estableciendo niveles, intensidad o grados, sobre el bien público: no es necesario desecar un humedal para evitarle el mosquito a los vecinos de las edificaciones de su ámbito de influencia. Lo que es necesario es no invadir con edificación ese espacio natural. Sin ninguna duda, la contención precisa de respuestas a la pregunta: ¿quién necesita el suelo y para qué?

En relación con la «idoneidad», resulta lastimoso que se haya vinculado con la transformación urbanística —o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística— interpretándose, con seguridad, si la transformación urbanística que se pretenda llevar a cabo es posible y positiva para su desarrollo por sus propias características en ese tipo de suelo, y no sobre la idoneidad en base a los valores y características intrínsecas del mismo.

Veamos, en cualquier caso, como se mide la actuación sobre el medio con criterios de sostenibilidad clásicos, los que tratan de «paliar», más que de «evitar». Para ello, acudiremos al punto d) del artículo que comentamos,

- d) La prevención y minimización, *en la mayor medida posible*, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

¿Minimización...?, ¿...en la mayor medida posible...? Sí, he aquí el concepto de sostenibilidad que sigue manteniendo el modelo —probablemente, no es políticamente correcto otro modelo legislativo en un modelo de sociedad no modificado— y que nos inculca ciertas dudas sobre él, por el cual cualquier intervención puede llegar a ser corregible con criterios de sostenibilidad, «...minimizando...» para justificar el desarrollo, pero solo «...en la mayor medida posible...». Si no es posible, pues contaminando como si no hubiera límite. Resulta obvio que la minimización —reducir lo más posible el tamaño de algo o quitarle importancia (RAE)— de la contaminación de los recursos es más contaminación, porque reducir, minimizar, no es eliminar. Quizás no sea posible plantear una actuación real sobre el sistema para revertir el daño climático, pero cabe preguntarse si parece oportuno consagrar la agresión medioambiental, aunque se minimice, en una determinación legislativa como si de una real actuación protectora se tratara. Hay que tener en cuenta que la minimización, la reducción, sigue acumulando, no implica reversión de daños, y hace crecer el problema.

Pues bien, en este contexto legislativo de avance contenido en la preservación territorial, en el hecho de considerar el territorio como un recurso limitado y valorado, y establecer así, de entrada, una división del mismo en función de su estado cabe indicar que es el propio texto refundido, artículo 21, cuando divide todo el suelo en dos situaciones básicas:

1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

Y entre estos dos, evidentemente, derivado del mandato constitucional relativo a las competencias, establece, sin considerar otra clase de suelo intermedia, los posteriormente denominados «urbanizables» por la mayoría, si no todos, los textos autonómicos:

2. Está en la situación de suelo rural:

a) ...

- b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

Es evidente que el legislador lo que pretende con este precepto es remarcar la ruralidad, a efectos patrimoniales e indemnizatorios, los derechos y deberes de los propietarios, en aquellos suelos en los que no se haya establecido definitivamente la urbanización. Sin embargo, múltiples son las situaciones intermedias y para que ello sea factible, no tengo ninguna duda de que, entre un extremo, rural, y el otro, urbanizado, deberán introducirse grados a estos efectos, pues se hace referencia a la necesidad de finalización de la actuación, y el proceso, indefectiblemente, conllevará una adquisición gradual de derechos que, para nuestro propósito, conviene tener en cuenta.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Por otro lado, y es esta una cuestión que se debería tener en cuenta en la legislación autonómica, establece cuáles son las condiciones que deben reunir los sí considerados urbanizados.

Artículo 21. Situaciones básicas del suelo.

1. ...

2. ...

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana ..., cumpla alguna de las siguientes condiciones:

Esta primera condición, la malla urbana, es ineludible, pues excluye otras situaciones. Las restantes, que establece en los apartados del punto, son alternativas —que derive de la proposición del planeamiento; que se inserte en una red de servicios; o que se encuentre con un cierto grado de consolidación—. Consiguientemente, todos los que no reúnan la primera y alguna de las tres condiciones enumeradas posteriormente deberán ser considerados rurales. ¿Qué se pretende establecer con ello, con la mención excluyente de la condición de integración en malla urbana? Evidentemente, se refiere a la continuidad como elemento predeterminado para considerar ciudad, lo cual ya establece un modelo del que partir:

Principal condición. - Constituirse en ciudad continua. El concepto de malla urbana excluye asentamientos aislados sin características de ciudad. Esta cuestión es importante, a los efectos de concepción de la ciudad que se propondrá, en contraposición a la dispersión, a la ciudad difusa, a las espontáneas *sprawl cities*. Por otro lado, obviamente, debería ser un principio de acción —ya que lo es para considerar urbanizado un suelo— para proceder a urbanizar nuevos territorios.

A pesar de ello, con el criterio de reconocer los asentamientos históricos o tradicionales, es importante comentar, a los efectos de concepción de la ocupación territorial por ámbitos urbanos, el punto cuarto del artículo mencionado —el artículo 21—, por cuanto integra en la situación de urbanizados los suelos derivados de situaciones tradicionales, en determinadas condiciones, permitiendo la prolongación de una tipología que resulta de interés para el modelo propugnado, en la medida en la que se refuerce el concepto de «tradicional», para albergar modos de vida que no deben ser excluidos por no formar parte de malla urbana:

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, ...

No obstante, estos núcleos tradicionales, igual que debe suceder con otros tipos de asentamiento, deben integrar en su ordenación, y si no es así, habrá que proponerlo, los criterios de desarrollo urbano que permiten nutrir un ámbito con servicios, dotaciones y la formalidad urbana que lo convierte en asentamiento adecuado y habitable.

Con cierta decepción, es cierto, lo expresa claramente el artículo 20, podemos comprobar que los criterios básicos de utilización del suelo no vienen establecidos —aunque nos interese entender que sí— por su propia situación y características, sino en base al sempiterno criterio del derecho y el deber del propietario, cosa que resulta casi obvia atendido el carácter no urbanístico de la ley, por cuanto carece de esas competencias, como ya hemos dicho.

Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I...

A pesar de ello, sí resulta interesante apuntar, en un atisbo interesado, como no puede ser de otra manera bajo la óptica que propugno, la obligatoriedad de la «necesidad justificada». No debería caber la discrecionalidad oportunista. No debería ser posible argumentar la necesidad en aspectos que no se refieran al término «preciso» como aquel que refiere al interés general, como establece el artículo 4. En ese sentido, la interpretación que se derive de este precepto, y que debe ser asumido por las CCAA en sus legislaciones, debería limitar situaciones denostadas en argumentos anteriores de «crecer por crecer», lo que nos da pie a introducir la oportunidad de ese nuevo modelo limitativo, simplificado, de contención en las aspiraciones del desarrollo, ciñéndolo a una actividad territorial vinculada a sus valores y solo aceptable desde el punto de vista del bien común. Cualquier otra interpretación del texto podría considerarse el no cumplimiento de las determinaciones del Texto Refundido estatal y la prefiguración de posibilidades de aprovechamiento territorial, en derechos y deberes de los propietarios también, ajenas al interés general.

No obstante, en este apartado la legislación estatal hubiera podido perfectamente desvincular de las situaciones de suelo sin actuación urbanística ciertas expectativas de derechos para los propietarios, estableciendo las posibilidades de actuaciones desruralizadoras mediante la vinculación de doble vertiente de «capacidad funcional territorial», de la que ya hemos hablado, y

de «necesidad justificada en base al interés común y general», pues si ya difícil resulta cumplimentar una ordenación territorial bajo un criterio de conservación de la naturaleza, del medio, como argumento necesario para reconducir la distopía a la que nos puede conducir el crecimiento ilimitado, más difícil resultará si la base de análisis de posibilidades deriva del derecho de propiedad y de los matices que generan determinadas expectativas urbanísticas que se atribuyen a los posibles crecimientos planificados con una cierta no discriminación.

En cualquier caso, en clave positiva, las bases para un criterio alternativo de cómo establecerse en el territorio sí se vislumbra posible desde este texto y un cambio en las determinaciones legislativas autonómicas sí es posible bajo esa óptica.

**5.3.1.2. Reflexión sobre las posibilidades de reversión de determinadas clases de suelo, en relación con supuestas indemnizaciones en el caso valenciano**

Cabría ahora apelar a las posibilidades que nos ofrece la actual situación, y ello como medida preventiva ante posibles rebrotes inmobiliarios que, bajo nuestra óptica, serían absurdos por reincidentes en los errores y por su carácter antiterritorial, para poder aplicar técnicas que reviertan muchas de las situaciones en las que se encuentra inmerso el territorio. Promover una legislación en base a un modelo limitativo y contenido solo resultará coherente desde un punto de partida que permita revertir determinadas situaciones nacidas al amparo de aquel *boom* y de legislaciones que han establecido modelos de crecimiento que nada tienen que ver con la interpretación que hemos intentado para las determinaciones legales estatales o que proponemos como determinaciones básicas para un desarrollo sostenible, como define ese mismo texto como modelo.

Sabemos que la legislación actual valenciana, la que afecta a nuestro ámbito de acción, TRLOTUP, establece en su artículo 7 los criterios generales del crecimiento territorial y urbano. Entenderemos, porque nos conviene, que «crecimiento» equivale a «evolución», pues en caso contrario, ya partimos de un modelo predeterminado —aunque, posiblemente, ya lo está.

Artículo 7 Criterios generales de crecimiento territorial y urbano

1. La planificación urbanística y territorial clasificará suelo urbano y suelo urbanizable en una dimensión suficiente para satisfacer las demandas que lo justifiquen e impedir la especulación, basándose en necesidades reales, previstas o sobrevenidas, y se justificará mediante parámetros objetivos que analicen las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio en su contexto supramunicipal, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, el artículo 21 define cuáles son las determinaciones de Ordenación Estructural, las que deben figurar imperativamente en el Plan con ese carácter. Entre ellas, en el punto 1, subapartados d) y f) establece dos conceptos diferentes para enumerar o definir el suelo del territorio que está ordenando el Plan:

Artículo 21 Determinaciones de la ordenación estructural

1. Integran la ordenación estructural las siguientes determinaciones:

...

c) Red primaria.

d) Delimitación de zonas de ordenación estructural para todo el territorio municipal.

...

f) Clasificación del suelo.

...”

Determinaciones que, posteriormente, en el artículo 28, trata de homologar y vincular, introduciendo una equivalencia que habrá que compatibilizar con las situaciones básicas definidas en la ley estatal:

Artículo 28 Clasificación del suelo

1. Los instrumentos de planeamiento clasifican el suelo en suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.

2. El plan general estructural clasificará como suelo no urbanizable los terrenos que zonifique como zonas rurales, según este texto refundido.

3. Son suelo urbano los solares y los terrenos que el plan general estructural zonifique como zonas urbanizadas, de acuerdo con el artículo 25.2.b de este texto refundido.

4. El plan general estructural clasificará como suelo urbanizable los terrenos que zonifique como zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana. La clasificación como suelo urbanizable por el plan supone la mera aptitud de los terrenos para su urbanización, previa su programación.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Es evidente que los criterios urbanísticos y los de la definición de derechos pueden generar una cierta confusión, pues el texto valenciano no afirma rotundamente que los suelos urbanizables, aquellos que ha zonificado como de nuevo desarrollo o expansión urbana, son suelos en situación básica de rurales, aunque así lo sean según la Ley Estatal.

Es verdad que clarifica, para no entrar en contradicción con el texto estatal, que tal clasificación supone una «mera aptitud...», aclaración indicativa de que, tal vez, hubiera sido mejor optar por otro tipo de clasificación o determinación tipológica de suelo, rural y urbanizado, siguiendo el modelo de las situaciones básicas, y alinearse con la «capacidad funcional del suelo» que propugnamos como un primer *input* habilitante para transformar —o para evitar transformar—, más que con la discrecionalidad limitada del planificador.

Todo ello, combinado con los criterios de valoración de indemnizaciones que establece el texto estatal, junto con el concepto español del derecho de propiedad y el carácter estatutario del suelo, conduce, desde mi punto de vista, a una cierta confusión, que puede conllevar situaciones enrarecidas. El texto estatal establece en el artículo 11.1:

Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

...

Es obvio, a la vista de ello, que el suelo solo adquirirá un valor derivado del aprovechamiento concedido por el plan cuando se produzca el desarrollo de este, como no podía ser de otra manera, pues no hay una lógica, ni tan solo desde el punto de vista del mercado, en atribuir un derecho al recurso suelo por el mero hecho de que la sociedad, se supone que en el ejercicio de la obligación constitucional de atender a las necesidades sociales, atribuya elementos artificiales a la mera capacidad de explotación natural del mismo.

Sin embargo, la capacidad de la Ordenación Territorial y Urbanística que poseen las Comunidades Autónomas, y a la vista de las determinaciones de ordenación de la Comunidad Valenciana, sí atribuyen al suelo clases que podrían generar expectativas sobre los derechos de propiedad: el suelo urbanizable, que, si bien semánticamente, no establece más que la capacidad de un suelo para ser urbanizado, sí genera en el imaginario colectivo ciertas expectativas de beneficio, pues el término «urbanizable» ya parece conceptuar un valor añadido sobre el no urbanizable —si la negación de la capacidad de ser urbanizado niega derechos de desarrollo urbano, la eliminación de la negación parece que atribuya algún derecho añadido.

Si a ello se le añade las especificaciones legales del artículo 38 TRLSRU sobre las indemnizaciones derivadas de actos de la administración que impidan la participación en el desarrollo del suelo urbanizable, se mantiene un campo inexplorado en el que, a pesar de ser evidente la no adquisición de derechos derivados de la aptitud del suelo para ser transformado, podrían matizarse conceptos jurídicos que implicasen, en el caso de la Comunidad Valenciana, ciertos derechos a ser indemnizados.

Artículo 38. Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

1. Procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando concurren los siguientes requisitos:

a) Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.

b) Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.

c) Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

...

Todos los elementos relacionados en el artículo llevan a esa situación. Es verdad que matizados por el hecho de que es necesario que se hayan dado los requisitos exigidos para iniciarla y, en el ámbito



de la legislación valenciana, ello implica la programación previa del suelo, cosa que compete exclusivamente a la administración.

Pero ¿cómo hemos de entender «...o para expropiar el suelo correspondiente, ...», del punto 1.a. del artículo 38? ¿Podrá la administración expropiar un sector para llevar a cabo su desarrollo, indemnizando por su valor como situación básica rural, cuando este ha sido delimitado y en él se han establecido las determinaciones urbanísticas para su desarrollo, así como la secuencia de este, todo ello en la Ordenación Estructural? ¿Podrá la administración modificar los usos del suelo, reducir la edificabilidad de un sector, sin que los propietarios se encuentren en disposición de reclamar una indemnización por la pérdida patrimonial, aun *a priori* inexistente? Hemos de recordar que la delimitación de un ámbito de desarrollo, así como su ficha de desarrollo y la secuencia temporal u objetiva en la que pueden desarrollarse los sectores del suelo en zonas de expansión urbana, que son clasificados, obviamente, por imperativo legal, como urbanizables, vienen establecidas como Ordenación Estructural por la ley autonómica.

Es obvio que tal derecho indemnizatorio no es posible si no se ha iniciado el proceso de programación. Pero también es obvio que existe una cierta base para poder iniciar conflictos indemnizatorios por estos mismos preceptos, pues siempre hay la posibilidad de matizar que ese suelo ya ha adquirido, por mor del PGE, un cierto sesgo para asumir aprovechamientos, pues se podría entender que «... los requisitos exigidos para iniciarla...» se dan al quedar definidos la delimitación, los usos y las determinaciones de desarrollo en el propio plan. Incluso se podría matizar que el desarrollo temporal se encuentra definido en la propia Ordenación Estructural, tal como establece el artículo 31 TRLOTUP:

Artículo 31 Condiciones de desarrollo de cada uno de los sectores de planeamiento urbanístico.

Los planes generales estructurales determinarán la secuencia lógica de su desarrollo territorial mediante el establecimiento justificado de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada sector, unidad o tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las actuaciones integradas y regulando las condiciones que estas han de satisfacer para que sea posible su programación...

¿Quiere decir este artículo que si se han cumplido las condiciones objetivas y existe una voluntad determinada por el PGE de que este suelo sea desarrollado, si no lo hace, no podría ser ello estimado como causa imputable a quien no es ágil en lo que ha propuesto para el desarrollo, en principio, necesario —se podría argumentar que si no lo fuera, no se habría clasificado como urbanizable— : «... o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.»?

Es evidente que se están llevando las hipótesis a puntos que podrían ser considerados de extremadamente forzada interpretación, pero es cierto, también, que el hecho de clasificar suelo como urbanizable no aporta, a la vista de la pausada dinámica desarrolladora del suelo previsto como tal por las administraciones locales, un valor añadido al plan. Este no se desarrolla más rápido. No define un modelo, ni a medio plazo, de la ciudad esperada, pues las situaciones socio-económicas varían hoy en día a velocidades mucho más ágiles que las propias dinámicas adaptativas de los planes, dejando obsoletos planeamientos en menos tiempo que el que se precisa para revisarlo, ello sin tener en cuenta que se agotan los plazos determinados por los propios planes para sus revisiones sin que ello sea un problema, por supuesto —la administración es así, y así debería entenderse para ser realistas—, para mantenerlos *sine die*. Entonces, ¿qué aporta esa clasificación al modelo territorial? ¿derechos? En cualquier caso, inútiles expectativas en el imaginario colectivo.

Pero, es más, ¿debemos entender que las expansiones urbanas, u otros usos conexos con ello, se llevan a cabo estableciendo el binomio «capacidad de acogida del suelo-necesidad social» en base al necesario planteamiento que exige que se llegue a un cierto equilibrio que impida usos atípicos en suelos no aptos por su propias características o implantaciones ajenas a la estricta necesidad determinada por el bien común?

Si es así, y ya no hablamos de suelo urbanizable, sino del que se supone rústico, ¿cómo es posible que se puedan llevar a cabo —por poner un ejemplo reciente (2021) al amparo de las aportaciones europeas post-COVID19— intentos de exageradas ocupaciones de territorios de alto valor paisajístico y agrícola, exageradas en relación con las necesidades de los ámbitos afectados, para implantar superficies generadoras de energía fotovoltaica, que deberemos entender como una nueva burbuja económica? ¿Cómo es posible que existan todavía implantaciones urbanas ajenas a valores patrimoniales como es *l'Horta de València*, buscando alternativas «sostenibles», cuando la amenaza sobre ese territorio debería significar, a la vista de la crisis climática actual, un patrimonio inenajenable?

El establecimiento de la capacidad funcional de la totalidad del territorio para acoger determinados usos debería establecerse previamente a cualquier intervención transformadora —y no en sentido contrario, analizar si es posible acoger usos una vez determinados estos— y en su conjunto, no aisladamente, pues la interacción es capaz de afectar colindancias o ámbitos lejanos, incluso con —o como consecuencia de ellas— las medidas de sostenibilidad. Por otra parte, esa capacidad de acogida solo debería ser invocada cuando la necesidad sea imperiosa e insustituible, además de coherente con el modelo de crecimiento limitativo: no hay posibilidad de crecer indefinidamente donde existe un límite. La necesidad no habilita la desaparición del límite. Habrá que priorizar, entonces, pues si se supera el límite, la capacidad de acogida de esa necesidad, la posibilidad de perpetuar la solución de la necesidad puede decaer.

Por lo tanto, habrá que replantearse un nuevo modelo normativo que tenga en cuenta como prioridad qué es asumible en un determinado territorio y qué debe ser obviado; qué capacidad de acogida tiene el territorio y cuál es el límite; cuál es el *input* de necesidad social que puede activar, además biunívocamente —deben estudiarse todas las alternativas, si existen, porque, obviamente, ante la imperiosa necesidad e inevitable opción esta primaría aun con transformación disruptiva—, una acción transformadora sobre el territorio, por resultar necesaria, sin modificación de las características esenciales del mismo, en el equilibrio del bienestar común, interés general, con la limitación contenida.

La clase de suelo urbanizable debería ser sustituida por la oferta posible de suelo rural, inactivado como productivo desde el punto de vista de la economía al uso, con un nivel de capacidad funcional para poder ser activado, que solo sería posible ante una graduada posición de necesidad social que supere la opción de no transformación: no hay suelos nominados a ser urbanizados; hay suelos con una cierta capacidad para ser transformados y ello dependería, sería activada esa capacidad, de la necesidad social de llevarlo a cabo. El «valor de uso» es inherente al suelo. El «valor de cambio» debe ser activado por la sociedad a la que pertenece tal cambio.

Y para poder acometer un cambio así propuesto, será necesario saber qué hacer con todos esos suelos clasificados como de futuro desarrollo, muchos de ellos con claros matices disfuncionales en relación con el territorio, basados en necesidades ajenas al interés general, o interpretadas estas en base a otros intereses espurios.

Igualmente, habrá que analizar si es conveniente mantener los desarrollos llevados a cabo en épocas de burbuja inmobiliaria, actualmente paralizados, sin edificar o, simplemente, abandonados a su suerte, en espera de la vuelta de otra ola inmobiliaria.

O, por último, habrá que saber qué hacer con aquellos lugares impropios por ser afectos a riesgos naturales, a afuncionales crecimientos o cuestionados por no poseer ninguna de las características del modelo de asentamiento que se pretenda conseguir.

Y todo con anticipación a cualquier transformación legal definitiva y definitiva de una nueva óptica territorial y urbanística, que no podría, en ningún caso, ser inmediata, ni rápida, ni pacífica, por lo que con anticipación habrá que sugerir acciones de reversión de lo inapropiado hasta el momento en el que se pueda establecer la determinación de una nueva forma de entender el desarrollo y la acción territorial.

En base a ello, preventivamente, debería procederse a la aplicación de las técnicas DES-DEN —desclasificar, descalificar, desurbanizar y densificar— reinterpretación de las establecidas por Pedro Górgolas (Górgolas, P. 2017), previamente a una revisión legislativa necesaria y adaptada a un nuevo modelo, que garantice la preservación territorial, los recursos y sus cualidades, ante un posible renacimiento de situaciones depredadoras contra ellos, si no es mediante su transformación urbana, que es muy posible, lo será por el resurgimiento de burbujas energéticas o por implantación de infraestructuras argumentando el deseado crecimiento económico.

El *boom* inmobiliario fue un desastre para la preservación de valores territoriales, pero también fue un desastre para el sistema económico, desastre este último que poco a poco se ha ido trasladando a los ciudadanos, que, sin duda, asumieron la crisis. Y como dice Andreas Malm, profesor de ecología humana en la Universidad de Lund:

Cada vez que hay un desastre ecológico, la tarea estratégica ...es ese paso leninista de transformar esos mismos desastres en una crisis para sus responsables. No podemos centrarnos en combatir solamente los síntomas. Hemos de ir a la raíz del problema.<sup>179</sup>

<sup>179</sup> Entrevista a Andreas Malm: Crisis climática. Público.

<https://www.publico.es/entrevistas/crisis-climatica-andreas-malm-tarea-izquierda-transformar-emergencia-climatica-crisis-responsables.html>

Pues bien, ante los desastres territoriales, climáticos y económicos, habrá que actuar de manera que esos desastres sean también una crisis para sus responsables, pero no como reprimenda por lo depredado, sino como remedio de esa misma acción. Para ello, habrá que actuar sobre aquello que nos es posible, evidentemente, sin que ello suponga una tabla de salvación a costa del erario público de aquellos que esperan el resurgimiento de la burbuja o de los que están generando nuevos proyectos no enraizados en la propia esencia territorial y ajenos a las necesidades básicas de la sociedad, pues es el momento de propugnar un nuevo modelo y para ello precisamos de una actuación de prevención. De otra manera, invocar la necesidad de superar una crisis repitiendo el esquema que la generó, bien conscientemente, bien por no asumir la posibilidad de alternativas, es volver a repetir, antes o más tarde, esa misma o peor crisis.

### **5.3.1.3. La aplicación preventiva de las técnicas reversoras en cada clase vigente de suelo**

¿Cuáles son las posibilidades de actuación que nos restan ante la situación territorial, en la que el suelo urbanizable, concebido en muchos casos en base a las expectativas de aquella época de *boom* y en otros, por inercia planificadora imbuida de crecimiento como panacea, desborda cualquier previsión de crecimiento adaptado a una realidad prudente y desoye las señales de emergencia, que de forma global acabará agotando la capacidad de nuestro territorio para asumir más ocupación? Sin duda, la contención, la limitación, el crecimiento, si hay que crecer, sostenido en la necesidad y la capacidad del suelo para asumirlo.

Y para poder asumir una nueva realidad, deberemos actuar preventivamente en la corrección de la situación actual, al menos en aquellas posibilidades que nos permite el marco legal, previamente a la generación de uno nuevo, enmarcado en un modelo de contención.

Veamos así qué actuaciones nos son posibles y cuáles recomendables según la situación particularizada de cada clasificación o situación de desarrollo del suelo:

#### **Suelo No Urbanizable:**

Entendamos, por una cuestión semántica, que son suelos libres de la capacidad de ser urbanizados. Obviamente, por extensión, en principio, son suelos libres de edificación —las únicas edificaciones admisibles serían aquellas que se encontraran vinculadas al uso agropecuario y fueran necesarias para su explotación o cuidado, o las excepcionalmente autorizables como de interés público o social, concepto este que, por cierto, da mucho de sí en su interpretación—. Son suelos con destinos vinculados al uso agropecuario, mineral o extractivo, recreativo o natural.

Artículo 13. TRLSRU. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

...

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Sin embargo, los usos previstos por su orden natural, aun estando vinculados a ese medio, no siempre son inocuos con este. Por invasión de un medio natural, estos deberían ser estudiados detenidamente por cuanto inducen también transformaciones que pueden afectar cursos de agua, paisaje, usos de recursos, como el agua, o contaminación por productos tóxicos que las escorrentías superficiales arrastran a los ríos y al mar, o afectan a las aguas subterráneas, entre otros muchos aspectos. En este contexto, es paradigmático, sin duda, el conflicto derivado de las transformaciones agrarias en regadío de suelos que se encuentran en ámbitos con características hídricas de secano, o los mares de plásticos necesarios para determinados cultivos, lo que implica un absurdo ecológico, propiciado por un interés meramente productivo.

Es obvio que se trata de una situación delicada, por cuanto constituyen, por regla general, usos que determinan formas de vida enraizadas en las poblaciones o ámbitos en los que se ubican, además de explotaciones necesarias para la producción de alimentos. Siendo el lugar por naturaleza que deben ocupar, sin embargo, algunos de ellos son usos o explotación de recursos perniciosos para

el medioambiente o para la subsistencia propia de la actividad enraizada. La explotación ilimitada de agua para terrenos que no la poseen resulta necesariamente negativa para las zonas de las que se extrae, desecando humedales, retirando deltas o concentrando tóxicos en aguas subterráneas en zonas de reducción de niveles de acuíferos. La explotación tratada con elementos tóxicos, nitratos, por ejemplo, acaba arruinando espacios naturales, a la vez que limitando el uso de boca del agua para los conjuntos urbanos que habitan en su entorno y dependen de ellos.

A pesar de estas circunstancias, literalmente hablando, aunque sea un concepto indeterminado, sí se establece un límite: la racionalidad. Veamos, ese derecho establecido en la legislación queda constreñido por, «...la utilización racional de los recursos naturales...». No podemos olvidar esta entrada en el concepto del derecho. Sin embargo, no parece que sea práctica habitual en el contexto rural, pues esa racionalidad, concepto paralelo a la real capacidad de los suelos y sus recursos para atender determinadas demandas, que propugno en este trabajo, es generalmente obviada en un contexto en el que no es el medio el principal sujeto.

Pero no son solo los usos antropogénicos tradicionales del espacio rural aquellos que los transforman. Además de ellos, otros de carácter urbano son implantados en el medio natural como consecuencia de alternativas a ubicaciones urbanas más onerosas. Veamos algunos de los ejemplos:

Usos industriales, que ya empiezan a generalizarse en el suelo no urbanizable. Son, por ejemplo, la ubicación de usos que deben alejarse, por cuestión sanitaria o económica, de zonas urbanas, concretamente en la Comunidad Valenciana, constituidos por usos industriales especiales.

También es frecuente la implantación de usos terciarios. Estos usos obtienen su idoneidad por cuestiones de disfrute de la naturaleza, por una parte, o de la necesidad de alejarlos de núcleos por razón de las molestias, por otra parte.

Por último, es habitual y tradicional en el ámbito de la Comunidad Valenciana la implantación de viviendas, tanto de primera como de segunda residencia, en el suelo rural. Es concebido este uso como una alternativa, de tintes ecológicos, al uso urbano, el giro de una forma de vida hacia la naturaleza, para sus usuarios frente a la alternativa del núcleo ciudad.

En relación con este último modo de ocupar territorio, la proliferación, en algunos casos ilimitada e ilegal, genera conjuntos habitados propios de núcleos de muy baja densidad, pero no constitutivos de ciudad, disruptivos con las necesidades funcionales y sociales de los ciudadanos que las habitan, y esclavos de una movilidad excesiva, de la que huyen por ser esta contaminante acústica y atmosféricamente, pero a la que coadyuvan en su necesidad de traslado a los núcleos en busca de servicios. Por otra parte, la falta de una infraestructura urbana adecuada hace proliferar los sistemas de drenaje contaminantes, que contribuyen a la mala calidad del agua en los entornos urbanos, ámbito preferido por estas «concentraciones dispersas».

No cabe duda de que este problema es uno de los más habituales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, constituyendo uno de los ejemplos de ineficacia normativa y administrativa en la resolución de determinadas endémicas cuestiones.

No nos debe resultar alarmante, por lo tanto, que la preservación de formas de vida tradicionales, de cultivos arraigados al entorno y adaptados al medio, deban implicar propuestas, seguro que tachadas de una cierta radicalidad, de implementación de políticas territoriales conservadoras y restrictivas, sin duda, desenraizadas del sentimiento de posesión imbuido en el sentimiento colectivo del derecho de propiedad.

En primer lugar, son precisas, sin cuestionamiento alguno —la situación del medioambiente y de la biodiversidad no admitirían otra opción— las políticas preservadoras de los espacios naturales que caracterizan un territorio. Pero no solo de los de alto valor, sino del conjunto territorial, en el grado en que se estime en un estricto estudio técnico que establezca parámetros de valor de las diferentes características del territorio. Cada nivel de valor determinaría un grado de preservación, pues todos tienen, en una posible opción cero —la no intervención— un cierto nivel de estimación ecológica. El paisaje, el medio y la biodiversidad de un entorno tienen una correspondencia biunívoca con el tipo de explotación que se lleve a cabo en ese entorno. La tala de un bosque puede provocar deslizamientos o escorrentías perniciosas para determinados cultivos. La desaparición de espacios para la fauna autóctona, y, consiguientemente, su desequilibrio o desaparición, puede provocar la necesidad para determinados animales depredadores de las especies desaparecidas de invadir los espacios ajenos a ellos.

En segundo lugar, por supuesto, si resultara necesario para el bien común, por las necesidades de la sociedad, por el abastecimiento local de productos alimenticios o de materias primas, sería lógico proceder a la modificación del recurso natural original, antropizándolo mediante su explotación

agrícola. Sin embargo, no me cabe duda de que es necesario establecer determinadas reglas para gestionar la implantación de la explotación, para determinar qué tipología de cultivo es la adecuada para cada entorno. Generalmente, esta será la tradicional, pues la tradición arraiga la explotación al territorio, sin duda. Quizás no sea la más rentable, pero, una vez arraigada —es más que prudente suponer que el arraigo deviene de la idoneidad—, sí será la más respetuosa con el medio. Cualquier alteración tipológica —secano o regadío; cultivo intensivo, extensivo, o de subsistencia; agricultura industrial, si bien esta no parece la más adecuada a la concepción de un nuevo modelo de producción y consumo— de la explotación generará un nuevo desequilibrio en el medio, que habrá que aquilatar para evitar que esa transformación resulte ser irrespetuosa con los recursos, debiendo, sin otra opción posible, adaptarse a la capacidad de producción del territorio. No se puede transformar el tipo de cultivo de secano a regadío, si se carece de recursos para regarlo. Igualmente, no se puede pretender ser la panacea de la producción agrícola, si ello implica una afección desastrosa para espacios naturales de valor: ejemplos de explotación intensiva o sobreproductora del suelo en el intento de optimizar el beneficio, que conlleva la necesidad de aporte de nutrientes que pueden tener afección en otros sistemas o recursos, han generado importantes desastres de ecosistemas próximos, que serán de complicada solución, si no se actúa de una forma radical respecto de la tipología productiva.

La capacidad de decisión del tipo de explotación agropecuaria debe ponerse en un contexto de equilibrio ecológico y adaptación al medio, por lo que también la tipología general del producto a cultivar debe ser regulada, y ello en base a la preservación de la capacidad del territorio y de la posibilidad de futuro de la explotación. La introducción de nuevos elementos agrícolas que precisen el consumo alterado de recursos, la modificación antinatural de la topografía, ajena a la costumbre y usos del ámbito, o la necesidad de empleo de productos para posibilitar el cultivo, que puedan alterar los elementos del medio, deben ser sometidos a evaluación previa territorial.

Es cierto que el artículo 350 del Código Civil establece:

El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía.

Pareciera aquí que el propietario del suelo rural sería capaz de plantar cualquier cultivo que se le antojase rentable, incluso contra los intereses generales. Sin embargo, debería entenderse que este artículo no habilita al propietario para que pueda tomar decisiones que alteren características territoriales que afecten gravemente al medio ambiente o al bien común. Por lo tanto, si bien el Código Civil habilita al propietario a establecer los usos agrícolas que le convengan, estos, sin ninguna duda, deberían ser fiscalizados y limitados por ley de ordenación del territorio, introduciendo en ella la capacidad del planeamiento, como elemento regulador del uso del suelo, de limitar aquellos aspectos que puedan ser lesivos para los intereses generales —determinaciones que afecten a aprovechamientos de explotación natural o rural, no habituales en los planes territoriales—, como el uso racional del agua, la necesidad de acomodarse a usos que no impliquen contaminación o, simplemente, evitar transformaciones de la topografía que alteren el paisaje y las características del suelo. No cabe duda de que ello es posible al amparo del artículo 348 de ese mismo Código, pues habilita la posibilidad de limitación, por ley, sobre el derecho de propiedad, como sucede en aquellas cuestiones que suponen aprovechamientos no naturales.

La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.

Es la propia ley la que debe determinar la posibilidad, mediante el análisis territorial, de qué tipologías de cultivo son admisibles sobre un determinado territorio, explotación adecuada al clima, a los recursos y a la biodiversidad de dicho territorio, evitando así conflictos disfuncionales que obliguen a llevar a cabo operaciones contra natura.

No difiere mucho la situación en diferentes territorios, y ya es habitual escuchar opiniones a favor de un cambio de modelo agrícola, que revierta la industrialización de procesos arraigados a la tierra, de índole tradicional y respetuosa con el medio,

La agricultura tradicional de la Península Ibérica es el fruto de una interacción milenaria entre el hombre y la naturaleza, cuyo objetivo ha sido lograr la autosuficiencia y amortiguar las fluctuaciones. El resultado es un exitoso sistema seminatural e integrado que se ha mantenido en el tiempo, generando soluciones particulares y específicas adaptadas al medio. Este modelo de explotación en el que los componentes culturales y físicos han coevolucionado genera un paisaje, conocido como paisaje cultural.

La cultura ancestral acumulada permite el establecimiento de un equilibrio dinámico que imita y mantiene los procesos ecológicos de la naturaleza, sosteniendo de esta manera el capital ecológico...:

El paisaje agrario tradicional está formado por un conjunto de unidades heterogéneas de diferente

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

madurez ecológica en las que se combinan distintos tipos de aprovechamiento...

...

A lo largo del siglo XX se produjo un cambio paulatino del modelo agrícola que fue sustituyendo a la agricultura tradicional por una de mercado.

La agricultura se ha convertido en un eslabón más del sistema agroalimentario, en el que las empresas de agroquímicos, distribución y grandes superficies juegan un papel fundamental, quedando la actividad agraria a merced de las fluctuaciones de mercado y de diversos intereses empresariales... (Lassaletta, L. y Rivero, M. 2004)

Se confrontan opiniones sobre la necesidad de replantear un nuevo modelo agrícola, modelo que tenga en cuenta las capacidades territoriales, sus recursos, sin variantes atentatorias al medioambiente, la disponibilidad de agua, o el equilibrio para mantener los ecosistemas ambientales, un tipo de producción local, más integrada en el entorno en el que se produce. De lo contrario, los efectos serán inversamente proporcionales a los deseados. Veamos una entrevista al profesor emérito de la UB y ecólogo de reconocido prestigio Narcís Prat, en la entrevista de Marc Font, el 25 de septiembre de 2021, para el diario Público:

Adaptar-nos a l'escenari futur passaria per canviar el model agrícola i reduir-hi el regadiu?

Tenim dues Catalunyaes, la de les conques internes i la de l'Ebre, que són situacions diferents. A les conques internes la quantitat d'aigua que s'hi usa és una misèria, hi ha els recs de l'Empordà, els del Baix Ter i els de Tarragona, però aquí simplement fent transformacions i canviant algunes coses es podria fer. Als regadius de la conca de l'Ebre el que hi passa és que hi fan modernització de regadius i la concessió d'aigua no els hi baixa i aleshores s'hi fan més regadius, no es torna l'aigua sobrant als rius. Al Segre i a la Noguera Ribagorçana tenim embassaments amb capacitats importants i a l'estiu ens trobem que pel Canal d'Urgell hi baixen 20 metres cúbics per segon, pel Segarra — Garrigues en faran baixar 20 més i al riu només li deixen 5, quan el cabal mínim hauria de ser 15. Molts d'aquests regadius viuen de l'aigua del desgel i com que començarà abans i va més ràpid, probablement els embassaments s'ompliran i hauran de deixar aigua i ja no la tindran a l'estiu. Per tant, els regadius hauran de començar a regar abans i arribarà un moment on es trobaran sense aigua i el riu sec.

S'hauria de canviar el model productiu, millorar el regadiu i baixar els consums i que aquests poguessin baixar pel riu perquè tingués sempre un cabal ambiental suficient. L'altra cosa és que aquests regadius sobretot són per produir blat de moro i alfals, que es fa servir per vendre-li a un xic per tenir cavalls o per fer pinsos per unes granges de porcs que generen nitrats. Tot per un model agrari dedicat a l'explotació i que genera una contaminació bestial. Potser algun dia s'haurà de plantejar si aquests camps d'alfals han de servir per produir aliments per a la gent d'aquí, perquè la sobirania alimentària local és important i implica canviar el tipus de cultius. (Prat, N. 2021)

Hemos visto, por otro lado, que es habitual, y cada vez más frecuente, el uso del suelo rústico como enclave de actividades de carácter industrial o terciario, ajenos al uso propio de ese tipo de suelo.

En principio, debería resultar improcedente tal atribución de uso y aprovechamiento en un suelo que no reúne las características urbanísticas para ello. Sin embargo, debe reconocerse que, en determinadas ocasiones, la implantación de un uso ajeno al agropecuario en el suelo rural resulta conveniente desde el punto de vista del interés público.

Consecuentemente con esta afirmación, es obvio que no se debe evitar esta excepcionalidad, pero sí limitarla. En este sentido, no cabrían usos que no estuviesen en equilibrio con el medio en el que se pretenden ubicar. La implantación de un uso ajeno al rural en ese medio debe implicar la previa determinación de la idoneidad del lugar —no para la actividad, sino en relación con las características funcionales del medio—, establecida ya desde el previo análisis territorial. Así como la necesidad de su implantación, no por sí misma —no debería justificarse la necesidad de un menor coste económico de implantación o la necesidad de menos infraestructuras a sufragar por la actividad—, sino por su carácter de beneficio para la colectividad.

No obstante, la implantación en el territorio, una vez determinada la capacidad funcional del mismo para asumirla, debería tratarse no como una implantación en suelo no urbanizable, sino mediante la conversión de dicho suelo a urbano, con el conjunto de servicios necesarios para su adecuado funcionamiento y respeto al medio: es un contrasentido mantener como rural un suelo que ha sido artificializado con urbanización y edificación.

La ubicación como razón, de inicio, no debería ser el motivo de decisión. Es el territorio, si se precisa la implantación en el suelo rural, el que debe establecer las posibles ubicaciones, a estas se debe adaptar la nueva instalación no natural. Es incoherente establecer usos urbanos en suelos no urbanizables por excepción, sometidos a término, este indisociado de la actividad y, además, perpetuable, sin establecer, no se entiende bien por qué, los medios para que se pueda considerar infraestructuralmente como urbano. Ello significaría carencias de preservación del entorno y

carencias de funcionamiento propio de la actividad.

Por otra parte, es evidente que este tipo de actividades externas al núcleo urbano residencial incrementa, en cierto grado, los efectos de una movilidad innecesaria y no prevista en el planeamiento original, no solo no deseable desde el punto de vista de la contaminación, sino también como elemento disruptivo con el espacio rural por el que se debe trazar el acceso. De este modo, es necesario relativizar los medios de transporte para estas actividades ajenas al medio rural, implementar medios públicos —que deberían ser especialmente obligatorios en el caso de preverse importantes tasas de movilidad rodada— o, al menos, ceñirse con medida a las necesidades básicas para el diseño de la infraestructura de comunicación. En cualquier caso, en la evaluación ambiental de la implantación, la infraestructura externa —barreras artificiales, discontinuidad rural, contaminación, afección a la biodiversidad—, la movilidad debería ser un elemento decisivo para su localización.

En otro orden de cosas, y con referencia al último de los elementos de ocupación territorial ajena al suelo rural, cabe destacar como elementos de mayor incidencia sobre el territorio los diseminados con implantación legal o informal —las ilegales deben ser actuadas de otra manera más expeditiva— que aparecen principalmente en las zonas periurbanas de las poblaciones o en ámbitos, desafortunadamente, de alto valor paisajístico, aspecto este precisamente como motivante, valor que se altera con tal implantación, en la generalidad de los casos.

Es esta una cuestión que, por su tradición y por su arraigo en el ámbito valenciano merecería un estudio capaz de determinar una solución no exclusivamente de prohibición, sino de integración en el sistema urbano.

El tema tiene una complejidad indudable, y ello desde el punto de vista del concepto de ciudad al que nos encaminamos, pues es precisamente la ciudad compacta y limitada la antítesis de tales formaciones pseudourbanas. Su nacimiento y desarrollo viene establecido por esa negación a la ciudad, al menos a la actual, que se encuentra instaurada en nuestra cultura. La ciudad es elemento de suministro de servicios, de diversión y de trabajo, pero no de residencia adaptada al ser humano desde la visión de aquellos que entienden la ecología como su vida propia en el medio rural, pero con desprecio a su protección. He cuestionado muchas veces, en general a ruralistas convencidos, cuál sería el resultado de la ilimitación libre para la implantación de viviendas en el medio rural, del reclamado ejercicio de libertad que supone la ubicación de tantas viviendas en el suelo rústico como pudiera ser posible y demandado —no existiría razón en un sentido estricto de la justicia en limitar tal uso a parte de la sociedad, o que unos limiten el uso de otros—, extendiendo o no servicios, acabando con el territorio como elemento natural, generando un tráfico ilimitado también entre el núcleo urbano y las miles de viviendas que podrían edificarse en un contexto de plena libertad: la imagen es la de una edificación, por ejemplo, cada los 10.000m<sup>2</sup> que exige la legislación valenciana, pero extendido al conjunto del territorio. Pues bien, no existe argumento, desde la óptica del que desea una vida bucólica, para justificar el desparramamiento de la ciudad «no ciudad» por el territorio. Las disfuncionalidades serían tan evidentes, y el deterioro de lo rural tan palmario, que los ruralistas no encuentran una alternativa, salvo la de prohibirlo en su propio beneficio, si ya están implantados.

Y si no hay alternativa razonable a tal situación, ¿por qué sí existe un límite normativo a tal demanda que permite un cierto uso atípico, este ajeno al del núcleo tradicional habitado? ¿Es asumible desde la óptica de la ciudad compacta, de la limitación, de la contención de la movilidad, de la preservación de recursos, desde la propia economía, la constitución de asentamientos diseminados por el territorio, ajenos a la producción de ciudades cohesionadas, inclusivas y eficientes? Es obvio que no. Ni siquiera es rentable ni social ni económicamente, aun en ciudades sin esas premisas de sostenibilidad. Es obvio que la ocupación territorial, la dispersión del hábitat será una forma de residir, pero no de cohabitar en sociedad. Una forma de residir que genera especiales disfunciones en la ciudad tradicional, pero, además, desequilibrios sociales y económicos evidentes, de estabilidad, de seguridad y de la inclusión, cuya falta las genera.

Vistas así las cosas, nos encontramos con una evidencia: la permisividad legal en la implantación de vivienda familiar, aquella que, obviamente, no esté ligada al uso natural de ese suelo antropizado, el agropecuario —como sí sería legítimo y justificable, así lo establece la legislación— en el suelo rural conlleva la imposibilidad de recuperación de la causa de la preservación y de la recuperación de la naturaleza y es la perseverancia en la continuidad de los problemas generados por un modelo de ciudad no socializado.

Es evidente, también, que no es posible la actuación *a posteriori* para revertir la situación, cuando, en la mayoría de los casos, o las implantaciones son legales o ha prescrito la capacidad de reacción reversora por parte de la administración.

Consecuentemente, como no cabe esperar que las cosas se resuelvan por sí solas, con el objeto

de mantener la coherencia con el modelo de asentamiento propugnado, deberá tenerse en cuenta la capacidad para poder nutrir estos ámbitos, en el caso de estar próximos a la ciudad, como barrios de extensión de la misma, implementando una cierta técnica para dotarlos de una capacidad de recibir dotaciones, servicios y equipamientos públicos, así como densificando la ciudad en ellos, de manera que tenga capacidad para asumir nuevas cargas y pueda adaptar su tipología urbana al modelo perseguido.

Los espacios intersticiales entre núcleos, en el caso de existir una cierta discontinuidad, deben actuar de elementos de sutura, acogiendo, por un lado, esos equipamientos del nuevo núcleo o bien de la ciudad en su conjunto, y reservando el resto de espacios como elementos de carácter rural, agrícola o verde, humanizados por los caminos y sendas necesarios para dar continuidad peatonal a la trama urbana, limitando la capacidad de acceso rodado al imprescindible, y disponiendo del transporte público necesario para facilitar la elusión del privado.

En relación con los diseminados existentes sobre espacios de alto valor ecológico o de situaciones de protección sectorial o frente a riesgos, evidentemente, no cabe la densificación, ni la integración en la ciudad por colmatación para la compactación, por cuanto sería reproducir sin solución de continuidad el atentado contra el medio ya perpetrado.

En estos casos, cabrá implementar medidas de imposibilidad de reproducción de lo ejecutado, sistemas de fuera de ordenación no cualificada, que permitan la recuperación renaturalizada, si no hay mantenimiento del estado adecuado al medio, de aquello que es disruptivo con este.

Por último, en los diseminados en la situación territorial de afección por riesgos, cabría un análisis de la capacidad de recuperación del espacio en riesgo, frente a la indemnización y reconstrucción recurrente, y cada vez más frecuente, por cierto, de lo afectado por el resultado natural derivado de este. La implementación de medidas de generación de ciudad mínimamente adecuada, compacta, razonablemente densa y dotada de servicios y dotaciones resultaría un absurdo urbanístico, pues los resultados de los efectos derivados del riesgo serían aún peores, salvo costosas obras de infraestructura preventiva que en el contexto limitativo serían opuestas por el efecto de la reacción a la acción de solución infraestructural artificializada. En estas situaciones, en principio, y salvo estudiadas situaciones de desequilibrio social, no hay otra opción, la recuperación pública y la renaturalización, los costes derivados de los efectos de catástrofes son excesiva carga como para no tenerla en cuenta. Ello significará en muchos colectivos una dura experiencia de desposesión, pero la naturaleza tiene sus propios mecanismos de recuperación y siempre se considerará mejor prevenir, que lamentar.

### **Suelo Urbanizable:**

Ciñámonos, en este caso, a la legislación autonómica de nuestro ámbito valenciano de actuación, pero que, conceptualmente, resultaría válido para el conjunto del territorio.

De acuerdo con el artículo 28 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, en este ámbito territorial, sobre el que hemos de desarrollar los más relevantes criterios de esta tesis —pues es el determinado para la expansión urbana— en su apartado 4, se establece:

Artículo 28. Clasificación del suelo.

1. ...

2. ...

3. ...

4. El plan general estructural clasificará como suelo urbanizable los terrenos que zonifique como zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana. La clasificación como suelo urbanizable por el plan supone la mera aptitud de los terrenos para su urbanización, previa su programación.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una figura legislativa que establece la posibilidad de fijar terrenos con una cierta aptitud para ser urbanizados. Para ello, la norma emplea la técnica urbanística de la clasificación en el Plan de Ordenación Estructural.

¿Se trata de una aptitud definidora de la capacidad funcional del territorio?

Nos preguntamos si la clasificación en base a la «aptitud»<sup>180</sup> para ser urbanizados deviene de la decisión del Plan Estructural de establecer zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana o de un verdadero análisis de la capacidad funcional del territorio y sus posteriores consecuencias. ¿Hace referencia tal «aptitud» a la capacidad funcional del suelo para acoger urbanización o es el resultado

---

<sup>180</sup> ¿Apto, definido como autorizado por el plan o derivado de sus condiciones intrínsecas?



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de la voluntad del responsable de la planificación, que considera el ámbito como bien posicionado, apto estratégicamente para el desarrollo de la futura urbanización?

La cuestión es precisamente esa, ¿cuál es la variable que interviene en el concepto de «aptitud» para determinar si un concreto territorio tiene la capacidad funcional para ser urbanizado? ¿Deviene tal «aptitud» de la mera clasificación, es decir, es apto porque está clasificado —decisión de carácter político, discrecional—, o esta «aptitud» es derivada de un análisis de las características intrínsecas del territorio, que implica que la urbanización de dicho ámbito territorial no afecta a las condiciones medioambientales fundamentales del mismo, o de los territorios que por tal urbanización puedan verse afectados, siendo los recursos disponibles en él los adecuados, sin merma territorial, para ese desarrollo? Se trataría de discernir si se trata de una «aptitud político-urbanística» o de una «aptitud territorial», si es una posibilidad que establece el plan —es apto porque el plan así lo decide— o son las características territoriales las que NO impiden, en principio, su posible urbanización.

Son muchos los territorios, especialmente del litoral valenciano, el que nos es próximo y sobre el que queremos debatir, que han sido depredados en función de variables de desarrollo económico, «aptitud urbanística», totalmente ajenas a la capacidad funcional de estos territorios para asumirlo, «aptitud territorial», bien por cuestiones de carencia de recursos, bien por atentados a determinados valores intrínsecos al ámbito.

Son también demasiados los territorios clasificados por el planeamiento para servir de soporte a actividades inmobiliarias que, tanto desde la iniciativa privada —plusvalías— como pública —ingresos fiscales, turismo, etc.—, han sido depredados sin tener en cuenta la pérdida de valores, que deberían tener una vocación de permanencia frente a cualquier otro objetivo ajeno al interés común, y que han resultado fallidos, porque las condiciones socio-económicas son cambiantes y no se adaptan a las «realidades» esperadas. La «aptitud político-urbanística» no siempre concuerda con la realidad del mercado, pues las variables de este, a veces, son inescrutables, y, por supuesto, caprichosamente cambiantes. Y, en cualquier caso, muchas veces, aun evaluadas ambientalmente, las clasificaciones que dotan de «aptitud urbanística/planeada» y la «aptitud territorial» de los suelos a transformar son conceptos contrapuestos, lo cual, generalmente, suele ocurrir cuando establecemos el planeamiento en términos de crecimiento económico.



Imagen 34. BENITAXELL. EL DESINTERÉS POR EL PAISAJE.

Urbanización “Cumbres del Sol”. Benitaxell. Terrenos definidos como “aptitud político-urbanística”, que podrían diferir mucho del criterio de la “aptitud territorial”

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Los suelos urbanizables, en definitiva, son territorios que se establecen en los planes, en teoría, etimológicamente, porque son «capaces de ser urbanizados» —que sería la definición literal que deriva del sufijo que se añade a urbanizar—. Pero la capacidad para ser urbanizados, además de que no se establece si esa capacidad tiene que ver con sus valores funcionales y/o ecológicos del territorio, intuyo que viene derivada, o se entiende, como la capacidad para la remoción de la «imposibilidad física para urbanizar» establecida por el concepto de «no urbanizable».

Pero no solo discutiríamos el término «capacidad para ser urbanizado», en la acepción mencionada,

como un término que entendemos ajeno a la posibilidad de urbanizar derivada del análisis de la afección a los valores intrínsecos territoriales a preservar, sino que se debería incluir, para activar tal capacidad, también la «estricta necesidad», por los nuevos modelos propugnados, de que la «urbanizabilidad» de un territorio lo sea derivado de la necesidad de hacerlo, de que el nuevo uso al que se somete al territorio, como se propugnaba anteriormente con las tipologías de cultivos, responda a una realidad necesaria para el bien común, no a un modelo que establezca territorios como ámbitos de obtención de beneficios derivados de su mercantilización —establecer al mercado como el árbitro del uso de los elementos básicos de la sociedad conlleva prevalencia de otros intereses ajenos a los colectivos—. El territorio es un sistema que tiene valores propios a preservar, que han de primar por encima de los intereses privados y que debe sujetarse, como recurso finito que es, a su limitación de uso, a su capacidad. Solo la estricta y demostrada necesidad social, si no hubiera ninguna alternativa posible, podría considerarse capaz de cuestionar los límites. El territorio es un recurso muy sensible, cuya alteración puede tener consecuencias insospechadas de índole cultural o paisajística, pero también vital, hídrica o, por ejemplo, de inseguridad frente a eventos de la naturaleza, naturales o generados por la mano del ser humano. Y estas variables se deben cuantificar y evaluar, estableciendo los límites y las escalas en las que pueden ser afectadas, o deben ser, en primera opción, preservadas. La «aptitud» para ser urbanizado deberá ser graduada previamente a que, por necesidad, pueda ser alterada la clasificación que impide la urbanización.

Como hemos advertido en determinadas ocasiones, el establecimiento de suelos urbanizables en los planes, *a priori* —la evaluación ambiental se hace posteriormente a la decisión política, ya definida en el Borrador de Plan o en la Versión Preliminar— no siempre se lleva a cabo, por razones de crecimiento poblacional, que es la razón primordial, además de las productivas, en segundo plano, como parece deducirse de la práctica habitual. Y si es así, no precisamente del crecimiento necesario, sin elementos ajenos a esta necesidad, sino con connotaciones de otro carácter. Factores de otra índole priman en numerosas ocasiones sobre los de crecimiento poblacional o productivo necesario.

Por otra parte, nos podemos preguntar: ¿cómo se evalúa en la práctica el crecimiento en base a su necesidad? ¿Se determinan las extensiones de las ciudades en base a las prospecciones de crecimiento poblacional? Es que, si es así, si los suelos urbanizables no se clasifican por razones ajenas a estos crecimientos, no se entiende que no existan planeamientos, como norma general, en decrecimiento cuando el crecimiento vegetativo poblacional es negativo. Sin duda sería una contrapartida argumentaría viable, clasificar cuando se espera crecer, pero desclasificar cuando no es así. La alternativa a esta disyuntiva antitética con el modelo actual sería no clasificar suelo para crecer, sino expresarlo como rural con potencialidad de transformación, como pretendemos propugnar.

Precisando la cuestión, ¿cualquier plan precisa crecer?, ¿no existen planes capaces de proponer desafectación de suelo? Y es que, efectivamente, como ya he dicho anteriormente, no existe en el imaginario colectivo un concepto de desarrollo territorial que no implique crecimiento urbano. No se entiende, insisto, como norma general, que se pueda determinar un planeamiento que estime la reducción de su suelo edificable. «Plan», en la ideología que imbuye el actual sistema, implica crecimiento e inversión, beneficio, tanto en las expectativas privadas, plusvalías, como en las públicas, ingresos fiscales.

Y resulta que la respuesta es evidente a la vista del planeamiento al uso, y las consecuencias, palmarias. Y es que son muchos los territorios que quedan vinculados al crecimiento urbano por mor de una irracional clasificación de suelo, ajena esta a los valores propios y a preservar de este. Por otro lado, son muchos los territorios que duermen el «sueño de los justos» por haberse planificado con criterios ajenos a la necesidad real, sin que las expectativas generadas hayan prosperado, a pesar de las memorias justificativas y de los beneplácitos de las evaluaciones ambientales positivas previas.

En el caso de la Comunidad Valenciana, siguiendo los análisis de Eugenio Burriel, ya en el año 2014, transcurrido tiempo suficiente como para haber analizado los resultados del último *boom* inmobiliario, existía suelo suficiente en situación de ser desarrollado como para cumplir las expectativas de las próximas tres décadas.<sup>181</sup>

«Expectativa de crecimiento racional para las próximas tres décadas» es en sí mismo una inmensa aporía, por sobrepasar infinitamente la capacidad de predicción de las necesidades futuras, más aún en un mundo, una sociedad cambiante en plazos cortísimos, y con un futuro muy incierto. No es errónea la apreciación de Burriel, pues se basará en los procesos anteriores de crecimiento

---

<sup>181</sup> Artículo El País, 11 de abril 2014, de Cristina Vázquez. "El suelo urbanizable actual cubre las viviendas para los próximos 30 años"

poblacional, pero sí es absurdo planificar desarrollos a largo plazo, que, en definitiva, es a lo que responde en la práctica el desarrollo del *boom* pasado. Pues, aun así, los planeamientos posteriores siguen proponiendo crecimientos expansivos. Es evidente que la situación del año 2008, final de la burbuja inmobiliaria, y la de la actualidad son diametralmente diferentes desde cualquier punto de vista: desde la sensibilidad ambiental, desde la sanitaria, desde las posibilidades de desarrollo, etc.; y, sin embargo, las permanencias son claras, la clasificación de los territorios destinados a la urbanización futura sigue incólume, porque proceder a revertir, a revisar ajustándose a la realidad necesaria es casi una quimera política. En la Comunidad Valenciana, la incapacidad o reticencia, quizás, a la revisión del planeamiento, adaptándolo a la realidad social es evidente:<sup>182</sup>

Noticia de 27 agosto 2023:

Un total de 492 municipios aún se rigen con las normas urbanísticas de más de 30 años.

La mitad de los planes generales municipales, el 51%, se tramitaron con leyes estatales anteriores a la legislación valenciana.

El 39% de los municipios aún rige su urbanismo con la ley reguladora de la actividad urbanística de 1994.

Por otra parte, no podemos dejar de tener en cuenta qué significan los suelos urbanizables en el imaginario colectivo. De poco sirve que la legislación estatal establezca que un suelo no urbanizado, por muy capacitado para ser urbanizado que sea, se encuentra en situación legal de rural para que en la sociedad se tenga asumido que es un suelo con un «cierto valor añadido», generando unas falsas expectativas, que, no puede ser de otro modo, alteran el propio mercado y genera conflictos de gestión. El término «urbanizable» implica en el ideario del ciudadano y del administrador connotaciones de «valor de cambio», «aptitud político-urbanística», obviando la perspectiva de esa clasificación como «aptitud territorial».

La clasificación como suelo urbanizable de un determinado ámbito no contribuye a establecer un modelo prospectivo a corto o medio plazo —consecuentemente, mucho menos a un futuro no próximo—, pues, además de la vertiginosa cambiante realidad, en la que se dicen basar, resulta obvio que la capacidad de la administración para llevar a cabo los desarrollos urbanísticos de sus territorios, los que ella misma planifica, es muy baja, siendo muy común acabar los «plazos de vigencia» de los planes antes de haber desarrollado su propia planificación. Consecuentemente, planificar suelos urbanizables que van a mantener tal capacidad de ser desarrollados superados, incluso, los plazos adecuados para revisar el planeamiento es desvirtuar la capacidad transformadora y adaptable de la propia ordenación territorial. Establecer suelos urbanizables en los planes derivados de perspectivas de crecimiento, que se antojan en muchos casos irreales o, como mínimo, forzados por variables, casi las definiría como megalómanas, ajenas a la necesidad real de producción de viviendas, o que derivan de intereses que elucubran sobre inciertos beneficios inmobiliarios futuros, tiene como resultado, en cierto imaginario colectivo, establecer perspectivas falsas de progreso y de futuro para la ciudad, modelos de crecimiento irreales, obviando como premisa, además, los grados de capacidad de los ámbitos para acoger los hipotéticos crecimientos urbanos, y subordinando dicha capacidad a la «aptitud político-territorial» que deriva de expectativas de crecimiento distópicas, en algunos casos, e irreales en la mayoría. En definitiva, fotografías anticipadas de modelos que solo se verifican, a veces, parcialmente: el suelo urbanizable como clase de suelo de futuro preestablecida es afuncional, por predeterminar futuros inciertos, y no ajustada a los términos de vigencia del plan, en la mayoría de los casos, por incapacidad de la administración y la inflexibilidad en la formulación del planeamiento.

Vistas así las cosas, me parece mucho más prudente y realista proponer un planteamiento de inadecuación para la planificación del término conocido como «urbanizable». No debería existir un término, en definitiva, una clase de suelo que estableciese una mera aptitud no cualificada para transformar el territorio. Se propone atenerse a la realidad física, la propugnada por la legislación estatal, la del suelo rural y la del suelo urbanizado. El suelo rural, en este sistema, debe ser cualificado por sus propias y graduadas capacidades funcionales, debiendo establecerse un análisis de los usos: agropecuarios, extractivos, acogedores de urbanización, preservables como naturales, etc., para los que cada ámbito puede ser destinado. Se trataría de establecer que todo el suelo no urbanizado es rural, es decir, como primera opción, no urbanizable, pero con un abanico pormenorizado por ámbitos naturales de capacidades en niveles o grados que permitirían o prohibirían su parcial o total transformación. La recualificación de los ámbitos con capacidad para la acogida de usos urbanos debería llevarse a cabo mediante un programa de actuación —programa

182

<https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2023/08/27/total-492-municipios-rigen-normas-91378303.html>

promovido desde la administración en base a un análisis real de la necesidad de implantación de un determinado uso— que, en base a la ordenación estructural regional asumida por el Plan Estructural y la propia de este que establecieran dichas capacidades —no habría suelo urbanizable, sino suelo rural con determinadas capacidades—, puedan ser transformados.

No se trata de no establecer un modelo territorial en los ámbitos de planeamiento general. Al contrario, ese sería el modelo territorial válido, el que mostrará las capacidades de usos, pues es el que realmente establece la «aptitud territorial», la capacidad real del territorio, cuál es su posibilidad de desarrollo, para generar «aptitudes urbanísticas», asumibles en función de la necesidad social, como argumentamos en el párrafo siguiente. El modelo funcional se define mediante la capacidad, pero evoluciona en su definición con la necesidad social. No se trata de una imagen fija del futuro territorial, sino de una imagen evolutiva condicionada por las posibilidades funcionales y por las necesidades sociales, las primeras, en principio, invariantes; las segundas, evolutivamente cambiantes.

Es obvio que dicha transformación precisaría de una declaración formal y analizada de la necesidad social que debe cubrir: crecimiento poblacional no asumible en el suelo urbano, por ejemplo, o de la necesidad asumida como tal, según el grado de capacidad asignado al territorio, para otros usos, un campo de golf, por establecer un extremo opuesto, un polígono industrial o un uso terciario incompatible con la residencia.

Ambas condiciones, capacidad funcional establecida por la ordenación territorial, y declaración de necesidad social —esta también debería ponderarse según grados—, implican la aplicación de armamento para hacer que el territorio permanezca libre de las hipotecas que redirigen los «crecimientos necesarios» hacia suelos previamente clasificados, según criterios, a veces, con excesiva frecuencia, falaces, o que, siendo válidos por necesarios, pueden haber quedado totalmente desfasados: la preclasificación de suelo previa al análisis territorial y ambiental es una coacción sumergida, pues prescribe las propuestas —las principales y sus alternativas— sin una visión global de las opciones que no interesan.

Para ello, se propone como necesario proceder a una revisión legislativa que modifique la tipología de suelos atendiendo a los criterios mencionados: suelo rural con capacidades establecidas analíticamente y suelos urbanizados. Pero para que ello sea posible, para incidir en la teoría de la limitación, del crecimiento ajustado, si este se estima necesario, previamente habría que proceder a la revisión de los planeamientos existentes, con el punto de mira en el futuro criterio, lo cual debería implicar procesos de desclasificación de suelos en aquellos ámbitos en los que fuera posible, adecuándose a un real estudio de capacidades, para poder establecer criterios de crecimiento, estos llevados a cabo mediante lo que hoy conocemos como modificaciones de planeamiento, pues no alterarían la estructura del plan preconcebida.

Para acudir a ello, es necesario establecer estrategias desclasificadoras que deben ser analizadas en función de la capacidad que tenga la administración para asumir, en caso de necesidad, los costes económicos que se deriven de ello: es obvio que en un proceso de lo que puede entenderse como una limitación de derechos sobre el suelo, cualquier proceso limitativo no puede ser pacífico.

Como punto de partida, los suelos urbanizables en la Comunidad Valenciana no se clasifican como suelos sectorizados y no sectorizados, como sucedía con anterioridad, pues, en principio, todos, según la legislación vigente, se pueden considerar «sectorizados», es decir, delimitados por ámbitos de desarrollo parcial y con fichas de desarrollo. No es, por tanto, la sectorización la variable a analizar.

Sí es cierto que el propio Plan Estructural, en la Comunidad Valenciana, puede clasificar suelos en los que se establezca la ordenación pormenorizada y suelos en los que no. Sin embargo, tal circunstancia tampoco altera la característica del suelo en relación con su capacidad de ser desarrollado. Tanto los suelos ordenados como los no ordenados pormenorizadamente son suelos no urbanizados y, por lo tanto, se encuentran zonificados como rurales, según la legislación estatal competente por razón de valoraciones y derechos de la propiedad.

En este sentido, cualquier desclasificación llevada a cabo en un suelo urbanizable no programado no resta derechos sobre la propiedad, pues la indemnización por responsabilidad patrimonial de la administración, si fuera el caso, debería referirse al momento de la eficacia del acto supuestamente lesivo. En el momento de desclasificar un suelo urbanizable no programado no existen derechos que deban ser indemnizados, pues no se ha iniciado el proceso que permitiría participar al propietario en el desarrollo del ámbito, ya que no se ha llevado a cabo la programación habilitante para iniciar el proceso.

Artículo 34. TRLSRU. Ámbito del régimen de valoraciones.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

1. Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto:

- a) ...
- b) ...
- c) ...

La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

2. Las valoraciones se entienden referidas:

- a) ...
- b) ...
- c) ...

d) Cuando la valoración sea necesaria a los efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, al momento de la entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión.

En consecuencia, no debe existir impedimento alguno en desclasificar, como medida de prevención ante la iniciativa para un nuevo paradigma, todos los suelos urbanizables no programados —en ninguno de ellos existen aún los requisitos, por no existir programación, que permita iniciar la actuación— para establecerlos como suelos no urbanizables pendientes de determinar su capacidad funcional para acoger los posibles usos. Se trata de una actuación de preservación de valores, mientras, digamos, no se demuestre lo contrario, y tal cosa debería ser la opción cero de cualquier alternativa.

¿Qué sucede, sin embargo, con los suelos urbanizables ya programados? En principio, hasta su urbanización completa, son suelos rurales, pero en los que sí existe una intención administrativa de desarrollo, una declaración oficial de inicio. Sin embargo, el artículo 38 del TRLSRU nos introduce en el campo de las indemnizaciones por razón de actuaciones de la administración que pudieran impedir el desarrollo de actuaciones que el planeamiento hubiera previsto.

Artículo 38. Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.

1. Procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando concurren los siguientes requisitos:

- a) Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación **y se den los requisitos exigidos para iniciarla** o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.
- b) Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.
- c) Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior **surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio**, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.
- d) Que la valoración **no traiga causa del incumplimiento de los deberes** inherentes al ejercicio de la facultad.

2...

Como sabemos, en un suelo urbanizable no programado, precisamente por carecer de Programa de Actuación Integrada, es decir de la voluntad manifestada por la administración para el desarrollo de un ámbito, elemento necesario para iniciar su proceso de nueva urbanización, no hay posibilidad de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la primera letra del artículo, puesto que, aun estando incluido en un sector, todavía no se dan los requisitos exigidos para iniciarla (la actuación de nueva urbanización). Es, por lo tanto, corroborado el hecho de que sin programación no hay posibilidad de incurrir en actos de impedir actuaciones, por cuanto, además, los planes generales en la Comunidad Valenciana no están sujetos a plan de etapas, ni programación temporal, aunque sí secuencia de desarrollo, concepto que no establece temporalidad, sino condiciones previas para poder desarrollar.

En el caso de que la administración, con su capacidad de decidir una programación urbanística, decida establecer un Programa de Actuación Integrada para el desarrollo de un sector o de parte de él, el programa habrá establecido unos plazos de ejecución del desarrollo programado. De acuerdo con la letra c) del punto 1. del artículo 38, si se procede a desclasificar el suelo, previa desprogramación de la unidad de ejecución correspondiente se incurrirá en responsabilidad patrimonial indemnizatoria, si no han transcurrido dichos plazos para la ejecución de la actuación, o, entiendo, cada una de sus fases, pues en cualquier caso se impediría el ejercicio del derecho a participar en la actuación. Por supuesto, esta circunstancia de impedimento podría darse siempre

que el aspirante a ser indemnizado no haya incumplido con sus deberes inherentes al ejercicio de la facultad.

Consecuentemente, en el caso de que se trate de un suelo urbanizable con programa, en el que no haya habido incumplimiento de plazos o deberes, en principio, salvo que el suelo afectado precise de una cierta protección especial, deberá inferirse que no es conveniente su desclasificación, por cuanto la capacidad indemnizatoria de la administración es limitada —aun estando tasada en el mismo porcentaje que le correspondería a la administración en el desarrollo de la actuación sobre los valores establecidos en el punto 2 de este artículo y poder aquilatar el resultado y ponderar el mismo, según el posible beneficio social obtenido—, sobre todo cuando se trata de indemnizar una merma de facultades derivada de un acto discrecional que anula otro acto discrecional de la administración, que conlleva alteraciones de los contenidos de propiedad que se consideran básicos para la seguridad jurídica en un entorno de mercado libre.

Obviamente, el incumplimiento de los deberes inherentes a la facultad de participar en la actuación o de los inherentes al ejercicio de la misma habilita a la administración a hacer decaer la programación, como viene establecido ya en el artículo 172 TRLOTUP, generando procesos de reversión de los documentos de gestión ya aprobados, y permitiendo, si no se ha culminado la urbanización o parte de ella, la desclasificación del ámbito o parte de él sin indemnizaciones.

Deberemos entender que este texto legislativo ha tenido en cuenta que los propietarios, los cuales, al no ser agente urbanizador, no incurrieron en los motivos de la caducidad o resolución del programa, no se encuentran en la situación de impedimento de llevar a cabo la actuación, por cuanto pudieron haberlo hecho originalmente, durante el concurso, y no lo hicieron, sin perjuicio de la posibilidad de la administración de haber ofrecido a los propietarios —entendiendo que debería ser obligatoria, por prudencia— previamente al proceso de reversión de la reparcelación, en su caso, la posibilidad de proseguir la actuación por sí mismos. Este último ofrecimiento brinda una oportunidad a la administración para poder reconducir la situación planeada originalmente, proponiendo presupuestos de mejora de los beneficios sociales derivados de la actuación, puesto que los beneficios económicos del urbanizador, en términos de plusvalías, o los costes, en otros términos, decaerían, siendo posible reconvertir las contraprestaciones en beneficios colectivos.

Por lo tanto, la capacidad de desclasificación de suelos urbanizables con programación iniciada —yo añadiría, incluso, con propuesta de programación oficial y bases aprobadas— se antoja complicada o, al menos, peligrosamente onerosa para la administración.

Podríamos encontrar también suelos urbanizables que sí se consideren delimitados sobre territorios que sí convenga, por capacidad o por necesidad, mantener en su aptitud de transformación —obviamente, ello debería ser analizado con precisión y anterioridad—. En ellos encontramos la oportunidad de aunar, si no se considera que ya los dispongan, criterios al modelo de contención. Se trataría de explorar en la capacidad de la administración para intentar reconducir determinadas programaciones, en casos en que se hayan demostrado erróneas, aunque sea parcialmente, en base al criterio de continuidad urbana o de nutrición del núcleo a urbanizar. Este sería el caso de suelos a los que no convenga desclasificar, pero, de acuerdo con ciertas estrategias establecidas por el profesor Pedro Górgolas en su tesis doctoral (Górgolas, P. 2017), sí convenga reprogramar, que en la terminología de Górgolas, establece como des-calificar, para reconducir —aunque ello suponga un esfuerzo añadido en términos de consenso— el futuro de determinados crecimientos. En ellos, se puede plantear la modificación del modelo de ciudad, establecer los nutrientes que se consideren adecuados, buscar modificaciones que den intensidad a determinados ámbitos en favor de la liberación de otros o de la cualificación pública de estos últimos para usos sociales —vivienda pública, espacios libres urbanos, equipamientos, etc., aunque ello implique, compensatoriamente, un nuevo criterio de densificación.

Por supuesto, existen otros casos, evidencias de su resultado existe a lo largo de nuestro territorio, que deberían ser replanteados en términos mucho más estrictos. Sería evidente, en la lógica de evitar la desnaturalización innecesaria del suelo rural o la ineficiencia como ciudad del núcleo a urbanizar *ex novo*, que, si existen casos graves —por razón de atentado ecológico, seguridad de la urbanización o ineficiencia de esta, en relación con el modelo que se pretende seguir de limitación, contención, compactación, continuidad, etc.— de suelos urbanizables programados, sea prudente seguir la lógica de la desclasificación, aunque ello suponga un coste indemnizatorio para la administración, pues, con toda seguridad, los costes a largo plazo, sociales o económicos, serían para la sociedad más arduos que mantener la incoherencia con el modelo de un suelo con programa ajeno a las cualidades territoriales o de eficiencia del desarrollo planteado. Esta es una solución dura de implantar, pero si no hay alternativa —como, por ejemplo, consensos para transferencias intersectoriales—, la administración debería de asumir los propios errores en favor del territorio. No obstante, es de suponer que no será esta la tónica general, porque, a pesar de algunos de los

ejemplos existentes en los desarrollos de este primer cuarto de siglo, hemos de considerar que los controles medioambientales previos a los desarrollos, aun resultando estos de carácter expansivo, hayan podido, en cierto modo, controlar la depredación salvaje.

En función de la fase de desarrollo en la que se encuentra el programa, cada ámbito deberá ser tratado de un modo diferente, pero en todos debería haber un consenso en relación con el objetivo: como ya hemos repetido, en principio, la readaptación del uso territorial a la mejor capacidad territorial; en segundo lugar, la mejor opción desde la óptica de la necesidad social. De ello debe deducirse la actuación a consolidar, sea esta la desclasificación pura —que se propugna para los ámbitos sin programa, como norma general—, o bien el planteamiento de la reprogramación, en el caso de convenir al interés público —las alternativas de transferencias—, el mantenimiento del estatus, previo análisis, si es adecuado al fin perseguido.

En cualquier caso, desde la involución, como se plantea en los artículos del TRLOTUP relativos a la reversión de procesos reparcelatorios, para así desclasificar los suelos a la espera de un mejor análisis de los crecimientos en base a las características intrínsecas del territorio en cada ámbito, hasta los procesos de reprogramación, densificando o nutriendo de servicios —siguiendo los métodos para ello de Pedro Górgolas—, con transferencias de aprovechamientos intrasectoriales —acumular techo en determinadas parcelas, en beneficio de liberar territorio— o intersectoriales —liberando ámbitos completos, o de forma parcial, si las circunstancias de determinados ámbitos lo requieren, acumulando ciudad, en otros sectores, en continuidad con las tramas existentes, otra cosa sería incoherente—, podríamos establecer técnicas de reconducción de la ocupación territorial hacia posiciones más contenidas, prudentes y coherentes con las capacidades de los diferentes ámbitos, y/o más acordes con la reformulación del modelo de ciudad pretendido. La liberación territorial, en ambos casos, quizás, debería implicar incrementos compensatorios y definitorios de nueva ciudad en ciertos ámbitos, acumulándolos y evitando la expansión, desclasificando territorio de aprovechamientos lucrativos privados, en favor de territorios que pueden quedar libres permanentemente, recuperados y renaturalizados, o pasar a formar parte del patrimonio público de suelo regulador de posibles derivas del mercado de cariz negativo, en algunos casos, para el bien común —recordemos que estamos actuando en un entorno de mercado libre—, o para la generación directa de patrimonios edificados de carácter social, equipamientos públicos o viviendas de diferentes niveles para diferentes rentas y tipologías familiares, si la capacidad funcional del territorio lo permite.

En definitiva, se expone una propuesta de desclasificación general de aquellos suelos en los que ello sea viable, lo cual es posible para todos los suelos urbanizables sin programa, o para aquellos suelos urbanizables con programa en los que se hayan incumplido los plazos o determinaciones del mismo, por un lado. Por otro, se propone la recualificación consensuada de aquellos sectores en los que se hayan avanzado fases de programación, que hagan inviable económicamente la resolución definitiva del mismo, densificando, compactando y dando continuidad a aquellos ámbitos en los que no sea lesivo, o lo sea menos y asumible para los intereses generales, la ocupación y transformación territorial, recuperando el resto de suelo para su renaturalización o para su integración en el patrimonio público.

Existe una tercera situación, derivada de la anterior, en los suelos urbanizables con programa, que debe ser analizada, pues, en la actualidad, en muchas ocasiones aparece como verdaderos zombis urbanísticos con poca o escasa capacidad de solución privada, salvo la de la espera —con el consiguiente problema para su mantenimiento y conservación, además de los efectos negativos sobre el paisaje y el medio— a resurgimientos inmobiliarios, no deseados estos, pues ya muestran su actual validez, en el contexto en el que nos queremos desarrollar. Se trata de los suelos urbanizados en base a un programa, finalizados, pero sin edificar o que se han edificado parcialmente, frenando ese proceso la situación derivada de la crisis y que, en muchos casos, parece ya cronicada.

Obviamente, a los efectos de la contención y previo análisis de la capacidad territorial para acoger desarrollos, esta situación nos es positiva. Sin embargo, no cabe duda de que la posible pérdida patrimonial, una vez ya se ha finalizado el proceso de ocupación territorial, y la consiguiente pérdida de valor de uso del territorio en sí mismo, debe hacer reflexionar sobre el futuro de estas urbanizaciones en situación de catalepsia, en principio, en deterioro, y sin haber finalizado adecuadamente «la función social» para la que fueron programadas.

Se trata, generalmente, de actuaciones promovidas por un solo agente o un grupo con intereses comunes, puesto que, cuando se trata de una diversidad de pequeños propietarios con intereses diferentes, siempre hay un proceso, aunque sea parcial y lento, de desarrollo edificatorio como consecuencia de los diferentes intereses de cada propietario.

Estos tipos de desarrollo consolidado, pero, quizás, no socialmente útil, deben ser analizados pormenorizadamente, pues las situaciones pueden ser diversas.

En primer lugar, es necesario conocer cuál es la situación territorial a las que abocan estos crecimientos. Podríamos encontrarnos con situaciones de grave lesión territorial por inadecuación funcional o por peligros inherentes a la ocupación territorial de zonas de riesgo, lo que implicaría, lógicamente, en base al modelo perseguido, proceder a la desclasificación y renaturalización, tal como se establecía en los casos ya comentados en párrafos anteriores, e indemnizar a quien corresponda por haber finalizado el proceso de urbanización, si es el caso, con las penalizaciones derivadas del incumplimiento de los fines últimos del programa, por incumplimiento de la función social de la propiedad: edificar. Esto, sin duda, puede suponer una merma en las economías municipales derivadas de procesos expropiatorios, ya que no nos encontraremos con suelos de bajo valor, aunque, lógicamente, no deben responder al mercado formalizado, pues han incumplido su deber de edificar y, obviamente, deben ofrecer pocas expectativas, si permanecen paralizados.

La legislación actual arbitra mecanismos de edificación o venta forzosa para estos casos, pero no es el interés de este modelo el de fomentar la edificación forzosa, sino el de lograr el mejor uso del territorio, mediante mecanismos de posibilidad de reversión de lo indebidamente urbanizado en los casos en que ello se demuestre así teniendo en cuenta un contexto de limitación y exploración de las capacidades funcionales, procediéndose a procesos de desurbanización total o parcial y a su renaturalización. La edificación o venta forzosa no es una alternativa al modelo, por lo tanto. Es una posibilidad que la administración puede llevar a cabo, si lo considera oportuno, desde luego, bajo la óptica de la necesidad y la capacidad funcional territorial. Si no es así, carece totalmente de sentido mantener los espacios urbanizados que no respondan al interés público por afectar bienes naturales sensibles, aunque, probablemente, ya desvirtuados, o por resultar espacios que deben preservarse de usos indebidos por razón de los riesgos derivados o, simplemente, porque artificializan un territorio sin perspectivas de futuro.

Siguiendo en estos ámbitos catalépticos, en el caso de situaciones de programas finalizados en los que no se ha llevado a cabo la edificación, pero no se encuentran en principio en esos territorios sensibles, cabe igualmente, la posibilidad de acudir a figuras de desclasificación, pero resultaría, quizás ahora sí, más apropiado el ejercicio de la facultad de someter las parcelas a la situación de venta forzosa —proseguir el programa, pero con cambio de agentes y, posiblemente, reformulación de objetivos— o, quizás, con un sentido más social, la expropiación forzosa. Esta segunda opción sería oportuna si se trata de adquirir ámbitos con objeto de liberar territorio no contiguo al urbanizado y edificado —cabrían actuaciones de renaturalización o de equipamiento o usos sociales—, o adecuarlo, en consonancia con el modelo adoptado, para conseguir una extensión de la ciudad más eficiente —se obtienen nuevos suelos públicos que permiten la continuidad bajo el control administrativo de usos por reformulación de estos—, si su posición es favorable para ello. La obtención de suelo, además, permite la redefinición del diseño adoptado por el programa con objeto de incorporar territorio, en el caso de considerarse con capacidad funcional de acoger la actuación, para ser incorporado al patrimonio público y mediar así en la consecución de la producción de viviendas públicas, u otros usos necesarios, en el momento oportuno, utilizando los terrenos adquiridos provisionalmente como territorio disponible para usos dotacionales públicos provisionales o espacios libres, como propone Pedro Górgolas (Górgolas, P. 2017).

### **Suelo Urbano:**

Partiremos de la base de que los suelos urbanos clasificados como tal son aquellas partes del territorio que cumplen las condiciones de estar urbanizadas o tratarse de suelos consolidados, así como las extensiones de suelos ya incorporadas a la ciudad que deben ser urbanizados para completarla, todo ello de acuerdo con el artículo 25.2.b. TRLOTUP

En este sentido, los suelos de los que estamos hablando han procedido a llevar a cabo la ocupación territorial, sin entrar en este momento en ningún tipo de valoraciones, de una forma definitiva, por lo que deben ser considerados, en principio y salvo excepcionalidad, suelos no desclasificables e incorporados de forma definitiva al territorio en su calidad adquirida.

No obstante, caben tres situaciones que se pueden producir en las ciudades y que obligan a una intervención preventiva y recualificadora: las derivadas de ocupaciones que repetitivamente son afectadas por elementos catastróficos, como es el caso de las frecuentes inundaciones o las edificaciones afectadas por el incremento del nivel del mar, por ejemplo; las que resulten de preexistencias, industriales o terciarias, que quedan incrustadas en los tejidos residenciales y deben ser renovadas; y los vacíos derivados de barrios obsoletos o desaparición de conjuntos deteriorados, vacíos urbanos pendientes de desarrollo.





Imagen 35. REVERSIONES POR ACCIÓN DE LA NATURALEZA

Edificio de apartamentos construido a 300m del mar, abandonado por destrucción derivada de la acción marina. Burdeos. Francia.

Fuente: La Nación

Por otra parte, insertadas en la situación consolidada regularizada, y aun defendiendo criterios de compactación y densificación, existen situaciones en las ciudades en las que se produce excesiva aglomeración urbana y que deberían ser objeto de una cierta revisión. Estas son, a veces generadas por una excesiva concentración, un abuso de la edificación sin respeto al espacio público necesario y con intereses alejados de los propios de un nuevo modelo. En este sentido, los criterios de compactación y densificación comentados anteriormente no deben entenderse en clave de aglomeración exhaustiva, sino como conceptos ligados a la continuidad, alejados de la difusión territorial, de la que deben formar el contrapunto. En estos territorios urbanos, si se pretende establecer un hábitat en el que el espacio urbano público adquiriera el verdadero protagonismo de la ciudad compacta y relativa y moderadamente densa, será necesario acometer medidas de esponjamiento de determinados tejidos. Intensificar los espacios públicos, para generar descongestión y cohesión social por aprehensión de dichos espacios por la ciudadanía, si pretendemos una sociedad compleja e interrelacionada socialmente, debe ser objetivo físico ineludible en determinadas ocasiones. Estos esponjamientos, como los que se comentarán posteriormente para regenerar los espacios industriales y terciarios incrustados históricamente en las ciudades, deberían tratarse, cuando ello sea posible, mediante actuaciones de dotación, que permitan la moderada densificación de zonas del entorno, que permita el mantenimiento de la población y la mejora de la calidad de vida, evitando la expulsión de sus habitantes y la expansión de la ciudad, en la medida de lo posible.

En estos casos, el espacio público es el elemento cohesionador, la renaturalización y publicación, la recuperación de los espacios, plazas y avenidas suturantes de ámbitos en degradación, permite cualificarlos, generando una nueva calidad urbanística propiciatoria de una mejora de la propia ciudad.



Imagen 36. PROPUESTA DE PEATONALIZACIÓN

Propuesta de peatonalización calle Sant Francesc en Benicarló como elemento cohesionador de los ámbitos de casco

antiguo colindantes. Ámbito generador de un eje cívico central.

Fuente. — Anteproyecto. Autor: Planifica

Retomando las situaciones comentadas, en relación con los espacios urbanizados en situación de riesgo inicial o adquirido, en los que reiteradamente se producen desagradables contingencias por catástrofe natural, parece coherente una actuación pública de reversión —se trata de procesos enquistados en la ciudad, que no revierten por su inercia a mantener una situación socioeconómica, que no se quiere intervenir—. Son situaciones que resultan ineficaces para la ciudad y sus funciones vitales, pues periódicamente se ven afectados por desastres destructivos, que implican dificultades en la recuperación del ámbito y disfunciones en el devenir de esta. Sin embargo, en buena lógica, no es posible estar reconstruyendo reiteradamente inmuebles y entornos urbanizados, en espacios que, originalmente y en función de un modelo de ordenación que tenga en cuenta la aptitud del territorio, probablemente, nunca hubieran sido destinados a suelos edificables, o que, en la actualidad, han llegado a estar incursos en situaciones de riesgo por modificación climática. En definitiva, se trata de disfunciones territoriales ajenas al modelo que tratamos de proponer, por su incapacidad funcional.

En este sentido, aunque establecido mediante su interpretación interesada, la nueva Ley de Restauración de la Naturaleza, que se encuentra en trámite en la Eurocámara, puede servir de apunte para también el territorio urbano, proceder a la restauración de aquellos elementos naturales que establezcan disfunciones en la vida urbana: <sup>183</sup>

La Comisión propone hoy la primera legislación de la historia que se propone explícitamente restaurar la naturaleza de Europa, reparar el 80 % de los hábitats europeos en mal estado y devolver la naturaleza a todos los ecosistemas, desde los bosques y las tierras agrícolas hasta los ecosistemas marinos, de agua dulce y urbanos.

La Ley desarrollará las experiencias existentes en materia de restauración de la naturaleza, como la renaturalización, la replantación de árboles, la ecologización de las ciudades y las infraestructuras o la eliminación de la contaminación para permitir la recuperación de la naturaleza. Restauración de la naturaleza no equivale a protección de la naturaleza y no implica automáticamente la creación de más zonas protegidas. Aunque las zonas protegidas también necesitan ser restauradas debido al estado en que se encuentran, cada vez más deteriorado, no todas las zonas restauradas se convertirán en zonas protegidas. La mayoría de ellas no lo harán, ya que la restauración no excluye la actividad económica. La restauración consiste en vivir y producir en armonía con la naturaleza, recuperando más biodiversidad en todas partes, incluso en las zonas en las que se desarrolla la actividad económica, como los bosques gestionados, las tierras agrícolas y las ciudades, por ejemplo.

La renaturalización de los espacios ocupados por suelos afectados por situaciones de riesgo es una consecuencia propia del concepto de resiliencia. Los efectos del cambio climático, aun a pesar de la posibilidad de error y de la creciente corriente negacionista del mismo —considerémoslos como procesos naturales normales, aun así, existen—, deben ser tenidos en cuenta en cualquier proceso de planificación territorial. Son elementos absolutamente determinantes de la capacidad de un ámbito para albergar ciertas actividades, por lo que la renaturalización de aquellos que se han demostrado afectados a sufrir las consecuencias de inundaciones, grandes temporales, crecidas marinas por efecto de la elevación del nivel del mar, deslizamientos, terremotos, etc., con una recurrencia cada vez más intensa, deben ser recualificados como espacios liberados de edificaciones residenciales o productivas, transformándolos en territorios no vulnerables, en definitiva, reforzando la capacidad resiliente de la ciudad, del territorio, a los efectos de tales catástrofes.

La renaturalización implica, sin ninguna duda, procesos de desurbanización en los propios suelos urbanos, transformaciones verdes o urbanizaciones suaves para usos públicos y de absorción de efectos negativos, incrementando así las capacidades adaptativas de los núcleos existentes.

Obviamente, la realidad de cada situación es irrefutable y cuando la magnitud de la desurbanización alcanza dimensiones inasumibles o se refiere a zonas culturalmente protegibles —entendamos, por ejemplo, casos como el de la ciudad de Alzira, toda ella en riesgo alto de inundación, o la isla de La Palma, en riesgo volcánico, incluso determinados poblados marítimes tradicionales, en la Comunidad Valenciana— no cabrán, quizás, otras medidas que las de la prevención mediante la implantación de determinadas obras públicas que permitan un cierto margen de seguridad.

Excluidas situaciones inasumibles, que obligan a actuaciones infraestructurales costosas —de las

---

<sup>183</sup> Comisión Europea.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_3746](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3746)

que en nuestro modelo queremos huir— de las que se pueden derivar otro tipo de efectos no deseables, gran parte de los desastres naturales muestran sus efectos más destructivos en los núcleos habitados, o parte de ellos, indebidamente ubicados territorialmente y que se ven constantemente invadidos por los elementos naturales con períodos de recurrencia cada vez más cortos, obligando a costosas reconstrucciones cuando no a situaciones de riesgo vital. La política de naturalizar los espacios así catalogados a través de un exhaustivo trabajo de análisis de la ya mencionada capacidad funcional del territorio, quizás, debería ser una obligación consustancial a cualquier administración que pretende asumir los retos futuros con una cierta capacidad de adaptación resiliente: políticas de reversión a la naturaleza de aquellos espacios invadidos, relocalización de las actividades, mediante el desarrollo, siguiendo el modelo de ocupación territorial en función de la capacidad funcional —la necesidad social es obvia— y publicación de los terrenos afectados, con reubicación poblacional, si es necesario, y recuperación de las inversiones mediante el criterio de la densificación hasta lo razonable, debería entrar en la agenda planificadora de un modelo adaptado.

Cuando un temporal se lleva un paseo marítimo todos los años, lo vuelven a construir y eso cuesta millones. Lo que debían hacer es desurbanizar, ...

Porque a la naturaleza no se le pueden echar pulsos. Al planeta Tierra le importa muy poco el ser humano...Y no olvidemos que somos nosotros los que nos ponemos en su camino; no es la Tierra la que nos agrade.<sup>184</sup>

Estas medidas de desurbanización conllevarían, sin ninguna duda, la aplicación de actuaciones expropiatorias, que deberían, por razón de identidad y en la medida de lo viable, implicar la posibilidad de reubicación próxima y en continuidad, sin que ello quede reservado a situaciones de gran catástrofe, sino que debe ser empleado como una medida de acción normalizada para estas situaciones. La densificación cualificada —en el sentido de estudiada con detalle y sin aplicación generalizada, sino derivada de la situación particularizada existente— y onerosa, a modo de «actuación de dotación», de los límites de estos ámbitos puede permitir la renovación y regeneración de los mismos, haciendo de nuestras ciudades ámbitos más resilientes y seguros.

Por otro lado, no es descartable este mismo tipo de actuación, repito, en un contexto de un modelo territorial de crecimiento limitado y naturalizado, para entornos degradados que afecten de forma significativa a territorios sensibles, a ecosistemas o entornos paisajísticos que precisen, por razón de vital interés común, la recuperación natural. Ejemplos de ello, recuperación de entornos, si bien ciertamente con decaimiento de la actividad económica previa y con capacidad de financiación por recalificación, los tenemos en la ciudad de Bilbao y su ría, aunque se enmarque en renaturalizaciones parciales y basadas en actuaciones propias del urbanismo de espectáculo.



Imagen 37. REGENERACIÓN URBANA EN BILBAO

<sup>184</sup> Entrevista realizada a Regueriro, M, para el ABC, por Almudena Martínez-Fones, publicada el 11/10/2021, actualizada 08/11/2021.

La ría de Bilbao.

Fuente. - Borja Barba on Twitter

La desurbanización por razón de riesgo cierto o de recuperación de ecosistemas depredados o entornos degradados, pero necesarios o fundamentales en una ciudad, no debería ser un tema cuestionable, pues la reversión y renaturalización, a pesar de los costes implícitos, puede llegar a generar determinadas plusvalías públicas mediante esas actuaciones de dotación sugeridas.

¿Qué sucede, por otro lado, con las situaciones de ámbitos industriales o terciarios ubicados en tramas residenciales, los cuales han quedado obsoletos?

Obviamente, pueden entrar en situación de renovación mediante reforma interior. No obstante, desde un punto de vista de la implantación diversificada de usos en la ciudad, estos ámbitos rehabilitados podrían no resultar discordantes con un nuevo modelo. Podrían aplicarse técnicas de regeneración urbana intensificando los ámbitos, pero respetando ciertos usos, lógicamente con carácter de compatibilidad, adquiridos en ellos por razones de tradición.

Por una parte, no debería conceptuarse como incompatible, como si del resultado de técnicas de zonificación se tratara, la revitalización de determinadas áreas industriales para nuevos e integrados centros de trabajo, a tenor de las medidas correctoras que hoy en día pueden implementarse. En este sentido, regenerar las áreas industriales en espacios para el trabajo que resultara inocuo para la habitabilidad del entorno, incorporando por intensificación, además, áreas residenciales, así como la regeneración de las zonas terciarias en centros de trabajo administrativo, en espacios de ocio interno a la ciudad o en lugares de comercio de barrio, implicaría evitar disgregación funcional de usos, supondría reducción de la movilidad y acercaría cada ámbito residencial, en el que ello fuera posible, al conjunto de usos cotidianos en la ciudad de proximidad buscada. La revitalización de dichos espacios, además, estaría en consonancia con las posturas de la complejidad en la implantación de usos y de descentralización de los núcleos excesivamente zonificados: optimizar una oferta mediante muchos centros terciarios o comerciales, centros de trabajo, frente a grandes áreas comerciales en el extrarradio, que integre medidas de protección territorial por evitación de la expansión por expulsión de la ciudad de usos no residenciales.

La determinación por el planeamiento de actuaciones de dotación para estos espacios, de manera que adoptaran estándares adecuados de servicios públicos y espacios libres, incorporando figuras adecuadas, densificando y recalificando para incorporar residencia, es una medida que evitaría desurbanizaciones que transformarían la identidad funcional de determinadas áreas.

Este caso, obviamente, es similar al de la recomposición de vacíos en la ciudad. Los espacios residuales producto de operaciones, en la mayor parte de los casos, de gentrificación por renovación deben ser controlados de manera que se produzca una renovación en la línea de la ciudad continua, densificando en la medida de lo razonable, si es necesario, para contrarrestar los efectos de la expulsión de la población anterior, además de provocar la viabilidad de operaciones que deben asumir un modelo naturalizado y ecologizado de ciudad, con movilidad reducida, lo que implica mezcla de usos y nutrición suficiente, en esos ámbitos renovados, de espacios públicos y equipamientos colectivos.

Estos vacíos, una vez pierden su cualificación de solar, por estar inmersos en procesos de redefinición por planeamientos de reforma interior diferidos, se deben acoger a nuevas determinaciones, las cuales habrán de ser viables en lo básico con el nuevo modelo —la compactación por continuidad se le supone, razonable densificación, reservas para el patrimonio público, naturalización, complejidad de la oferta, movilidad sostenible—, generando nuevos espacios adaptados al mismo, procurando no producir guetos, por supuesto, pero tampoco áreas elitizadas que generen, en ambos casos, incoherencia urbana, por cierta disgregación social, con ese modelo.

Son espacios que, sin lugar a duda, resultan muy atractivos para establecer los elementos necesarios para renutricionar la ciudad, para dotarla de espacios públicos naturalizados, los equipamientos básicos de los que pueda carecer un barrio. Sin embargo, es necesario contemplar la posibilidad de reutilizarlos como elementos densificadores de la ciudad con intensidades razonables para poder acoger la población de esta, evitando su expansión territorial en la medida de lo posible. Pero para ello, es necesario que el régimen de determinaciones, que deberán ser de carácter estructural, establezca las básicas e irrenunciables reglas del juego, las que determinan el modelo de ciudad para evitar la repetición de afuncionalidades. Una vez establecido así el criterio básico de formalización de ciudad, será posible una cierta flexibilización del diseño urbano y de la cualificación y ordenación de los espacios, a la vez que se facilite la tramitación ágil y rápida de los

instrumentos de planeamiento para que las adaptaciones de la ciudad no se eternicen en el tiempo: capacidad de adaptación a las necesidades es sinónimo de eficiencia y de resiliencia. La participación ciudadana, pero también los consensos y la colaboración público-privada mediante convenio, se postulan en estos casos como las figuras adecuadas para el óptimo desarrollo: las bases estructurales son inamovibles sin revisión del plan, pero, a partir de ahí, el resto debe ser flexibilizado para dotar de eficiencia a la colaboración en el hacer ciudad.

### 5.3.2. Las infraestructuras innecesarias y la reconceptuación de las necesarias

Uno de los elementos más relevantes en la ocupación del espacio urbano y territorial, como instrumento fundamental para la conectividad y servicio de la comunidad, es el de las infraestructuras. Lógicamente, un cambio de modelo, una estrategia de acción, la de la renaturalización, debe pasar, también, por una actuación equivalente sobre estos elementos.

En este sentido, es enmarcable en este concepto de ecologizar los espacios sensibles, las actuaciones de des-urbanización o, al menos, des-infraestructuración o des-artificialización por renaturalización, de aquellos elementos públicos que han sido implantados de forma artificial, dicho de otra manera, con cierta deriva de irrespetuosidad, concebidos en la dinámica actual como elementos de bienestar común, de progreso, afectando, sin embargo, a espacios naturales cuya preservación hubiera implicado, como mucho, actuaciones de carácter blando. Es este el caso, como ejemplo, de aquellos paseos peatonales que inundan de hormigón el litoral, y que deben ser reconstruidos una y otra vez cada año frente a los embates del mar en los cada vez más frecuentes temporales, lo que implica inversión pública permanente reconstructiva y a fondo perdido.<sup>185</sup>



Imagen 38. DESTRUCCIÓN EN BELLREGUARD

Estado en el que quedó el paseo marítimo de BELLREGUARD, País Valenciá, tras el paso del temporal GLORIA.

Fuente. - Levante. El Mercantil Valenciano

Es el caso, igualmente, de aquellas infraestructuras que, según el modelo limitativo y desmovilizador, perderían parte de su sentido al optarse por el decrecimiento de la movilidad: las grandes rondas o vías perimetrales de poblaciones de tamaño pequeño o medio, renaturalizándolas parcialmente en bulevares verdes, evitando así la distribución circulatoria a velocidades ineficaces; las desafortunadas grandes vías destinadas a un tráfico intenso, con espacios próximos a los dos

---

<sup>185</sup> Revertir el paseo marítimo y devolver a la naturaleza lo que es suyo». Con esta reflexión dejaba claro ayer el alcalde de Bellreguard, Àlex Ruiz, cuál es, a su entender, la actuación que evitará de forma definitiva las devastadoras consecuencias de un temporal como Gloria, que ha causado importantes daños en esta localidad de la comarca de la Safor y en todo el litoral de la Comunidad Valenciana. Para la máxima autoridad municipal reparar los daños para volver a dejarlo en el estado actual significaría «malgastar millonadas», ya que se prevé que estos episodios serán cada vez más habituales.

tercios de su superficie destinadas al tráfico rodado, que se constituyen en alineamientos de contaminación atmosférica y acústica; incluso, los viarios secundarios, o aquellos duplicados, con el 70% de su superficie ocupada por coches, constriñendo al ciudadano a su condición de peatón; y, como no, las infraestructuras de comunicación de gran capacidad entre poblaciones, sobre todo en ámbitos comarcales, que deberían conceptuarse igualmente como líneas verdes, con comunicación motorizada limitada a lo estrictamente necesario y lentificada, complementadas con trazados pacificados (VMP) y revegetados.

Desde el punto de vista de la calidad urbana se proponen las áreas de Oportunidad, Nueva Centralidad, Intensificación de Usos, Regeneración, Dinamización del Mundo Rural y Bulevares Metropolitanos, todas ellas con el fin de desarrollar usos y elementos de calidad urbana que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el equilibrio del territorio.<sup>186</sup>

La limitación de la movilidad debe tener como consecuencia la des-urbanización. Y debemos entender la des-urbanización como el contrapunto al modo de urbanizar actual, en el que el vehículo privado a motor es el protagonista del diseño y es el mecanismo por el que la ciudad deja de ser del ciudadano, deja de ser pública, para convertirse en el espacio privatizado para la circulación rodada y el aparcamiento —el vehículo privado es el instrumento de mayor eficacia para privatizar el espacio público—<sup>187</sup>. No se trata de sustituir el vehículo de combustión por el vehículo eléctrico. Se trata de concebir el espacio público, el que debe estructurar las ciudades —estas principalmente, pero también las comunicaciones entre ellas—, en función de otro modo de movilidad, de diferentes modos de asumir la ciudadanía, inversamente a la deambulacion peatonal, que permita asumir los retos derivados de los efectos del cambio climático, de la contaminación y, si ello aún es posible, de la recuperación de un medioambiente sano.

Es la limitación de la movilidad, por no denominarla la generación de la desmovilidad<sup>188</sup>, la recuperación del espacio público en su forma y uso para la ciudadanía como *leitmotiv* del diseño, sin duda, una de las acciones más representativas de un nuevo modelo. Pero no es la única, pues la renaturalización pasa también por concebir estructuras urbanas más acordes con la naturaleza, la des-urbanización implica, también, la incorporación de la naturaleza en la ciudad, la introducción de lo rural como elemento de penetración continua y de referencia. La des-urbanización implica, en los suelos urbanizados, entender nuevos materiales adaptados a nuevos criterios de permeabilidad, de movilidad reducida, de eficiencia energética y de aprovechamiento de los elementos, de descarbonización y de implementación urbana de «infinitos» sumideros locales de CO<sub>2</sub>, que coadyuve a intentar, como mínimo, los objetivos formalmente fijados por las naciones en relación con el medioambiente, que se intuyen cada vez más lejanos.

Desmovilizar no es quedarse parado. Desmovilizar es empezar a caminar en busca del encuentro, de la relación. Desmovilizar es movilizar a la ciudadanía en pro de un espacio libre para todos, restando las cotas de esclavitud que el vehículo privado, sus espacios de circulación y de aparcamiento, restan al conjunto de la sociedad. Desmovilizar es desurbanizar en el sentido de recrear un nuevo espacio urbanizado para nuevos modos de movilidad, la personal, la que confiere ciudadanía, humanizada, generando ciudad para ciudadanos, no para elementos de privatización por ocupación indiscutible del espacio público. Desmovilizar exige desurbanizar, para renaturalizar.

### **5.3.3. La compacidad en continuidad. El esponjamiento como generador de espacio público**

Uno de los problemas más importantes que tiene la estructura territorial hoy en día es la excesiva expansión de las ciudades. Lógicamente el desplazamiento de la población rural en busca de mejores perspectivas de futuro, la mejora de los medios de movilidad y, sin duda, el crecimiento exponencial de la población mundial en los dos últimos siglos como consecuencia del crecimiento poblacional, están provocando una concentración de población en las grandes urbes, con un retroceso, por supuesto, de la población rural.

Tal pareciera deducirse de la realidad en la ocupación territorial en el planeta, que esta no aparenta

---

<sup>186</sup> Preámbulo ETCV.

<sup>187</sup> El espacio público urbano no suele estar pensado para ser amable. Hemos sacrificado demasiadas cosas al tráfico rodado y a la urgencia en la movilidad. Sola Morales ya nos llamó la atención sobre el respeto como uno de los factores fundamentales de lo que él entendía por urbanidad. Esas calles con aceras precarias por las que transitan dificultosamente paseantes imposibles, aturdidos por el ruido y la amenaza de los vehículos, constituyen una falta de respeto al ciudadano. Para nuestro profesor el respeto era: l'atenció del gran cap al petit, de les institucions públiques cap al ciutadà, això és el respecte. (Vivas, E. 2019)

<sup>188</sup> El concepto de movilidad siempre es asociado a tráfico automóvil. Los estudios sobre movilidad sostenible hacen más hincapié en cómo se resuelve el tráfico rodado, que en ofrecer alternativas de tráfico ciudadano.

ser un problema grave, puesto que, en relación con la parte ocupada del territorio mundial, el espacio libre es infinito desde el punto de vista urbano. Las ciudades en el globo terráqueo no alcanzan a ocupar un 3% de su superficie<sup>189</sup>, por lo que se podría llegar a deducir que no es este un problema para el territorio.

Sin embargo, la expansión de las ciudades constituye un grave problema para la adecuada organización de las mismas, además de convertirse en uno de los elementos básicos para la depredación territorial, junto con las infraestructuras y la agricultura intensiva. Las grandes ciudades, por otro lado, aun ocupando poco espacio en relación con el territorio del planeta, en la dinámica actual, generan, además, costosos y fragmentadores sistemas de comunicación, que intervienen también en esa depredación.

No cabe duda, es un axioma aceptado, que las ciudades en expansión horizontal resultan ineficientes desde el punto de vista de los costes económicos que la extensión de los servicios urbanísticos y equipamientos y su mantenimiento supone<sup>190</sup>. Es obvio que resulta significativamente más costosa la instalación de una red de cualquier tipo de infraestructura cuando esta ha de servir a menos población por unidad de longitud, que cuando la población se encuentra concentrada, aunque haya que sobredimensionar esa red.

Además, la extensión de la ciudad en horizontal ocupa los territorios próximos a ella que la han de nutrir de los elementos básicos y de proximidad para su subsistencia. Resulta, digamos, incoherente destrozarnos nuestros cultivos de proximidad, para tener que movilizar flotas ingentes de todo tipo de vehículos para importarlos de otros lugares, con lo que la huella de carbono generada por la invasión territorial no se ciñe exclusivamente a la merma, sino a los resultados necesarios de esta.



Imagen 39. L'HORTA DE VALÈNCIA

Entre 1956 y 2011 han desaparecido dos tercios de la Huerta de Valencia, un 64% de la superficie dedicada a ella: ha pasado de 15.000 a 6.000 hectáreas en 50 años. Conclusión del geógrafo Víctor Soriano, en *La Huerta de Valencia: evolución, influencia del planeamiento urbanístico y perspectivas*

<https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20141023/54417235460/huerta-de-valencia-pierde-64-superficie-50-anos.html>

Fuente. - RAQUEL ANDRÉS DURÀ. 23/10/2014. Diario La Vanguardia

Es evidente que los servicios de transporte deben abarcar mayores distancias para distribuir un buen transporte público a lo largo de la ciudad cuando esta es mayor que cuando resulta más contenida, intensificando la movilidad poblacional e incrementando la necesidad de disponer de una mayor y menos eficiente flota para mantener las intensidades de flujo. Además de ello, obviamente, la movilidad del tráfico motorizado privado es mayor, por cuanto resulta necesario para cualquier desplazamiento privado en la ciudad, en la que se limita, por otra parte, lógicamente, por cuestión de distancia y por seguridad, el uso de vehículos de movilidad personal, entendiéndolo como aquellos que son de transporte unipersonal, frecuentemente alimentados por energías eléctricas o por el

<sup>189</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

<sup>190</sup> Estimando este coste para estas distintas variables de gasto (Ilustración 1 e Ilustración 2), según el estándar de dispersión que se use, la dispersión urbana en la Comunidad Valenciana supone un coste del 13,4 al 28,4% en el gasto corriente total; del 17,6 al 35,9% en el gasto en Servicios públicos básicos; y del 23,2% al 44,1% en el gasto en políticas de Bienestar comunitario.

<http://urbanismoytransporte.com/costes-la-ciudad-dispersa-la-administracion-local-caso-valenciano/>

propio interesado.

Como ya comentábamos anteriormente, cualquier sistema de red extendida de servicios se encuentra en desventaja económica frente a sistemas contenidos. Entre estas, la de recogida y tratamiento de residuos, que supone uno de los retos de mayor calado de las urbes de hoy en día. Tratamiento de aguas, residuos sólidos, etc., son tareas de descontaminación que hipotecan los sistemas naturales de los entornos urbanos y de aquellos territorios que se relacionan de alguna manera con ellos, vertederos, acuíferos, etc.

Es claro, por lo tanto, que las ciudades expansivas suponen un consumo de recursos económicos para su mantenimiento de mayor envergadura que las concentradas, sin duda. Pero, principalmente debido a la intensa necesidad de movilidad, las ciudades expansivas generan un problema añadido derivado del uso del vehículo privado, además de otros factores relacionados, también, con el uso de combustibles fósiles o de concentración de actividades industriales insalubres, un medioambiente terriblemente contaminado que afecta a la salud de sus ciudadanos.

La atmosférica constituye el mayor riesgo medioambiental en Europa, y va asociada a enfermedades cardíacas, apoplejía, enfermedades pulmonares y cáncer de pulmón. Se estima que la contaminación atmosférica da lugar a más de 400.000 muertes prematuras cada año en la UE. (EU EN A. 2022)

Por otra parte, el vehículo privado se asocia a una infraestructura viaria adecuada, que debe ser más potente cuantas más necesidades de movilidad se producen, invadiendo el espacio público de la ciudad en favor del tráfico rodado, sea cual sea el medio energético por el que se mueve, restando espacios para la sociabilidad y el bienestar ciudadano.

Por último, una de las lacras que se relacionan con las grandes urbes, desde un punto de vista sociológico, es la falta de sociabilidad, la falta de integración de los colectivos que las habitan, segregación social, bien por la excesiva zonificación residencial que se produce en los movimientos poblacionales interiores, gentrificación de los espacios centrales, expulsión de las clases más desfavorecidas a los barrios perimetrales, bien por la tipología de crecimiento expansivo en viviendas de barrios de baja densidad, que nacen como consecuencia de la búsqueda de una forma menos agresiva de vida por determinadas clases sociales.

Sabemos que las ciudades, debido a la filosofía con la que se han ido desarrollando durante los tiempos posteriores a la revolución industrial, han crecido exponencialmente en relación con períodos anteriores. Las teorías urbanas, la legislación urbanística, igualmente, han sido netamente expansionistas en la concepción de los desarrollos urbanos. Como ya hemos relatado, no se entiende un planeamiento urbano, ni siquiera en la actualidad, si no se produce un crecimiento expansivo de la ciudad, si no se planifican espacios de crecimiento de esta amparados en la necesaria capacidad que debe presentar para futuras poblaciones basadas en un crecimiento estimado —se induce a ocupar el territorio en base a prospecciones de población sobre variables que cambian constantemente, y que nunca son, curiosamente, decrecientes. Y, sin embargo, deberemos pensar —y ya se confrontan otros modelos de «crecimiento»— en otros modos de provisión de habitat endógeno de la ciudad, que evite la expansión sobre ese territorio que pretendemos preservar.

La dialéctica entre la existencia de la ciudad y la adecuación de la ciudad a las nuevas condiciones es consustancial a la ciudad, de la misma forma que lo es la tendencia a la expansión y al crecimiento asociada a la idea de creación de riqueza.

...

La fuerte expansión de las ciudades en los últimos 100 años está generada fundamentalmente por el crecimiento residencial. La planificación urbana y las legislaciones urbanísticas se han centrado en esta faceta del crecimiento.

La necesidad de utilizar racional y eficientemente el territorio obliga a conocer la ciudad existente y las posibilidades reales de transformación y reequipamiento, es lo que en términos de evaluación ambiental se llama la opción cero. Conocer las demandas reales y no confundirlas con las tensiones de la ciudad como tablero de negocio permite establecer opciones de equilibrio, de eficiencia que proyectados correctamente permiten ahorrar y generar riqueza.

...

En la práctica del planeamiento urbano es habitual disponer de márgenes o coeficientes de seguridad que permitan evitar los monopolios de suelo, los bloqueos por dificultades de gestión o la alteración de las previsiones en el crecimiento poblacional o en la demanda de suelo para actividad.

... pensemos en la contraposición de la visión capitalista neoliberal de la ciudad, donde la idea de cuanto mayor sea el suelo calificado o apto para urbanizar más económico será el desarrollo o menos posibilidad de estrangulamiento existirá en la oferta, una visión rabiosamente de economía de mercado implica una ciudad sin limitaciones espaciales donde la lógica del beneficio y su relación con el mercado es capaz



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

de resolver todos los problemas y la visión de la ciudad planificada donde la planificación física y económica publica determina los ritmos de crecimiento y la oferta de suelo. (García, R. 2010)

De hecho, en relación con el concepto tradicional de crecimiento, dos son las variables utilizadas para determinar esos crecimientos, las densidades previstas, variables según la capa social que iba a habitarlas, y las zonificaciones de la actividad que iba a implantarse. Lógicamente, la residencial era la predominante en la ciudad, generándose otro tipo de zonas industriales o terciarias en discontinuidad para evitar interacciones. Ello dio paso, es el modelo básico de nuestras ciudades europeas, a patrones de crecimiento expansivos y dispersos, a conjuntos urbanos monofuncionales por zonas y que, en determinados casos, se establecían en barrios expansivos de baja densidad —aunque, quizás, esta no sea la tendencia original común en España.

Cuando la variable «densidad» se establecía concentrada, básicamente por cuestiones de mayor plusvalía urbana, la zonificación se establecía como factor de diseño urbano. Las ciudades crecían en altura, nos referimos al grueso de la población, aunque seguía manteniéndose una cierta dispersión, bien en urbanizaciones de baja densidad propias de clases altas, alejadas de los centros urbanos, la ciudad se dispersaba en diversos núcleos sin características de ciudad —véanse en Valencia las ciudades residenciales exteriores como La Cañada, La Eliana, Godella, Torrent, La Pobla de Vallbona, Port Saplaya, etc.— bien en ciudades dormitorio del área metropolitana. La ciudad mantenía criterios de no mezcla social, incluso forzados, aunque se concentrara en barrios más populosos. En este contexto, la disgregación social y la necesidad de movilidad incrementada por razón de la monofuncionalidad mantiene un concepto de ciudad destinada al tráfico rodado como protagonista, además de precisar costosas infraestructuras para la comunicación de los núcleos dispersos, así como los niveles de disgregación social e inseguridad derivada.

Cuando las dos variables que hemos comentado, densidad y uso del suelo, se racionalizan y se adoptan con nuevos criterios renace la ciudad compacta, la ciudad propia del devenir de las ciudades mediterráneas a lo largo de la historia anterior a la revolución industrial. Es este modelo de ciudad el que se plantea en términos de reducida movilidad, por cuanto los desplazamientos a los centros de trabajo, compra y ocio se llevan a cabo en espacios de escasa o controlada extensión, mezclando los usos y evitando cualquier monofuncionalismo ajeno a la característica de ciudad mediterránea.

Es el modelo de la búsqueda de la eficiencia en los servicios urbanos, aprovechando las economías de escala que genera la concentración. El modelo compacto genera un menor coste en los servicios públicos, en la red de infraestructuras de cualquier tipo, pues mayor número de usuarios necesitarán menor extensión de red. También es la economía en la infraestructura viaria, que se diseñará en función de una movilidad contenida, de un modelo en el que debe primar la desmovilidad como producto de la innecesariedad derivada de la proximidad.

Por otro lado, se trata del modelo que pone la óptica en la preservación territorial, pues, además de limitar la extensión territorial ocupada, permite disponer de menos conexiones interurbanas a tenor de que las actividades y las residencias reducen su dispersión.

Por último, generan ciudad compleja y diversa en todos los aspectos. Se trata de hacer desaparecer la zonificación social, además de la funcional. La ciudad se debe entender como el lugar en el que todos comparten los mismos espacios, los públicos, que se generan concentrados en ella, sin necesidad de buscar espacios verdes, ecología, ocio, trabajo, en espacios alejados de ellas, de tal manera que el hábitat común genere una mayor cohesión social.

La ciudad compacta debe evitar la zonificación disgregadora, pero además ha de apostar por un razonable crecimiento de su densidad, que permita acoger en ámbitos que combinen las variables espacio y tiempo de forma razonable, buscando la optimización del desplazamiento.

La ciudad compacta, en cualquier caso, no se ha de entender como una ciudad cerrada en sí misma. La ciudad compacta debe prever su capacidad de crecimiento, que primordialmente se llevará a cabo en la razonable, como ya hemos comentado, densificación, pero también en el crecimiento en continuidad. No podemos ser tan ingenuos como para entender que una ciudad podrá albergar infinitamente, en el mismo ámbito en el que se encuentra constreñida, a la población que decida ir a ella a residir. La ciudad crecerá, pero debe hacerlo en continuidad, por barrios autónomos, que se establezcan cosidos infraestructuralmente por elementos ecologizados, de penetración del entorno natural en el espacio público ciudadano. La ciudad será un agregado continuo de centros, de barrios. Para poder ser considerada compacta, deberá ser continua y policéntrica, si esta segunda condición fuera necesaria. Y para poderla considerar cohesionadora, deberá ser una ciudad polifuncional, en la que podrán llevarse a cabo el conjunto de actividades humanas básicas para la vida, de crecimiento en continuidad tasado. Dicha continuidad será posible en aquellos territorios que se demuestren capaces funcionalmente, por sus características territoriales intrínsecas, para albergar

los usos urbanos. Y tal crecimiento será tasado, como decíamos, en función de la real necesidad de crecimiento urbano para poder generar el recurso habitacional exigido.

Pero resulta complicado establecer un tamaño ideal de ciudad en este contexto de modelo decrecentista o autolimitado que propugnamos. Los estudios llevados a cabo por geógrafos y economistas se realizan en base a una economía de mercado que establece las variables de óptimo tamaño o crecimiento en función de las economías de aglomeración, como lo hace, por cierto, la propia ONU, en sus documentos de Hábitat<sup>191</sup>, fijando límites de aglomeración a partir de los cuales los beneficios de aglomeración, debemos entender que los sociales y económicos, empiezan a disminuir.

De acuerdo con los estudios derivados de los documentos de Hábitat, la distancia de tolerancia de una persona para viajar es la de una hora<sup>192</sup>, por lo que el radio de una ciudad no debería ser superior a la distancia que, según el medio de transporte, supere esa hora de viaje. Sin embargo, en la filosofía del decrecentismo, Carlos Moreno, por ejemplo, establece tal distancia temporal en 15 minutos<sup>193</sup>. Obviamente, los medios de transporte de uno y otro modelo son diferentes y los modelos económicos y de producción, también, por lo que resulta harto difícil establecer cuál es la propuesta adecuada.

No obstante, es obvio que en el modelo de contención en el que nos encontramos en este trabajo, sin poder posicionarnos por un espacio tasado concreto, estaríamos más próximos al modelo de Moreno, —y este, repetitivo— que al derivado de la economía productivista en la que vivimos.

En definitiva, cada tipo de ciudad, en función de su sistema productivo, en función de la provisión de servicios de que disponga en desarrollo de la ciudad compacta, de su monocentralidad o policentralidad, de ser más o menos intensa en su ocupación de suelo, o de la capacidad funcional de su entorno territorial para poder producir los alimentos que precisa y proveer los suelos necesarios para crecer, tendrá un tamaño adecuado a sus características, una densidad razonable y una posibilidad de crecimiento, que sí debería ser parametrizada, como es el caso del movimiento de las *slow cities* —«ciudades lentas»—, de algún modo, pacificadas, ciudades cuyo objetivo de marca es la mejora de la calidad de vida de sus habitantes vinculando sus propuestas con el territorio, el medio ambiente y las nuevas tecnologías, que han de servir estas para lograr un futuro mejor, y que establecen la población máxima de tales ciudades, para poderse catalogar como «*slow*», en 50.000h.<sup>194</sup>

¿Pero implica ese modelo compacto congestión? No, no se trata de producir ciudades completamente atestadas de edificación, de ciudades que se eleven por encima de lo que resulte razonable desde el punto de la escala humana, el soleamiento o el paisaje urbano. Se trata de producir ciudades densas, continuas y complejas en los diversos aspectos, pero con servicios públicos adecuados, espacios de relación que las caractericen, que permitan el flujo de relaciones sociales. Es por ello por lo que, en muchas ocasiones, se debe proponer el esponjamiento de los núcleos excesivamente colmatados. La compactidad no consiste en crear hábitats de hacinamiento. El incremento de la densidad es un mecanismo de evitación prematura de expansión urbana, de tal manera que muchos de los asentamientos urbanos no precisarán, simplemente densificando razonablemente, de un crecimiento sobre el territorio para poder cumplir sus necesidades habitacionales esperables.

Atendiendo a tal circunstancia, lógicamente, el incremento de densidad en un espacio constreñido a la ciudad existente debe ser compensado, debe implicar el correspondiente aumento de los espacios públicos, de las zonas verdes y de los sistemas públicos de comunicación interna. Es la compactidad corregida a través de esa figura del esponjamiento<sup>195</sup> mediante la generación de espacios libres producto de la selección de determinados ámbitos que permitan la reforma interior, la renovación, con incremento de densidad en los espacios edificables que compense el esponjamiento forzado por ese vaciamiento selectivo, y ello en busca de una ciudad eficiente y renaturalizada, ecologizada, pero capaz de acoger la necesidad habitacional.

Cualquier actuación de compactación mediante la densificación o el crecimiento en continuidad debe ser planificado desde ese criterio de equilibrio y eficiencia, para lo que será necesario cuestionarse

<sup>191</sup> <https://unHabitat.org/es/node/3757>

<sup>192</sup> <https://onuHabitat.org.mx/index.php/hacer-de-la-densidad-una-variable-fundamental>

<sup>193</sup> <http://ciudadaniametropolitana.org.ar/2020/08/carlos-moreno-ciudades-de-15-minutos-mejores-ciudades-y-mucho-mas-humanas/>

<sup>194</sup> <https://organicsandco.com/las-claves-de-las-slow-cities-proyectos-de-calidad-donde-vivir-de-un-modo-mucho-mas-sostenible/>

<sup>195</sup> El esponjamiento, o búsqueda de vacíos generados en la ciudad compacta, implica la generación por barrios y ámbitos habitacionales de espacios de relación social públicos.

diversos temas:

En primer lugar, será necesario determinar los espacios de crecimiento en continuidad que el territorio, por sus características propias y de intrínseco valor, nos permita ocupar. No hay posibilidad de crecer en la depredación territorial, pues ello conlleva destrucción de hábitat y fracaso en la eficiencia, que, con más o menos rapidez, conlleva el colapso de los recursos y la vuelta a la ciudad desvinculada de su entorno medioambiental: la variable necesaria para la expansión de la ciudad es la **capacidad funcional intrínseca** del territorio para poder acogerla.

En segundo lugar, es obvio que la expansión de la ciudad, o el crecimiento densificándola, precisa previamente del análisis real de la necesidad. No hay justificación en el crecimiento si este no es necesario. Incluso se abogaría, por plantear la posibilidad, para determinadas situaciones de crecimiento anómalo e ineficiente, de establecer planeamientos de decrecimiento. En realidad, ya la legislación vigente establece esa posibilidad para reversión de reparcelaciones llevadas a cabo, en procesos de desprogramación y desclasificación: la variable habilitante para el crecimiento o la expansión es la **necesidad real basada en el interés público**.

En tercer lugar, y previamente a la urbanización de espacios reservados como rurales, aunque tengan capacidad funcional de urbanización, la ciudad debe optar por colmatar los espacios vacíos que no vayan a publicarse, con el objetivo comentado de la compactación. Debe optar prioritariamente por la rehabilitación y renovación, como instrumento de reciclaje, frente a la expansión. No existe mejor integración en la ciudad que darle continuidad en su trama interna, correctamente conectada y participativa de los servicios existentes: en el contexto de la limitación y la contención, **la rehabilitación eficiente y la finalización de la ciudad es objetivo prioritario frente a su crecimiento**. Una ciudad acabada es más ciudad.

En cuarto lugar, para los casos de expansión justificada, esta debe basarse en la renaturalización urbana mediante infraestructuras de cosido ecologizadas. La extensión cualificada de la trama urbana existente —solo la que interese estructuralmente— y el tratamiento de los espacios públicos como prolongación de los espacios rurales exteriores debe permitir una inserción, en transición, del tramado de la ciudad histórica hacia la naturaleza, ecologizando así los nuevos barrios: evitar los efectos barrera delimitadores. Las ciudades deben permanecer en un estado de continuidad a través de su entramado y este debe adaptarse, ecologizarse, mediante su renaturalización. La ciudad se debe diseñar y rediseñar bajo el prisma del empoderamiento por parte de la ciudadanía, estableciendo el estricto justo espacio para el actual protagonista, el transporte privado, que debe dejar de ser el *leitmotiv* del diseño urbano. Las ciudades deben evitar ser focos de contaminación e islas de calor: la ciudad compacta debe **incorporar a la naturaleza** en su diseño.

Y en quinto lugar, la ciudad no puede constituirse en un espacio temático de un solo uso. La ciudad ha de ser polifuncional, compleja en sus usos y cohesionadora, incorporando espacios para los usos básicos habituales del ciudadano, establecidos estos con criterios de proximidad. En este sentido, la rehabilitación y renovación de espacios industriales y terciarios en nuevos modelos productivos y comerciales, con incorporación de hábitats residenciales en ellos, aporta un valor añadido a la ciudad al generar espacios de trabajo y ocio en la misma. Esta circunstancia debe ser provocada en los espacios de expansión que sea necesario habilitar, incorporando ese **tratamiento de complejidad funcional**, en la medida de lo posible, como norma de diseño urbano.

#### **5.3.4. Deconstruir la movilidad: la desmovilidad y la proximidad. La accesibilidad**

Sabemos que las ciudades que habitamos generan un 70% de los contaminantes que provoca hoy en día el cambio climático<sup>196</sup>, y sabemos también que un importante porcentaje de estas emisiones las provoca el vehículo que utilizamos en los desplazamientos que los ciudadanos llevamos a cabo en ellas.

Y sabemos, también, que el mejor instrumento para desvincular al ciudadano de su espacio vital público en la ciudad es el coche, por cuanto ocupa hasta, aproximadamente, el 70% del espacio público de esta. El vehículo privado es el bien de consumo que mejor se apropia de lo público, aun siendo un elemento disruptivo de las relaciones sociales, del encuentro casual, del disfrute de lo convivencial. Veamos qué dice de ello Maricarmen Tapia Gómez. (Gómez, M. T. 2018)

El cuestionamiento de la función de las calles como uso prioritario para el vehículo privado ha sido realizado desde dos grandes argumentaciones que se entrelazan; la primera entiende la calle como el espacio de vinculación y relación pública en el que las personas deben ser centro del diseño de este espacio; el segundo, denuncia la apropiación del espacio público para el tráfico motorizado.

<sup>196</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

...

La defensa de un modo de convivencia en la ciudad, donde el espacio público cumpla un rol social fundamental, cuestiona el uso preeminente del espacio público por el vehículo privado y obliga a pensar de manera crítica la distribución del espacio público entre las personas y los distintos modos de desplazamiento. Una pregunta clave sobre la distribución del espacio es, por ejemplo, cuánto del espacio público urbano está destinado a la vialidad y cuánto a las áreas verdes. Otra pregunta sería si el transporte público, en términos de eficiencia y diseño, es un aporte a la ciudad o fractura el espacio público y margina al peatón. La apropiación por los vehículos privados de este espacio y la eficiencia, en cambio, del transporte público respecto a quienes se benefician apuntan a un círculo de preguntas y respuestas que cuestionan las formas de convivencia y el bien común.

Un ejemplo de ello fue la icónica campaña del municipio de Münster, en 1991, que mostraba la ocupación espacial de 70 personas, en coche, en autobús y en bicicleta. Esta campaña ha sido replicada en diversas ciudades, como la recientemente realizada en Canberra, Australia, en 2012 (figura 2).



Imagen 40. LA PRIVATIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO POR MEDIOS DE TRANSPORTE.

Figura 2 del texto referenciado. Campaña de sensibilización sobre los distintos modos de transporte

Fuente. – Web de Cycling Promotion Fund

La ocupación de la calzada casi exclusivamente por el vehículo privado también cuestiona el uso del espacio para desplazarse y cómo se distribuye en los distintos modos. Aunque son las organizaciones que abogan por el uso de la bicicleta las que han conseguido mayor visibilidad, va creciendo también la reivindicación por la calidad, seguridad y eficiencia de los recorridos a pie. Esta discusión de para qué y para quién se ocupa el espacio público no es menor; por ejemplo, en la ciudad de Barcelona sólo un tercio de la población se moviliza en vehículo privado, mientras que este ocupa el 65% de las vías públicas (Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. 2015. Plan de Movilidad Urbana de Barcelona 2013-2018.)

Diseñar para la forma de movernos en coche por el territorio urbano, en detrimento de la forma en la que caminamos o permanecemos disfrutando del entorno ciudadano y de la convivencia social, es una de las situaciones más comprometedoras con las futuras ciudades que el ser humano puede haber llegado a sacralizar. No existe una forma de diseñar la ciudad en base al ciudadano como norma general. Existe una manera de establecer un espacio de movimiento urbano, e interurbano, sobre el que se articulan los espacios privados para la habitación, al que recaen y de los que «disfrutan» sus habitantes, haciéndose necesario, como así lo es, el establecimiento normativo de mínimos para aquellos equipamientos verdes y libres, que deberían ser el orden natural, para que los habitantes de los espacios urbanos puedan reconocerse como conciudadanos, encontrarse, disfrutar algo de lo que carecen: el espacio público apropiado. Es, como mínimo, un absurdo vivencial. Resulta incoherente y curioso que la normativa deba imponer mínimos para aquellos espacios de relación, naturales, espacios libres, los necesarios para deambular, porque se diseña exclusivamente para otro tipo de movilidad. No resultaría ortodoxo, pero sí alentador, que fuera necesario establecer normativamente mínimos para poder circular en vehículo privado, porque el espacio relacional se adueñase de la ciudad.

No cabe duda, por lo tanto, que uno de los elementos que deben ser tratados con especial interés para definir un nuevo modelo de hábitat ha de ser cómo y cuánto nos movemos en los lugares que habitamos y entre los diferentes asentamientos humanos y qué espacio nos es arrebatado. En realidad, una de las variables fundamentales para la definición de un nuevo modelo es la movilidad, por cuanto es en función de ella por la que se definen muchas otras variables, independientemente de que estas otras variables tengan su peso específico en el modelo ya que establecen nuevas

formas de relación también vitales para que funcionen adecuadamente las alternativas al sistema actual.

Hemos estado hablando del concepto de crecimiento, de la posibilidad o no de plantear un modelo contrario al modelo de desarrollo actual, del «crecer por crecer» o sugerir, alternativamente, un modelo de carácter limitativo, de confiar el bienestar de la población mundial a la panacea del desarrollo económico, en el marco de una sociedad ideológicamente establecida en principios neoliberales, en los del mercado, con su corrección mediante esa derivada redentora en boga, el «desarrollo sostenible», o plantear un concepto de sociedad establecido sobre los principios de los límites, es decir, de no sobrepasar aquello que se nos ofrece, adaptarnos a ello, por razón de que los recursos naturales, a los que confiamos la vida, no son ilimitados y, en base a ello, establecer un nuevo paradigma en las variables de funcionamiento de la sociedad, preservando el medio natural —respeto y conservación—, sujetando los desarrollos a factores de necesidad —limitación, contención y decrecimiento— o estableciendo relaciones sociales y de desarrollo basadas en otros parámetros no exclusivamente económicos —mezcla, interculturalidad, diversificación.

Y sobre este debate, establecemos la posibilidad de que nuestras urbes sean limitadas, que el crecimiento de las mismas se adapte a parámetros de contención, aquellos que establecen el territorio, siendo como es la base de asentamiento, como el elemento protagonista frente a la utilización indiscriminada de sus recursos, evitando ocupar, irresponsablemente y sin contemplación de los daños colaterales, territorios que merecen un respeto para poder ser fuente de futuras vidas, de mantenimiento de la actual, pues el proceso del modelo hasta ahora vigente se muestra, aparentemente, fracasado.

Y en este contexto se debe enmarcar la cuestión de la movilidad. Es obvio que habrá sistemas urbanos que podrán ser contenidos en su crecimiento, pues no se requiera una expansión significativa por razón de una imperativa necesidad social. Habrá otros, sin embargo, que requieran dar solución a cuestiones de trabajo, ocio y residencia para un creciente número de habitantes, puesto que propugnar la finitud de los crecimientos urbanos, aunque sea un planteamiento loable, en un contexto de una sociedad de mercado como la actual, tiene mucho de utópico y poco de posibilidad real, si el cambio no es producto del consenso de esta sociedad misma e impuesto por ella, es decir, un cambio en los valores, asumidos por la mayoría de la ciudadanía, que ahora se rigen por cuestiones de economía, o por una razón de cambio obligado de sistema por su evolución negativa.

Es obvio, por lo tanto, que, frente a la posible incapacidad de la sociedad para adoptar racionalmente un modelo de vida diferente al actual, como ya hemos comentado, más limitado, contenido, digamos, decrecentista, deberíamos hacer propuestas que se puedan integrar en el sistema y que actúen de punta de lanza para inferir como resultado en la sociedad el convencimiento de que un cambio llegará a ser impuesto por la propia deriva de la situación actual, voluntariamente o producto de situaciones extremas que el principio de sostenibilidad no sea capaz de soportar.

Y entre estos principios, y como eje fundamental de muchos de los elementos que consideramos necesarios integrar en nuestros hábitats, se encuentra la cuestión de la movilidad.

Nuestros hábitats y nuestros territorios deberán tratarse en base a maneras de hacer diferentes, en el caso que nos ocupa, de moverse, pues el actual modelo de movilidad es caro, lesivo para el medio ambiente, capturador de tiempo, instrumento de captación de la posesión de la ciudad y del territorio, pues el vehículo privado domina el hábitat, y desconfigurador de una vida ciudadana que debería estar basada en las relaciones sociales para ser realmente ciudadana.

De acuerdo con las teorías de Carlos Moreno, en su trabajo de asesor de la alcaldía de París para un nuevo modelo de ciudad, las funciones vitales del ciudadano en su hábitat y que afectan a la calidad de vida son: la vivienda, que no puede ser simplemente un espacio donde estar, sino que debe responder a valores de dignidad interior y de su entorno; tener un trabajo físico o digital, además, este debe ser en proximidad; la adquisición de los elementos básicos para la vida en el entorno del hábitat; y poder acceder a los cuidados de salud física y mental, así como a la cultura, educación y ocio en un ámbito espacial propio y de proximidad<sup>197</sup>. A estas funciones básicas deberíamos añadirle que estas deben darse en clave de universalidad y en un entorno de absoluta seguridad, puesto que una ciudad que no es segura no acoge, en ella no se habita, «se está». Y si sus funciones básicas no tienen carácter universal, ni siquiera se puede considerar que «se está», pues se le niega su disfrute y ocupación plena a parte de la población.

Es evidente que estas actividades tratan de factores que disfruta la ciudadanía y que constituyen la

---

<sup>197</sup> <https://iambiente.es/2019/12/carlos-moreno-cada-euro-invertido-en-la-ciudad-debe-reflejo-en-economia-ecologia-inclusion/>

base de un modelo del bienestar. Pero no solo se trata, para obtener ese bienestar, de qué disfrutar, sino de cómo hacerlo. Es repetitivo en el discurso de las nuevas tendencias, de los nuevos modelos, apelar a la proximidad como método para maximizar los beneficios. Sin embargo, es un concepto ajeno al modo de producción que han tenido las ciudades —«Entre la movilidad urbana y la planificación urbana se establecen relaciones de interdependencia, no siempre favorables para la calidad de vida de las personas.» (Gómez, M. T. 2018) —, que ya hemos definido como expansivo, creciente, modelo basado en el movimiento, ciudades diseñadas en base vehículo privado, instrumento que debe quedar casi vetado en el concepto de la proximidad. Como dice Fred Kent, y repite Carlos Moreno:

Si diseñas —en nuestro caso, si planificas— para coches y tráfico, tendrás coches y tráfico. Si diseñas para personas y espacios públicos, tendrás personas y espacios públicos. Carlos Moreno.<sup>198</sup>

(Project for Public Spaces: organización dedicada a crear lugares públicos que fomenten comunidades. Kent, F.<sup>199</sup>)

Establecidas así las cosas, resulta evidente que esas funciones básicas para una vida de calidad deben tener su correspondiente equivalencia en el diseño de la ciudad, y este, llevado a cabo en base a estos usos básicos. Se trata de desterrar los modos de producción de hábitat en base a la movilidad derivada de espacios monofuncionales, invasores de territorio —polígonos en discontinuidad, ciudades dormitorio, diseminados rurales como asentamiento humano, etc.—, que obligan al desplazamiento, que generan una infraestructura cara e invasora. Se trata, sin prejuicio alguno, de pensar en términos de desmovilidad, en recuperar el espacio para el ciudadano, desterrando el concepto de peatón de a pie —por contraposición a transportado—, acercando las funciones básicas a las que debe tener acceso este ciudadano en términos de distancia y de acceso, en las ciudades que componen el ámbito territorial valenciano, pues resultan de un tamaño y población que permite una accesibilidad al conjunto de funciones sin la participación del coche, siendo este más modelo de estatus social, que necesidad para la movilidad, constituido, además, en instrumento de privatización del espacio público usurpado al ciudadano en general.

¿Por qué la gente se mueve tanto, por qué viajar es tan largo y estresante? La respuesta radica no solo en la infraestructura, sino en el hecho de que estas infraestructuras están vinculadas a las especializaciones de la ciudad. Existen los lugares donde la gente trabaja, donde vive, cada uno según sus medios... Estas distancias son tiempo y movilidad impuestos, en detrimento de la calidad de vida. De hecho, solo se experimenta un legado de la división social del trabajo y la segregación espacial resultante.

...

Si bien la calidad de vida a menudo se ha asociado con los envoltorios, con los edificios ..., con los metros cuadrados construidos, este neo-urbanismo, por usos, tiene como objetivo acercar las funciones sociales más importantes a las proximidades.

...

Así que nos movemos de la ciudad segregadora a una ciudad policéntrica y mallada. La reflexión sobre la movilidad se invierte totalmente: consiste en definir perímetros de corta distancia, una malla reticular, donde cada vecindario expresará una calidad de vida, luego enlaces entre estos vecindarios. Es por eso que prefiero llamarla una «ciudad viva» en lugar de una ciudad inteligente. La ciudad viva humana es esencialmente sostenible. (Moreno, C. 2020)

Es, en sus propias palabras, la estrategia de la desmovilización, el acercamiento de las funciones para minimizar el tránsito, la generación de la malla de células habitables autónomamente —barrios, digamos—, con servicios completos, intercomunicadas. Es, como refiere Moreno, el «cronourbanismo»<sup>200</sup>, que interpreto como la resolución de una ecuación espacio-tiempo que permita resultados en ganancia de sociabilidad y calidad de vida, recuperando parte de ese tiempo, por razón del espacio alejado que se evita.

Y la movilidad, en su acepción más extensa, cuyo cuestionamiento básico se debe a su capacidad para afectar el medioambiente urbano —emisiones de gases, ruidos, accidentes, congestión—, se deriva también a un problema de privatización del espacio público, como ya hemos establecido, y a la desestructuración artificializada de los entornos territoriales, que se fraccionan y se desbiodiversifican, como consecuencia de la implantación de cada vez más importantes vías de transporte, para retroalimentar el sistema, para su crecimiento ilimitado, generando mayor

---

<sup>198</sup> <https://iambiente.es/2019/12/carlos-moreno-cada-euro-invertido-en-la-ciudad-debe-reflejo-en-economia-ecologia-inclusion/>

<sup>199</sup> <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/abrir-restaurantes-y-revivir-la-ciudad/>

<sup>200</sup> ...organizar el «cronourbanismo» para acabar con la situación actual que nos obliga a ir siempre rápido, donde el tiempo es un factor económico que nos hace «perder mucha vida».

<https://ciudadesquecaminan.org/blog/repore/carlos-moreno-cronourbanismo-para-gestionar-el-territorio/>

necesidad, a pesar de las advertencias de la tierra y de los objetivos en respuesta de las conferencias mundiales sobre el medioambiente.

Es posible señalar que el diseño o la priorización exclusiva de las redes de transporte con grandes infraestructuras dentro de la ciudad han tenido graves consecuencias sociales, que, a partir de los años 70, las ciudades europeas se centraron en remediar, amortiguando o eliminando el efecto de “barrera” de esas grandes infraestructuras. (Gómez, M. T. 2018)

La ciudad y el territorio deben adoptar nuevos criterios de movilidad, nuevas formas de transporte público, nuevos modos de realizar y concretar las infraestructuras, y ello con base en el bien común para reforzar la posesión de la ciudad por sus habitantes, para regenerarlas y renovarlas con criterios de proximidad, de bien común frente al individualismo y frente a la querencia a apelar al liberticidio como argumento para perpetuar la senda hacia el colapso que el mismo sistema preconiza en el caso de seguir el relajamiento social y político para adoptar nuevas medidas:

La búsqueda del bien común urbano es obligatoria porque, si no cambiamos, simplemente no podremos vivir en 2050 —recordemos el objetivo de los Acuerdos de París, neutralidad en la emisión de carbono, lo cual es una obligación— como hoy, porque la ciudad se habrá convertido en algo imposible de vivir. (Moreno, C. 2020)

No cabe duda de que los propósitos son claros y elogiados, pero no son los propósitos los que harán del entorno urbano un lugar adaptado para una vida saludable, sino las acciones. Carlos Moreno hace su advertencia, actúa en acciones de movilidad y de nuevos entornos urbanos en París, pero aventura la imposibilidad de vivir la ciudad si no se produce una acción derivada de la búsqueda del bien común.

Sorprende, en este sentido, las modificaciones de los textos que las Naciones Unidas establecen para fomentar un futuro sostenible. Véase la diferencia entre la propuesta de meta para la ODS nº11, en relación con la movilidad, y el resultado final oficial:

Propuesta de Meta de Desarrollo Sostenible: Ciudades y asentamientos humanos sostenibles. (Cuantificando las acciones)

Movilidad urbana: Para el año 2030, reducir a la mitad el tiempo y el gasto de los residentes urbanos en desplazamientos dentro de las zonas urbanas, duplicando la proporción de acceso a transporte público asequible y seguro a espacios públicos peatonales atractivos para caminar y andar en bicicleta reducir a la mitad el número de accidentes de tráfico con resultado de muerte o graves lesiones y reducir a la mitad el número de muertes prematuras anuales derivadas de la exposición a la contaminación atmosférica de origen vehicular.

Redacción final de la meta relacionada con la movilidad en la ODS nº 11:

De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.<sup>201</sup>

En cualquier caso, no debemos entrar a discutir lo que sí es evidente, la movilidad como resorte actor imprescindible en la vida humana y activador de efectos medioambientales y de las formas de intervención humana en ellos debe ser intervenida y debe transformarse en estrategia de actuación vital, en elemento de acción sostenible, entendida en una teórica desmovilidad, aunque comprendamos la limitación de tal concepto.

Pero ¿en qué consiste esta estrategia de desmovilidad? Sin duda, en primer lugar, en reorganizar el espacio. En, como ya hemos referido, establecer estrategias de proximidad, en no difuminar por el territorio las actividades básicas. Para ello, la ciudad y el territorio, en general, deberán ser tratados como un sistema imbricado de usos, igualar la capacidad de acceso a los servicios, a los lugares de habitación y a cada una de las actividades diarias y básicas. La desmovilidad precisa, ante todo, la evitación de la necesidad de traslado, lo que implica dotar a cada ámbito de su propia complejidad. Las ciudades pequeñas y medias son modelo de ello, cuando la modernidad mal entendida no conlleva la planificación de centros comerciales o polígonos industriales, así como urbanizaciones de alto nivel o diseminados informales, alejados de los núcleos, por cierto, sin planificar los medios públicos o colectivos de transporte para ellos.

La desmovilidad, por lo tanto, precisa de regeneración de espacios laborales obsoletos internos a los núcleos compactos —cualquier industria enquistada en la trama urbana no tiene por qué obligatoriamente desaparecer y no ser reconvertida en nuevos conjuntos laborales, lo que equivale a no distorsionar la historia urbana que los precede—, precisa de una dispersión en salpicadura del

---

<sup>201</sup> <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-11-las-ciudades-desempenaran-un-papel-importante-en-la-consecucion-de-los-objetivos-de>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

comercio local, que regenere la vida social, y precisa de la integración en estos núcleos de una diversificada oferta habitacional, complementada por un conjunto de servicios básicos para la población. En definitiva, precisa de una ciudad compleja, monocéntrica, según su población, o policéntrica por barrios autónomos y bien conectados o «cosidos» por estructuras básicas de comunicación, pero también de elementos renaturalizados en continuidad, cuando se trata de poblaciones de una cierta entidad: precisa, básicamente, de compacidad en continuidad.

Por otra parte, el territorio, la implantación de las actividades que sea capaz de asumir, precisa de proximidad. La conexión interurbana, de lentificación y de transversalidad de medios de transporte. El territorio también es hábitat y también precisa de elementos que no lo fragmenten, como así sucede con los medios de locomoción que se instauran en función de la capacidad y el tiempo.



Imagen 41. URBANISMO DESMOVILIZANTE

Imagen de cruce desmovilizante en supermanzana. Barcelona.

Fuente. - esmartcity.es. Supermanza-barcelona-jardin-illa. 16/03/2021

Por otra parte, el diseño de las vías de movilidad necesaria, las rondas, las vías de comunicación entre los policentros, debe ser establecido proponiendo los medios alternativos de transporte colectivo, que deben primar sobre los individuales a motor. Debe tratarse de diseños capaces de lentificar, amables e integradores de los sistemas de disipación necesarios para evitar congestión, contaminación atmosférica y acústica. Cualquier vía determinada como de tráfico necesario deberá ser tratada con los sistemas de amortiguamiento precisos, reservando tanto espacio como sea posible a la vegetación, el paseo y/o el transporte colectivo, y relegando al espacio justo el tráfico rodado. No tiene sentido generar vías rápidas, constituidas por carriles de tráfico de amplitud excesiva, si el modelo que se pretende es el de la colectivización del espacio público ciudadano, pues ese modelo de vía privatiza e infrautiliza dicho espacio público.

Los planes de movilidad no deben, en este sentido, plantearse como sistemas de análisis de qué tráfico y de qué vías han de ser producidas para facilitar un tráfico descongestionado, sino de qué espacios precisa la ciudad, los máximos, no los residuales, para restablecerse como espacios públicos ciudadanos y de comunicación tradicional de proximidad, relegando el tráfico rodado a vías lentificadas, pacíficas, las que resulten de estricta necesidad para canalizar, previamente a los afluentes de uso restringido, la comunicación interna de la ciudad.

Básicamente, se trata de diseñar para el ciudadano, lo cual es ya un nuevo paradigma, para relegar el tráfico rodado a vías que se consideren estrictamente necesarias, complementadas con el sistema colectivo de transporte y espacios de estacionamiento exteriores y próximos a estaciones de intermodalidad, nodos de intercambio en cada policentro.

Pero la propuesta de desmovilidad no debe quedarse en una quimera posible para desarrollar futuros núcleos. La estrategia pasa también por replantearse la vialidad existente, por la reconversión: recuperación de espacios secuestrados. Mucha de esta vialidad es innecesaria y puede ser restringida a residentes y a las tareas de reparto, recuperando la malla viaria para la comunicación y disfrute peatonal —supermanzanas en Barcelona, por ejemplo.<sup>202</sup>

Otras situaciones son las de la duplicidad de las infraestructuras, lo que conlleva al replanteamiento

<sup>202</sup> <https://esmovilidad.mitma.es/noticias/programa-supermanzanas-de-barcelona>



de la renaturalización de algunas de ellas, desaparición de la vía de tráfico, con integración de vial de servicio, y formación de parques lineales en su lugar.

E incluso es replanteable la funcionalidad de las infraestructuras arteriales de la ciudad como grandes vías: rondas, que pueden compartir cinturones verdes, ajustando el tráfico a la situación previsible en un entorno de desmovilidad; grandes avenidas reconquistadas para el uso ciudadano y revegetadas, con compartición de plataforma para el transporte público, que puedan integrar, por expansión física de su peatonalidad y sus espacios revegetados, los barrios perimetrales con espacios verdes y plazas, dispersando el espacio público y cohesionándolos a través de ellas; etc.

La oportunidad de re-naturalizar, re-vegetar y re-permeabilizar los espacios públicos destinados a un tráfico intenso en el actual paradigma, tanto en el territorio urbano como en el externo a la ciudad, como elementos diseñados para el desplazamiento en vehículo privado, es patente en muchas de la actuaciones que se producen en el mundo actual: transformar una autovía de ronda en un bulevar ajardinado, con los espacios de tránsito justos para circular a 30km/h —se deben diseñar como distribuidores de tráfico, no como vías rápidas de distribución, si se pretende integrar en la trama urbana—; eliminar el tráfico en vías duplicadas, nacidas como diseño para el vehículo por dotarlo de mayores alternativas, para convertirlas en parques lineales, que inviten al paseo, e integren vegetación; eliminar vías de atajo por cascos urbanos, transformándolos en zonas de relación y comercio local; eliminar carriles de tráfico, en el convencimiento de que este va a reducirse en la estrategia de desmovilidad, para ampliar espacios de tránsito de viandantes, zonas arboladas, para generar sombra, suelos permeables y vías para VMP. Son todo ello posibilidad de actuaciones integradas en la estrategia de desmovilidad, capaz de revertir también la situación de las ciudades actuales. Iniciativas de equiparación de estatus de los diferentes actores, o primacía del ciudadano, mejor, son modelos de un nuevo paradigma que devuelve a la ciudadanía lo que inicialmente era suyo, como en el caso de Pontevedra:

Estamos aprendiendo a mirar la ciudad de otra manera, y desarrollando herramientas (Walkscore, Walkonomics, o incluso esta ingeniosa iniciativa en Pontevedra para dar a quienes se mueven sin coche el mismo estatus que tienen otros modos de transporte, etc...) para medir e interpretar la calidad de las calles en función de la experiencia que ofrecen. (Fernández, M. 2017)



Gráfico 6. METROMINUTO.

Plano de Pontevedra en distancias "a pie".

Fuente. - Ayuntamiento de Pontevedra. Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

Invertir el proceso de planificación, revertir lo ideado con otra visión, establecer formas diferentes de cuantificar las necesidades, humanizar la ciudad y re-naturalizarla aprovechando las infraestructuras

públicas existentes, las cuales deben culturalmente entenderse hiperdimensionadas para el objetivo reduccionista de tráfico e inflacionista de humanidad y sociabilidad, deben ser integrados en una nueva forma de hacer ciudad, de plantear el nuevo modelo de asentamiento para el territorio urbano, para poder ser coherentes con ese otro objetivo paralelo que significa descarbonizar, descongestionar y desmovilizar el coche para movilizar a la ciudadanía.

Los estudios de tráfico, y toda una institución como los ingenieros de transporte, han vivido en un pedestal todas estas décadas, pero en sus cálculos nunca ha entrado quien no se mueve con las manos al volante o, al menos, gracias a un motor. Por eso siempre han contado los flujos de vehículos para sus cálculos de los anchos viarios (siempre crecientes) para justificar nuevos carriles, nuevas carreteras, nuevas autopistas. Mientras, no se detenían a contar a los paseantes, olvidando que siempre han sido mayoría, o al menos hasta que no han sido arrinconados como en muchas ciudades de Estados Unidos donde andar puede ser una experiencia desoladora y un comportamiento casi sospechoso. Por eso también hasta hace poco ha tenido que ser de una manera rudimentaria, casi antropológica, como hemos aprendido a medir y comprender a quienes andan en la ciudad, a quienes se sientan en ella, quienes la pasean, la patinan, la pedalean, la deslizan, etc. (Fernández, M. 2017)

¿Y qué sucede en el resto del territorio, en las comunicaciones interurbanas? ¿No existe una forma de trazar las vías de comunicación establecida en base a criterios de comunicación pacificada? Las vías se trazan para vehículos rápidos, individuales, privados. Se adaptan a su mejor configuración, en el establecimiento de los trazados en función de las velocidades, la seguridad, la capacidad de adelantar, los radios de curvatura y los peraltes para asegurar una cierta velocidad.

Pero ¿es posible un nuevo concepto de comunicación? ¿Es posible implantar nuevos medios de comunicación ajenos a vías de tráfico intenso y rápido?<sup>203</sup>

Deberíamos llegar al convencimiento de que es posible integrar en las actuales vías otro tipo de comunicación, con espacios diseñados para VMP, trazados de recorridos para tranvías comarcales accesibles, generar saludables paseos interurbanos, etc. Las infraestructuras de carácter comarcal son diseñadas con un cierto grado de sobredimensionamiento, puesto que las distancias son relativamente cortas y el tiempo empleado en recorrerlas, igual que las vías de las ciudades, es asumible mediante otro tipo de ecuación espacio-tiempo menos agresiva, primando otra forma de recorrerlas y disfrutarlas. «Estas distancias son tiempo y movilidad impuestos, en detrimento de la calidad de vida.» (Moreno, C. 2020)

Se trata de recuperar aquellas vías que actualmente son carreteras de tráfico entre poblaciones de una misma comarca como vías revegetadas, con carriles de tráfico de dimensión reducida, pacificando el recorrido, estableciendo zonas de estancia y generando sombra mediante arbolado, de tal manera que trasladarse de una población a la vecina pueda llevarse a cabo mediante transporte público electrificado principalmente, pero también mediante paseo o mediante VMP, tratando de limitar el tráfico rodado individual al estrictamente necesario y al de reparto, con limitación de velocidad. Se trataría de dotar a estas vías, en la medida de lo posible, de un diseño semiurbano, de bulevar, capaz de ser integrado en la naturaleza, de manera que la necesaria infraestructura comarcal contuviese elementos de integración natural en el territorio, en el paisaje, en el entorno sobre el que, invadiéndolo, se desarrollan.

La desaparición de vías comarcales vegetadas no es más que el producto de un crecimiento en el modo mecanizado y veloz de trasladarse. No hay otra razón que la seguridad derivada de modos más peligrosos de moverse. Consecuentemente, habría que devolver la seguridad a la vía, no generar un diseño que facilite ese elemento de inseguridad.

El sobredimensionamiento de los espacios de movilidad versus la vía bulevar, limitada en su diseño al tráfico lentificado, no aporta valor añadido al modelo de tráfico actual, al contrario, propicia la congestión y la contaminación:

La construcción de carreteras más anchas no es la solución a la congestión. En realidad, la construcción de carreteras más anchas puede crear más congestión. Cuando se reduce el espacio vial para los vehículos, el tráfico disminuye, porque los conductores cambian sus rutinas, como lo demostró un estudio en más de 100 lugares en Canadá, Australia y Japón. Estos lugares registraron una disminución del tráfico de entre el 14 y el 25 por ciento después de la reducción del espacio vial. Cuando esta medida es acompañada de iniciativas para hacer el transporte público más atractivo, este tiene más probabilidades de convertirse en el modo de transporte preferido....

...patrón a escala humana no es un impedimento para el flujo del tráfico, pero una calle excesivamente

---

<sup>203</sup> No debería resultar ajeno a la memoria del lector la imagen de aquellas vías entre poblaciones que aparecían flanqueadas por plátanos perennemente vigilantes que, seguramente, ante el incremento de potencia y velocidad de los vehículos y la posibilidad de accidentes, fueron eliminados, desnaturalizando las infraestructuras que ya suponían una barrera para la biodiversidad territorial.

ancha puede crear una barrera. ...

...las calles que dan prioridad a peatones y ciclistas, y que son seguras y amables, promueven un vecindario más unido....

...Los beneficios incluyen un mayor atractivo de los vecindarios, una mayor interacción social, aumento de la seguridad, disminución del ruido y la contaminación, y reducción del efecto invernadero. (Nac U. 2017)

Es el reforzamiento de la vía principal —las secundarias deben asumir su papel de zonas preferentemente peatonales, de acceso a vecinos y reparto— mediante su capacidad de asumir otros medios de transporte, los públicos mejorados, integrando en ellas los elementos reconocibles por la ciudadanía —amplias zonas de paseo, arbolado, vegetación, suelos permeables, sombra, espacios de estancia, servicios, etc.— para asumirlas como espacios de relación, por haber limitado el elemento agresivo a su mínima expresión, lo que debe propiciar una ciudad amable, inclusiva y accesible. La descongestión pasa por la limitación y la reducción del número de vías, pues incentiva otros medios de transporte. Es el razonamiento deducido de la paradoja de Braess, si bien este respecto de la cantidad de vías, no respecto de su capacidad:

...es la observación de que añadir una o más carreteras a una red de carreteras puede acabar dificultando el flujo de tráfico general a través de ella. La paradoja fue postulada en 1968 por el matemático alemán Dietrich Braess, quien se dio cuenta de que añadir una carretera en un ejemplo concreto de red de tráfico vial congestionada aumentaría el tiempo total de viaje.

... Se ha sugerido que, en teoría, la mejora de una red podría lograrse eliminando ciertas partes de la misma. (Paradoja de Braess. Wikipedia)<sup>204</sup>

En definitiva, las políticas de movilidad deducidas, en el contexto en el que nos encontramos, de los denominados planes de movilidad sostenible —muchos de ellos basan la sostenibilidad, transgrediéndola, en la implementación de mayores vías, con integración de segregados itinerarios de VMP—, son el argumento de la movilidad mejorada como fluidificación del tráfico, basada principalmente en el análisis de los tráficos circulatorios de vehículos privados. No cabe duda de que se debe modificar radicalmente la conceptualización de los criterios afectos a esa movilidad, para determinar cuál es la necesaria movilidad personal, la que debe ser recuperada en las ciudades, estas como núcleos de sociabilidad e inclusión, dándoles tratamiento de criterio a las políticas que denominamos, siguiendo a Carlos Moreno, de desmovilidad. Los estudios de movilidad deben primar, al menos con el mismo nivel de requerimiento, como *input* en el estudio, los movimientos ciudadanos, no simplemente el flujo de tráfico, que debería ajustarse a las posibilidades que el primero le pueda restar en los ámbitos en los que deban coexistir, si es esta la opción elegida.

La accesibilidad no es el facilitamiento del tráfico en fase de descongestión, puesto que la congestión es inherente al tráfico. La accesibilidad es facilitar los entornos, adecuar los espacios públicos, para el movimiento de personas, para la comunicación de sus espacios de hábitat en modo natural. Para ello, la movilidad debe cambiar su forma de ser concebida, atendiendo a la reducción, en primer lugar, de la necesidad de desplazarse —la variable proximidad— y, en caso de hacerlo, diseñarla mediante la movilidad colectiva, no en base tráfico rodado individual —la variable transporte público—, para tener como modelo de diseño del espacio público la ciudadanía en vez del vehículo rodado individual —la variable humana.

La proximidad permite realizar menos y más cortos desplazamientos. La proximidad y la implantación del criterio de usos mixtos en las áreas urbanas favorece no generar un viaje por actividad, sino muchas actividades por viaje. Además, modifica el criterio de desplazamiento, adquiriendo rutinas de desplazamiento pacífico y lento, por innecesariedad del estrés en la ya comentada ecuación espacio-tiempo.

El transporte público se genera con mejores garantías de éxito cuando se activan las posibilidades de escala en los diseños en proximidad y se rentabiliza, aunque socialmente ya lo sea, el coste de implantación.

Ese tipo de transporte universaliza y propone la igualdad de oportunidades en la movilidad, mitigando con cierta efectividad el individualismo, la desigualdad y la pobreza. Reactiva la vida ciudadana y facilita la posesión de la ciudad por la ciudadanía, pues libera espacios para uso público, que en el modelo actual se destinan a vehículos estacionados, sin ninguna actividad, o en movimiento, ocupando entre ambas actividades casi el 70% del espacio destinado a uso colectivo de la ciudad.

Por último, la conceptualización del diseño de la ciudad obviando el tráfico rodado como principal

---

<sup>204</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Paradoja\\_de\\_Braess](https://es.wikipedia.org/wiki/Paradoja_de_Braess)

protagonista y propiciando la universalización de su posesión por la ciudadanía, el diseño para los ocupantes y sus usos básicos y vitales, debe conducir a la recuperación de los trazados propios de la ciudad mediterránea, compacta, pero, como ya hemos dicho, esponjada con espacios de relación, con su focalización en elementos e hitos significativos, espacios de significación reconocibles, adecuación de los espacios libres y de comunicación a mejores sistemas de soleamiento y aireación, adecuación de los espacios a su uso colectivo, desproviniendo visualmente a las ciudades de la imagen del vehículo como el elemento más característico de estas.



Imagen 42. RECUPERANDO ESPACIOS

Una calle cualquiera en Oslo, antes y después de recuperar espacios "privatizados" para aparcamientos.

Fuente. - Oslo ha tenido una idea brillante para sacar a los coches de sus calles: eliminar los aparcamientos (xataka.com)

Pero, además, no debemos obviar que la desmovilidad o la movilidad humanizada conduce a la universalización de la accesibilidad, a la inclusión, a la integración y a la cohesión social. Los territorios se han ocupado como espacios de expansión en base al criterio de la circulación rodada, que tiene una determinante de género indudable, como establecen Pourramazani y Miralles-García (Pourramazani, H y Miralles-García, J.L. 2022a), referenciando a Gauvin, L,

La movilidad no es igual para todos los grupos socioeconómicos. Por otro lado, la movilidad diaria y el género son inseparables y se influyen mutuamente. Las ciudades no son neutrales en cuanto al género y ofrecen importantes oportunidades para reducir las brechas y desigualdades de género.

Un tema prioritario será la incorporación de la perspectiva de género en el urbanismo y en los estudios de movilidad. Los hábitos de viaje de los diversos grupos de género han sido reconocidos durante mucho tiempo en la literatura como resultado y causa. Dado que el sistema de transporte actual todavía está centrado en los hombres, las mujeres están más privadas de acceso a vehículos. En consecuencia, la falta de igualdad de género dificulta a determinados colectivos el acceso y las oportunidades en el mercado laboral y la plena participación en las actividades que ofrece la ciudad.

La movilidad está masculinizada, por ser su prototipo de usuario varón, de mediana edad y con trabajo externo al hogar y de éxito —el tipo de coche indica el nivel social y de éxito profesional de su tenedor—, no cuidador y sin necesidad inmediata de cuidados. Otros colectivos de ciudadanos que no respondan a este estereotipo de varón han sufrido, habitado con dificultad, las consecuencias de desplazamientos inverosímiles, distancias insufribles, desapego respecto de algunas de las funciones básicas de la ciudad, el acogimiento y la estabilidad y seguridad, resultando hábitats agresivos, insanos y peligrosos para una importante proporción de sus habitantes.

Un nuevo y operante concepto debe establecerse como coadyuvante a nuevos modos de movilidad, a criterios de universalidad y equidad, los cuales pueden ser provistos por el transporte público y colectivo: la accesibilidad, como elemento de equidad para establecer un nuevo modo de movilidad y, en el caso del espacio público, de movilidad humanizada, de desmovilidad, mediante la capacidad de acceder a tal espacio en idénticas condiciones. Deducido de Pourramazani y Miralles-García (Pourramazani, H y Miralles-García, J.L. 2022b)

La accesibilidad es un concepto de continuo interés en la investigación del transporte y se plantea como un objetivo esencial en la planificación de los últimos años. Este concepto se ve cada vez más como una alternativa al paradigma de planificación y movilidad direccional (Geurs, K.T. et al.) porque permite las interacciones complejas entre el uso del territorio, el transporte y las condiciones socioeconómicas para proporcionar una visión social sana del transporte (Banister, D).

También se afirma que un mejor acceso refleja los beneficios socioeconómicos de la red, en definitiva, del valor territorial y de la calidad de vida. Porque busca establecer un acceso justo para todos grupos de población a servicios complementarios como la atención sanitaria... (Foth, N. et al.)

El coche es una carga inherente al reconocido como «progreso» de los últimos decenios, que ha transformado la imagen de la ciudad, que ha sido instrumento para su privatización y que ha generado más contaminación y más problemas de congestión que en toda la historia en tan solo el período de tiempo desde la revolución industrial. Además, ha sido un elemento de discriminación social. Las ciudades han sido rediseñadas en sus reformas internas y en sus expansiones bajo el paradigma de la movilidad del tráfico rodado, paradigma que se mantiene en la mentalidad de muchos de los decisores de tal diseño. Resulta paradójico encontrar elementos con los que los debates sobre movilidad sostenible se establezcan en base a criterios de descongestión por ampliación de las vías, que no se entienda que la movilidad se cuestiona precisamente por el efecto que genera ese tráfico que los agentes responsables tratan de potenciar fluidificándolo por extensión de la red. Y resulta incoherente que cuando se hable de cuestiones como el establecimiento de «camino seguros» para escolares, por ejemplo, se interprete de manera tan simple como es la de poner un agente controlador en los cruces de peatones, lo que da idea del nivel de concienciación —o educación— sobre cuál es el problema.

Por lo tanto, el paradigma de otro modelo de movilidad, la desmovilidad, o la movilidad humanizada, para no ser drásticos en los conceptos, un modelo de facilitamiento, por otra parte, de la accesibilidad, como elemento de equidad, de implementación de oportunidades distribuidas, de facilitamiento de la obtención de servicios y actividades, sin que ello suponga, simplemente, una planificación de lineales movimientos, sino un conjunto de interacciones complejas con capacidad para la disposición equitativa de servicios y actividades, de movilidad colectiva y de poder acceder a los medios del espacio público para su posesión, como establecen José Luis Miralles y Hoda Pourramazani, relacionado con Proffit, D.G. et al., contraponiendo el concepto de accesibilidad al de simple movilidad direccional, entendida esta como el desplazamiento origen-destino, debe ser implementado en un nuevo criterio de planificación. La movilidad es el acto, la accesibilidad, la capacidad para ejercerlo.

La accesibilidad resuelve las interacciones complejas entre diferentes perspectivas, mientras la movilidad simplemente podría responder a la facilidad de movimiento y a la facilidad para llegar a los destinos deseados... (Pourramazani, H. y Miralles-García, J. L. 2022b)

Accesibilidad y desmovilidad deben encontrarse en el eje de una nueva forma de hacer y en una actitud de perseverancia en un modo de recuperar la ciudad, para ser justos para todos y sostenibles, y con ello actuar para des-infraestructurar o estructurar en base ciudadana, para re-vegetar o re-naturalizar los núcleos urbanos y las infraestructuras necesarias, para integrar los modos de transporte público mejorado —quizás los tranvías, también, interurbanos en cada comarca—, para configurar elementos en el espacio público capaces de desposeer al vehículo privado, en atención a las personas, de su capacidad de ser instrumento de la privatización del espacio público —no cabe duda que en esa función privatizadora actúa sin competencia—, y entregarlo a la ciudadanía, transformando la ciudad en el entorno seguro y habitable, accesible, que se precisa y no en el imperio gestionado y contaminado del motor dominante. Pero para ello, es necesaria, porque cuando no se asume la necesidad y se entiende la emergencia, el fracaso está asegurado, una previa concienciación cívica y una apuesta por parte de los responsables políticos y técnicos en definir, asumiendo su posibilidad real, un nuevo modelo de establecer alternativas de desarrollo urbano y de los flujos de movimiento en ellos: no habrá evolución si su necesidad no se asume. Repetimos el discurso ya mencionado de Fred Kent, con el objetivo de denunciar cuál es el destino de la reflexión y cuál ha de ser el *input* de análisis para obtener un nuevo modo de acometer el diseño territorial:

Si diseñas para coches y tráfico, tendrás coches y tráfico. Si diseñas para personas y espacios públicos, tendrás personas y espacios públicos. (Kent, F. 2008)<sup>205</sup>

### **5.3.5. La policentralidad urbana: las ciudades y los barrios autónomos, como elementos alternativos a la dispersión territorial**

Hemos estado reflexionando sobre la ciudad compacta, no invasiva de territorio, entendiendo la compacidad como la ciudad en continuidad cuando se muestra necesaria su expansión. Hemos establecido la necesidad de mantener los espacios naturales, los todavía no antropizados, preservados de cualquier acción innecesaria, estableciendo como criterio para ser ocupados dos factores: el primero, su capacidad funcional derivada de sus valores intrínsecos para asumir usos y actividades de todo tipo, desde la agricultura hasta la urbanización primaria, secundaria o terciaria; y, en segundo lugar, la ineludible constatación de la necesidad de esa ocupación, definiendo tal necesidad como la que se encuentra indisolublemente unida al interés general, y estableciendo el

---

<sup>205</sup> <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/abrir-restaurantes-y-revivir-la-ciudad/>

requisito de los niveles para definir los grados de evaluación de esa necesidad de ocupación.

Hemos reforzado con ello la necesidad de limitar el crecimiento antrópico sobre el territorio, protegiendo los recursos del mismo, los físicos y los culturales, por su carácter de limitados, incluido el mismo suelo. Esa limitación no es caprichosa, sino necesaria por su finitud, y vinculada a factores propios del territorio.

De ello hemos deducido la necesidad de establecer modelos de ciudad compacta o modelos de ciudad en continuidad, configurándose, en función de su tamaño y complejidad, en monocéntrica o policéntrica, por cuanto puede ser una única célula o un sistema de células autónomas conexas, pero, en cualquier caso, no una mancha de aceite desequilibrada y expansiva sin límite.

En el funcionamiento y la jerarquización y estructuración de los asentamientos urbanos no se reproducen en todos el mismo modelo de organización ni la misma tipología de conformación espacial y funcional. Hay diversos patrones, muchos patrones, en función de culturas, sistemas económicos, sociales, etc.

Sin embargo, si hay modelos que nos son próximos y que se simplifican en:

Las ciudades de un tamaño pequeño, aquellos pequeños núcleos rurales que, en la actualidad, en nuestro entorno cultural, todavía conforman el sistema humano de territorios que se encuentran en proceso de vaciamiento. Se configuran a través de organizaciones urbanas monocéntricas, con pocas variaciones sobre su estructura originaria. Esta centralidad única se establece en base a un espacio comprensivo de los servicios básicos de la comunidad, sus equipamientos, alrededor de los cuales, en núcleos con distancias asequibles para los desplazamientos a pie, se organizan los espacios habitacionales, estructuras urbanas de escasa entidad, trazadas, diseñadas informalmente para recorridos no motorizados. En estos lugares, lógicamente, no se producen congestiones de tráfico y la población, el conjunto de los espacios urbanos, se percibe como una prolongación pública de una comunidad cohesionada.

Estos núcleos vienen a estar configurados por los elementos más representativos de la ciudad ubicados en las zonas centrales —plaza del mercado, centro religioso y administrativo— alrededor de las cuales se organizan las residencias. Suelen ser poblaciones complejas, en el sentido de que los usos en ellas realmente sí están equilibradamente esparcidos por el núcleo, propiciando la integración del conjunto de su población, que se lee más como una comunidad que como un conjunto de individualidades agrupadas.

Estos núcleos se caracterizan por un patrimonio edificado de casas tradicionales, con tendencia a su preservación tipológica, salvo determinadas y sorprendentes excepciones —véase en la siguiente fotografía el edificio de 5 alturas, con estructura de división horizontal, en la fotografía del núcleo de Ain, Castelló<sup>206</sup>— incluso en los escasos crecimientos que se puedan llegar a producir por necesidades de nutrir de población el núcleo o por la constitución de segundas residencias de escaso impacto.

La tendencia es, por otra parte, la de integrarse en el núcleo en continuidad cualquier elemento de crecimiento controlado cuando, como ya hemos comentado, tal crecimiento resulte imprescindible. No debe resultar ajena la necesidad de crecimiento en estos núcleos, si se pretende mantener estas poblaciones para equilibrar el territorio, pues deben generarse atractivos laborales y generación de empresa, regeneración de la actividad económica tradicional, potenciación de la agricultura local, para poder consolidar un nivel adecuado de población, y ello implicará, sin duda, nueva y controlada oferta habitacional. La aparición de núcleos aislados dependientes del principal, con objetivos turísticos o vacacionales, resulta, por regla general, atípico, y debe ser evitado en la medida de lo posible, pues no se constituye como nuevo núcleo adecuadamente nutrido, sino como espacios aglomerados de segundas residencias dependientes del núcleo principal, al que urbanísticamente distorsionan en su funcionamiento.

---

<sup>206</sup> En general, las incoherencias en términos urbanísticos y territoriales derivan, más que de malas praxis, de aplicaciones de modelos ajenos al intrínsecamente genuino del lugar, y resultan así por finalidades no afectas a la solución de problemas propios, sino de fines que determinan el territorio como un medio de obtener plusvalías.



Imagen 43. AÍN

Plana Baja. Comunidad Valenciana.

Fuente. - Ajuntament de Aín

Por otro parte, nos encontramos en nuestro territorio con un gran número de ciudades de tamaño medio, aquellas que se conforman alrededor de un núcleo histórico o antiguo, pero que han tenido, por razones de una cierta industrialización o de cierta evolución turística, un crecimiento en modo de ensanche durante la segunda mitad del siglo XX. Son ciudades que raramente suelen superar los 30.000h, y se mantienen con un cierto equilibrio poblacional.

Estas ciudades medianas adquieren una entidad que también se puede leer como un sistema monocéntrico, por cuanto, en términos de distancia, no supone la necesidad de transporte público o privado para desplazarse de un lugar a otro de la ciudad. No obstante, morfológicamente, debido a los crecimientos comentados, incorporan barrios ajenos al núcleo tradicional, que se integran en la población bien como ensanches bien como asentamientos en continuidad. No son atípicos, tampoco, crecimientos aislados derivados de asentamientos informales o urbanizaciones de segunda residencia, según la característica económica del municipio.

Como consecuencia de su evolución urbanística, estas ciudades nacen de un núcleo central en el que siguen estando ubicados los edificios más representativos de la ciudad, el centro religioso y el administrativo. Sin embargo, el sistema ligeramente expansivo que adoptan les hace generar nuevos hitos en el interior de la ciudad, generando pseudobarrios, en alguno de ellos con una cierta centralidad, otros, claramente amorfos.

Se suele producir un desplazamiento de la zona comercial, fundamentalmente por el nacimiento, en los orígenes de su primera expansión urbana, de un nuevo mercado municipal de nueva planta, construido ya en zonas de ensanche. No constituyen todavía un conjunto en el que se pueda considerar que las células de nuevos crecimientos se deban considerar barrios autónomos, aunque sí es cierto que se producen ámbitos que se encuentran menos equipados y resultan casi ámbitos dormitorio, con una determinada deficiencia de servicios.

Se produce, por otra parte, una terciarización de los núcleos históricos, que son abandonados como residencias, propiciando, por un lado, la sustitución de la población autóctona por comunidades de rentas bajas, que generan pequeños guetos descohesionados. Y, por otro lado, la implantación de comercios que generan la sensación de centro comercial disperso, propiciando una especie de zonificación indeseable. Lógicamente, las zonas habitadas y las terciarizadas no coexisten.

El problema principal de estas ciudades es el tráfico que innecesariamente generan. Esta circunstancia se produce por dos razones. En primer lugar, por la constatada tendencia de su población a mantener formas de habitar externas al núcleo. Es decir, es la tipología de núcleo que genera mucha edificación informal en diseminados, lo que provoca ámbitos de ciudad desnutrida —espacios de ciudad habitada sin estar nutrida suficientemente como para poder ser autónoma, sin locales comerciales, sin centros cívicos, ni administrativos, sin servicios en general—, lo que les obliga a desplazarse en vehículo privado, principalmente, hacia los cascos consolidados originales. En segundo lugar, se lleva a cabo en ellas una especie de «síndrome de transición» entre el pequeño núcleo y la ciudad, que proporciona un grado minimizado de estructura de ciudad, un cierto nivel de renta, generalmente superior al de los núcleos de gran tamaño, y, por supuesto, la «innecesaria necesidad» de coger el vehículo privado para cualquier desplazamiento, entre otros factores, también por la ausencia de transporte urbano público. Muchas de estas ciudades no han adquirido la madurez suficiente como para asumir su idiosincrasia de población mediana, implantando comportamientos de movilidad y funcionamiento propio de núcleos más importantes, ajenos a su conformación funcional y viaria.

Se trata, por lo tanto, de núcleos que precisan de ciertas acciones de consolidación de núcleo autónomo, con una cierta estructura de barrios, una ligera policentralidad, para nutrir al conjunto de la población a distancias no mayores de, por ejemplo, 15-20 minutos a pie, siguiendo el modelo de *la ciudad de los 15 minutos* de Carlos Moreno, para generar incipientes células, en este caso, sin solución de continuidad, en las que sus habitantes puedan disfrutar de los servicios básicos sin necesidad de desplazarse fuera de su entorno más próximo.

Pero, principalmente, precisan de actuaciones de control de la movilidad, de manera que se articulen espacios, en este caso, se generen, si existe un crecimiento en ensanche, o se reconviertan, si se trata del viario tradicional, las vías y espacios públicos en espacios de uso preferentemente para viandantes, evitando los tráficó de atajo por el centro de la población, trazados absolutamente típicos, por tratarse, generalmente, de ciudades con diseño radial —las vías principales se producen sobre los antiguos caminos que parten del centro de la ciudad hacia poblaciones vecinas—, que resultan invadidas, especialmente a determinadas horas de movimientos por razones laborales o escolares, por tráficó congestionantes, lo que resulta sorprendentemente disfuncional al provocar un exceso de movilidad rodada en una ciudad inicialmente contenida, destruyendo las ventajas que estos núcleos compactos y limitados, pero bien dotados para el bienestar, pueden ofrecer como modelo de nueva ciudad sin excesivos esfuerzos.

En general, el problema más acuciante que se produce en este tipo de núcleo es el ya comentado de formación de diseminados, residencias invasoras de territorio de manera afuncional, lugares habitacionales infradotados, que generan grandes movimientos de población, pues todos deben desplazarse en uno o dos vehículos por unidad residencial, al no disponer de centros dotacionales adecuados ni de servicios públicos para entenderlos como ciudad.

Es vital, para poder regenerar estos núcleos en una tipología de ciudad compacta o en continuidad, nutrir estos ámbitos diseminados, o los expansivos, mediante lugares o hitos de generación de identidad, implementar los centros cívicos o administrativos, religiosos o culturales, espacios libres o de relación, precisos para que se limiten los desplazamientos al núcleo central, estableciendo la continuidad de ciudad, bien mediante la colmatación del territorio intersticial, si este no resulta desproporcionado para la entidad del núcleo, bien mediante una razonable densificación del ámbito del diseminado, que permita la integración de los usos comentados y de espacios de habitación mixtos y complejos, conectando con la ciudad mediante restrictivas vías de tráfico ajustadas a su necesidad, que permitan acercarse a lugares perimetrales de estacionamiento o nodos intermodales, desplegando sobre el resto del territorio los elementos de comunicación ligera que introduzca una malla peatonal atravesando espacios públicos o privados de carácter natural —parques o explotaciones agrícolas— para conformar un paisaje de ciudad revegetada, continua y, en la medida de lo posible, compacta.

Eventualmente, si tienen un cierto carácter turístico, incorporan, también, barrios expansivos de viviendas unifamiliares a lo largo del elemento turístico que caracteriza esta variable, por ejemplo, el litoral marítimo. En realidad, tales crecimientos expansivos generan un verdadero problema para la configuración del modelo de ciudad pretendido, pues se informan como barrios sin cohesión social, generadores, por supuesto, de exceso de movilidad, desnutridos, con servicios económicamente ineficientes y, en muchas ocasiones, propios de segundas residencias, lo que genera desequilibrios poblacionales por temporadas. En realidad, son formaciones regularizadas, pero con un cierto carácter similar, aunque más compactas, a las formaciones de diseminados, y sus problemas precisan de soluciones de identificación y nutrición como barrios, esta vez en continuidad. En detrimento de estos respecto de los diseminados es la imagen de absoluto aislamiento social que proponen en su espacio público, que, desde el punto de vista de la sociabilidad, resultan de un verdadero comportamiento de antitética ciudadanía. La imagen de integración del espacio privado-público es nula, en aras de espacios de seguridad y privacidad individual.





Imagen 44. ¿Vial público?

Los límites de los espacios privados desvirtúan el carácter público de los espacios. Vila-real. Comunidad Valenciana.

Fuente. - Google Maps

Obviamente, y en función del tamaño del núcleo, este precisará de un cierto transporte público interno, sin necesidad de establecer una red de transporte urbano al uso de las grandes ciudades, que permita desplazar a la población entre los hitos principales, desde los nodos intermodales comentados.

La tipología edificatoria de estas ciudades incluye tanto las viviendas unifamiliares urbanas tradicionales, como los edificios susceptibles de división horizontal, con capacidad suficiente para alcanzar una razonable densidad, que permita el crecimiento necesario de la población, en los términos en los que resulte obvia esa necesidad, sin tener que proceder, de entrada, a la expansión urbana.

En este sentido, en este tipo de ciudades es habitual encontrar planeamientos con suelos urbanizables no desarrollados, enquistados en su incoherencia, en los que, curiosamente —quizás la expectativa de desarrollo limite las acciones— no se ha producido el asentamiento que hemos denominado diseminado, y que se reproducen en las revisiones urbanísticas, sin replanteamientos de posibilidad de decrecimiento de estos aun habiéndose mostrado como inútiles. Sin duda, aun siendo popularmente rechazadas, políticas de desclasificación son requeridas para ajustarse a las realidades evidentes.

Por último, encontramos las ciudades de un tamaño ya importante, ciudades desde una población superior a 40.000h, hasta las grandes urbes. Ya son ciudades, en las que la relación entre el centro original, el histórico, y los ámbitos de crecimiento no guardan una equilibrada proporción, quedando el primero como elemento casi arqueológico y los segundos como la verdadera ciudad. Son aquellas en las que los barrios se dispersan por el territorio urbano, generando diferentes ámbitos, incluso diferenciados en su tipología y en su población.

Son las ciudades en las que debe implantarse una política de nutrición de barrios para constituir esas ciudades policéntricas, completamente dotadas en cada ámbito, surtidas del comercio local necesario, equipamientos de barrio, centralidad diferenciadora y simbólica en cada uno de ellos, alcanzando dimensiones básicas de distancia a pie de 15 a 30 minutos —por establecer límites razonables— dentro de cada ámbito funcional.

El tratamiento viario de las mismas no debe diferir del ya comentado para la ciudad mediana, ello, siendo posible, en cada una de sus células. El tráfico debe reducirse al mínimo de acceso a residentes y de tráfico de reparto, limitando las velocidades y generando los diseños necesarios para que ello sea así, lentificado y pacificado, de manera que los espacios públicos identifiquen al barrio como la zona de trabajo, comercio y ocio de sus ciudadanos, al quedar conectados internamente mediante vías de su pertenencia en el propio imaginario colectivo de sus habitantes. Por supuesto, debe inferirse en esta situación la limitación, como ya se ha comentado, del tráfico de atajo que supone una invasión ajena al funcionamiento del propio barrio.

Obviamente, independientemente del tipo de núcleo, las conexiones entre las diferentes células de la ciudad deben propiciar, sin ninguna duda, la relación no competitiva entre ellas, la transición orgánica entre los diferentes ámbitos, por cuanto, siendo policentros autónomos, constituyen la misma ciudad, que se caracteriza por ser única y habitada por ciudadanos que la deben identificar

como propia.

Los cosidos entre las zonas deben integrar vías perimetrales de tráfico circunvalatorio, pero integrado en bulevares re-vegetados o pacificados, con un tráfico ajustado a su función, en el que el transporte urbano colectivo sea el coprotagonista junto a los espacios segregados para viandantes y VMP: las grandes avenidas de tráfico intenso son barreras segregadoras que deben evitarse, por cuanto los barrios son policentros, pero no diferentes ciudades. Incluso los bulevares perimetrales deben considerarse como tales incorporando los anillos verdes necesarios para que dichas circunvalaciones no se conviertan en autopistas *by pass*, barreras con el entorno territorial, al que se debe vincular la ciudad.<sup>207</sup>

Estas ciudades, también las medianas —las pequeñas carecen de estos espacios o los integran de forma orgánica— deben integrar en su trama la reconversión de las islas industriales y terciarias enquistadas en ellas, propiciando su recuperación funcional, lo que facilita la lectura histórica de la ciudad, en espacios de nuevos trabajos y comercio, espacios administrativos o de ocio, que pueden ser densificados con objeto de integrar espacios habitacionales.

Esa densificación razonable en estas ciudades también juega un papel importante en la evitación de la expansión innecesaria, compactándola, aunque, como ya advertimos sobre ello para evitar la excesiva aglomeración, esponjando la trama. La reforma interior de los barrios colmatados, la rehabilitación cualificada de los deteriorados, la renovación de los obsoletos —por supuesto, evitando gentrificaciones especulativas, mediante normativa restrictiva, si es necesario— permitirá, además, la generación de los necesarios espacios públicos de relación de barrio, el esponjamiento necesario, a la vez que la densificación de los ámbitos edificatorios sobre los que se actúa para albergar nueva población: los procesos de densificación, aun con sus razonables límites, son alternativas válidas previas a la expansión de la ciudad que, en caso de ser necesaria, se deberá llevar a cabo sin solución de continuidad, generando nuevos centros, evitando, en la medida de lo posible, la movilidad rodada privada.

En definitiva, con objeto de garantizar una adecuada política de no invasión territorial, de no crecimiento como sistema de generar hábitat en dispersión y consumir más territorio y ejercer mayor presión sobre él por invasión y debido a infraestructuras de movilidad, deberemos reforzar la idea de la compacidad de los núcleos habitados, de la limitación de su expansión.

La descentralización económica y demográfica hacia la periferia, la separación de las funciones urbanas residenciales/comerciales/industriales y recreativas y la configuración de ciudades difusas o dispersas de baja densidad (frente a las tradicionales ciudades compactas de mayor densidad) determinan un mayor consumo energético, una menor eficiencia en la utilización de los recursos, mayores desplazamientos y distancias recorridas y nuevos requerimientos de superficie de suelo. (Mella, J. M. y López, A. 2015)

Veamos, la generación de ámbitos urbanos de actividad humana se deberían postular como ámbitos compactos, entendidos como ámbitos en continuidad, razonablemente densos, estableciendo la racionalidad en la proporción de espacios públicos que se establezcan, no siendo más razonables los espacios urbanos de escasa densidad de viviendas por hectárea, si la proporción de sus espacios públicos es reducida, frente a los de alta densidad edificatoria, creciente en altura u ocupando espacios privados integrados en la trama, si sus espacios de relación son abundantes. Se configurarían jerarquizados, estableciendo sus elementos referenciales en sus dotaciones públicas que, en una sociedad igualitaria, mixta y cohesionada, deberían hacer referencia a los espacios comunes ideológicamente más sociales, mercado público, centro cultural, escuela, comercio local y cultura, siendo fundamental el primero como elemento signifiante en la comercialización de los productos de proximidad, fundamentales para ayudar a descarbonizar la atmósfera y producir en los ámbitos de consumo, como referente, una nueva forma de desglobalización económica, al fin y al cabo, la única globalización real y no, precisamente, siempre positiva.

Estos espacios jerarquizados darían lugar a ámbitos de reducidas dimensiones, en el caso de pequeños núcleos, monocéntricos. En el caso de núcleos más desarrollados, la configuración sería policéntrica, por barrios especialmente, hoy en día los llamados eco-barrios, aunque sería más propio añadir la cualidad de autonomía frente a dependencia del resto de la ciudad para acotar la movilidad: en ambos casos, con dimensiones acotadas en cada ámbito capaces de poderse abarcar por medios de locomoción humanizados —entre 15 y 30 minutos a pie— con pérdida paulatina de la innecesaria movilidad rodada, que quedaría restringida a residentes y tránsito de reparto,

<sup>207</sup> L'Horta de Valencia y la ciudad son dos elementos de un mismo sistema territorial. La ciudad debería limitar la invasión de su entorno y la huerta debe naturalizar la ciudad, penetrándola, permeabilizando los límites de la primera.

obviamente dejando a salvo a personas con movilidad reducida.

Los policentralidad debería ser, por lo tanto, la conformación teórica de barrios que deben propiciar la autonomía local en colectividades autogestionadas —las asociaciones cívicas, de vecinos, como elementos recuperados reivindicativos, pero coadyuvantes de la administración— con su relativa interdependencia en la ciudad. Deben ser núcleos de participación popular, democrática, pues por tamaño ello es accesible. Su tendencia ha de ser constituirse en eco-barrios, fomentar la hibridación de ciudad-naturaleza, sobre todo en aquellos que puedan disfrutar de una situación periférica, que debe pasar de marginal a preferente, con implicación con el ecosistema en el que se insertan, renaturalizando sus espacios públicos y vegetando sus edificios. Han de propugnar, en todo el sentido del término, la ecoeficiencia, trabajando la biodiversidad, la economía circular, aprovechando las tecnologías inteligentes para hacerlos más eficientes, que no más dependientes —no más controlados— de elementos incontrolados y desconocidos. La limitación y, finalmente, la tendencia a la reducción a cero, más que la neutralización, de las emisiones de gases de efecto invernadero debe propiciarse desde lo pequeño hacia lo más desarrollado, pues son las acciones cotidianas las que establecen la cultura del bienestar y de simbiosis con lo natural.

El cambio cultural es la base del cambio de capacidad para resistir —la sociedad actual se manifiesta como individualista y en el aislamiento no hay resiliencia—. Y en el cambio cultural se encuentra el principio de la mezcla de culturas de tradiciones, la imbricación de usos, la desuniformidad como regla unificadora en el concepto de humanidad y colectividad, frente al conjunto desagregado de individuos que habitan, pero no cohabitan, no participan la ciudad.

¿Y qué supone para la ciudad su «subdivisión» en células autónomas?, ¿su disgregación? Evidentemente, no se trata de hacer múltiples miniciudades, barrios aislados, para evitar la gran ciudad. Se trata de establecer las unidades funcionales en su dimensión adecuada. Se trata de generar núcleos, barrios, en los que el individuo y el conjunto de ciudadanos, por extensión, puedan llevar una vida completa y compleja, en la que los elementos básicos, residir, trabajar, abastecerse y disfrutar, sean obtenibles en un radio de acción naturalizado por su forma de desplazamiento humanizada, a pie, en VMP, de manera que el elemento que más disfunciones genera en la ciudad, el automóvil, y para el que esa ciudad se ha rediseñado, transformado y expandido en los dos últimos siglos, sea revertido como protagonista, para ser simplemente un elemento accesorio que hay que soportar, si es que ello es necesario.

¿Y son esos barrios elementos que se disgregan del funcionamiento conjunto de la ciudad? Evidentemente, por coherencia, no deben conceptuarse como tales. Son elementos que se desarrollan como una parte de un conjunto, y este debe encontrarse cohesionado y definido por el ADN propio que tiene cada urbe. Y para ello, cada barrio debe mantenerse suturado con el resto de la ciudad mediante la eliminación de barreras estructurales, de elementos de segregación, transformándolos en elementos de cohesión. Ello refuerza más aún la imagen de la ciudad formada por células suturadas mediante los elementos estructurales ecologizados, de manera que la ciudad disponga de los vasos comunicantes en manera naturalizada, con la cohesión que implica la existencia de un espacio compartido y penetrante en cada barrio, los ejes cívicos que se desparraman por los bordes del barrio incorporando los elementos públicos de estos, los equipamientos públicos, los servicios locales y los espacios que se han esponjado para ser diseñados en continuidad con esos ejes cívicos: un bulevar que sutura dos barrios y que penetra sus espacios públicos ciudadanos en una mancha de aceite, que integra los accesos a las dotaciones colectivas, cohesionando el colectivo y la ciudadanía por la multiplicación de los intercambios y de las necesarias relaciones sociales, estableciendo parte de ellos como los cauces de la movilidad alternativa y adaptando la rodada al espacio justo para tratar ese tráfico como pacificado.

Mediante ello, se suturan las células autónomas y se da continuidad a una trama urbana naturalizada, que, perfectamente, puede ser la transición hacia el resto del territorio en su continuidad, con elementos protagonistas arborizados o vegetados, que unifica la imagen de la ciudad, en los que deben coexistir los modos de movilidad pacificada, lentificada, saludable y la de necesaria comunicación urbana. Estas vías, espacios libres integrados en ellas y elementos de referencia, establecen la imagen colectiva de la ciudad, fijan la identidad y establecen la referencia.

#### **5.3.6. La agrupación residencial dispersa sobre el territorio: redefinición para una alternativa con calidad de ciudad, que limite la ocupación irregular del territorio**

Pero el territorio no solo es ocupado por núcleos monocéntricos o conformados por barrios, que se han mantenido compactos o en continuidad a través de extensiones en mancha de aceite, rehabilitaciones o renovaciones. El territorio ha sido prolíficamente ocupado por asentamientos irregulares compuestos por edificaciones aisladas, con una mayor o menor densidad, y por núcleos

monotemáticos formales o informales de carácter residencial —principalmente, pero también industriales y terciarios—, núcleos dispersos que constituyen la antítesis del concepto de ciudad no invasora territorialmente, tanto desde el punto de vista material como, y principalmente, el inmaterial —falta de elementos de cohesión, relación, intercambio, diversidad.

No cabe ninguna duda de que tal comportamiento en la ocupación territorial responde a una huida de la ciudad actual en busca de la bucólica vida rural, convirtiendo el territorio en un campo sin límite para la usurpación de su primigenia naturaleza, o bien, precisamente, por ella, o de su ocupación agrícola.

En cualquier caso, no es dudoso que tales asentamientos extranorma se conviertan en un hándicap para la conceptualización del medio rural, primero, como la base no ocupada sobre la que desarrollar el estudio de capacidades funcionales que permitan limitar las actividades posibles o no posibles en el territorio, según nuestro modelo, cosa que debido a estas actuaciones ya queda hipotecada; y, en segundo lugar, constituyen la antítesis del modelo de ciudad que se persigue, pues el hábitat queda desparramado por el recurso suelo que, por finito, primigenio y aportador de nutrientes vivenciales, debemos preservar.

No obstante, no podemos obviar que tales asentamientos derivan de un interés de sus residentes por buscar alternativas a un modelo de ciudad que no les es grato. La ciudad actual, el modelo desvirtuado de la tradicional ciudad, no ofrece motivación a determinados colectivos —que, obviamente, han de poder disponer de la posibilidad de evitarla— para mantener una forma de vida que ofrece ventajas sociales y de eficiencia evidentes frente a los aislamientos voluntarios, desvirtuándose el concepto de ciudadanía colectiva y asumiendo inconscientemente una contradicción ambiental que genera mayores problemas que beneficios.

Esta tipología urbana que les es ingrata, el modelo vigente, podrá transformarse y mejorar, y deberá adoptar otras formas de co-residencia que la haga más atractiva, cohesionada y capaz de dotar del máximo bienestar posible a la ciudadanía. Sobre todo, deberá ser el modelo que libere al resto del territorio de intenciones depredadoras individuales y atípicas, antiecológicas y promotoras de aquellas externalidades que acentúan los problemas intrínsecos a la actual vida del núcleo central, por ser absolutamente dependientes de este y ser consumidoras de recursos finitos sin formalización y control —es sobradamente conocido que, por ejemplo, los suministros de agua, en muchos de estos asentamientos, proceden de pozos para riego autorizados para uso agrícola y el ciclo del agua residual finaliza, generalmente, en el subsuelo.

Sin embargo, lo que sí resulta evidente es que tales asentamientos periféricos, o extendidos por el territorio exterior, aquellos que son ajenos a la actividad rural —estos vinculados al uso agrícola serían los únicos justificables desde el punto de vista del modelo de ciudad mediterránea como tal—, son el resultado de una tendencia asumida en nuestro ámbito cultural —ciertamente, no es en el único— y deviene ya en costumbre y «derecho de su propiedad» en el imaginario colectivo, y sobre cuyas actuaciones la administración ha hecho una clara dejación, en bastantes de sus ámbitos de competencia, de sus funciones en materia de disciplina urbanística.

Por consiguiente, ante actuaciones de cualquier tipo, no sólo la ejecución de obras, realizadas sin haber obtenido con carácter previo la preceptiva autorización o que no traigan causa de una orden de ejecución, o que se realicen en contra de sus determinaciones, la Administración competente está obligada a reaccionar paralizando la alteración en la realidad física que comporta dicha actuación y reconduciéndola a la legalidad, según sea el caso. (García, R. y Blasco, J. L. 2009)

Del párrafo anterior deducimos que la realidad de la situación de diseminados ofrece una clara visión de tal dejación, pues si existe y era obligación de la administración evitarla y no lo hizo, la responsabilidad es evidente.

Es obvio, también, que la mayoría de las situaciones que nos encontraríamos en un rápido repaso de la situación territorial resultan ya irreversibles, incluso siendo claramente ilegales, pues la acción contra ellas está prescrita.

Y también es cierto que, como ya hemos apuntado, son el resultado de una inacción colaboradora y cómplice de una administración que legisla, pero permanece impasible ante las actuaciones contra su propia norma.

Todo ello nos debe conducir irremediamente, por una cuestión de lógica urbanística y social, a la conclusión de que la propia administración ha de asumir la responsabilidad de la reconducción de los actos de la que resulta culposa y, tratándose de la búsqueda de un nuevo modelo de ocupación territorial y de concepto de ciudad, deberá implementar medidas para que tales irreversibles situaciones se incorporen al modelo, en la medida en la que este lo permita por resultar el territorio ocupado apto para asumir tal carga urbana.

Ello no es óbice para dejar de tomar las decisiones que de acuerdo con la ley deba adoptar la administración en el cumplimiento de sus deberes de disciplina, cuando así deba ser, evitando la situación disruptiva con el criterio legal que ella misma genera. Esto, como se deduce a la vista de determinados preceptos de la ley autonómica valenciana, no es práctica habitual, resultando más propicia a deslegitimarse sin aportar soluciones ambiental y urbanísticamente válidas, salvo las de ofrecer el paso del tiempo, la amnistía justificada en el no saber hacer para solucionar actuaciones que deben acometerse desde la perspectiva de la integración:

Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística.<sup>208</sup>

Deberemos analizar, por lo tanto, qué tipos de estrategias se nos pueden permitir en el ámbito socio-cultural y político en el que nos encontramos, para que las diferentes formas de implantación irregular o de carácter desurbanizante —estas últimas serían esas aglomeraciones residenciales que nacen ajenas a la ciudad formal, regularizadas, pero impropias de los parámetros materiales y, sobre todo, inmateriales, que deben regir la vida ciudadana—, integren aspectos que los doten de naturaleza casi urbana y minimicen los efectos nocivos sobre el territorio, sobre el núcleo urbano central y sobre sus propios residentes.

En relación con estos ámbitos, por sus características de densidad y de relaciones funcionales, podemos encontrar diferentes tipologías de asentamientos:

Las que denominaremos urbanizaciones regularizadas, por ser derivadas de planes parciales o especiales de implantación en lugares ajenos al núcleo, en continuidad, en proximidad o interesados en espacios de relativa calidad natural ubicados alejados del núcleo central. Se trata de ciudades anónimas, monótonas y monotemáticas, sin calidad urbana y, en muchas ocasiones, con deficientes servicios urbanísticos.

Por otro lado, las dotaciones se limitan a espacios mínimos y, generalmente, marginales, incapaces de soportar la interacción ciudadana, pues los intercambios relacionales, si se llegan a producir, lo hacen en el ámbito de las parcelas privadas. Es frecuente la existencia de un centro social, que mitiga parcialmente el individualismo en la vida cotidiana, e, incluso, un centro comercial que no resulta suficiente como para abastecer completamente de servicios, por regla general.

Como generalmente carecen de servicios terciarios de proximidad, son esclavos de la ciudad central, a la que acuden con asiduidad, permaneciendo como ciudades de vacaciones, lo que les da un aire fantasmal fuera de temporada, o son primeras residencias que resultan, habitualmente, dormitorio, generándose un vacío casi existencial el resto del día.



Imagen 45. PANORÁMICA GOLF

Sant Jordi. Baix Maestrat. Comunidad Valenciana.

Una “ciudad fracasada” en medio de la nada.

Fuente. - Google Maps

<sup>208</sup> LOTUP. Disposición transitoria vigesimosexta. Situación de determinadas edificaciones aisladas sin licencia. Se trata, claramente, de una amnistía derivada de la impotencia.



Imagen 46. LA INVASIÓN TERRITORIAL DESCONTROLADA.

Urbanización en la Marina Alta, Comunidad Valenciana. La ocupación territorial invade espacios ajenos a la costa, implantándose segundas líneas desvinculadas de los espacios que las generan, las áreas litorales.

Fuente. - Google Maps

En segundo lugar, nos encontramos aquellos núcleos que resultan de la ocupación territorial derivada de una parcelación consentida del territorio rústico y que adopta una morfología de carácter urbano, cierta intensidad de ocupación, aunque con claras carencias. Por regla general, muchas de ellas han sido incorporadas a los planeamientos municipales como suelos urbanos sin consolidar o suelos urbanizables, por tratarse de actuaciones consentidas de las que se llevaron a cabo a mediados del siglo pasado. Se trata de edificaciones aisladas, articuladas sobre caminos o pequeñas vías, pero que pueden alcanzar importantes densidades. Carecen, por regla general, de cualquier tipo de servicio urbanístico formal, y, evidentemente, no disponen de dotaciones o equipamientos urbanos. Constituyen núcleos de primera residencia, aunque se convierten, como las anteriores, en núcleos dormitorio, pues todas las acciones necesarias para la vida deben ser desarrolladas en la ciudad de la que, sorprendentemente, han huido.



Imagen 47. DISEMINADOS 1

Urbanización ilegal en Benicarló. Baix Maestrat. Comunidad Valenciana.

Fuente. - Google Maps

En tercer lugar, encontramos los conjuntos derivados de la construcción irregular, o legal, en muchas ocasiones, gracias al consentimiento de la legislación estatal, primero, y de la autonómica, actualmente. Estos conjuntos están constituidos por edificaciones implantadas en sus parcelas originales, generados en concentración por imitación o empatía, sin parcelación de carácter

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

urbanístico previa, también sobre caminos rurales, que concentran un número menor de población, una menor densidad, aunque, como norma, siguen siendo viviendas de primera residencia y generan, con menos intensidad por razones obvias de dispersión, similares problemas de movilidad que inciden en la vida ciudadana del núcleo principal.



Imagen 48. DISEMINADOS 2

Viviendas en medio rural en Benicarló. Baix Maestrat. Comunidad Valenciana.

Fuente. - Google Maps

Por último, nos encontramos con los que denominaremos, siguiendo la nomenclatura catastral, los diseminados, edificaciones que nacen sin criterios de acumulación, no hay imitación, sobre parcelas rústicas originales, asociados en muchas ocasiones a parcelas agrícolas en producción, pero sin vinculación funcional con ellas, es decir, sin relación con la propia actividad rural, la cual es, simplemente, utilizada como argumento para la edificación. Se trata, en la mayoría de los casos, de edificaciones de segunda residencia, ocupadas temporalmente, sin ningún tipo de intercambio relacional, ni servicios ni dotaciones. Son, igualmente, dependientes de la ciudad para cualquier actividad.



Imagen 49. DISEMINADOS 3

Ilustración 55. Viviendas aisladas en suelo rural.

Fuente: Google

En cualquier caso, salvo por la intensidad de los problemas generados, no existen diferencias importantes en los efectos nocivos sobre el territorio, pues todas las modalidades adolecen de la cualidad intrínseca de ciudad, de núcleo urbano, aunque, en algún caso, lo disfruten en su titularidad formal.

La propuesta a efectuar por este trabajo debe incidir en una doble vertiente:

La primera debe consistir en tratar de nutrir a estos enclaves pseudourbanos, en el caso de que puedan llegar a constituir núcleo, de la suficiente calidad urbana, con la especialización que se derive de la singularidad que le confiere su origen y la formalización de la ruralidad en la que se encuentran.

La segunda consiste en la reducción a mínimos de los efectos negativos y daños colaterales que producen estos enclaves sobre el territorio y sobre la propia ciudad de la que son satélites parasitarios.

Debemos, sin embargo, entender que se trata de núcleos que no responden a las características propias de la ciudad. Son núcleos que, como ya anticipamos, se han constituido en ámbitos de baja densidad, rurales —es obvia esta cualidad por su situación, y, a mi entender, salvando las distancias, favorable— y, en algunos casos, con positividad que cabe tener en cuenta.

Por lo tanto, no se trata aquí de reproducir los elementos propios de la ciudad-modelo, la propiamente urbana, que pretendemos construir, sino de generar los *inputs* que les doten de un nuevo concepto de «ruralidad urbanizada», nuevo ente urbano en la ruralidad, asumiendo los elementos necesarios para evitar que la transformación propuesta, si se tratara de un fracaso, provoque un nuevo crecimiento, una repetición de la situación, ajeno a los cauces urbanos que pretendemos implantar: deberán admitir en ellos nuevos nutrientes dotacionales y residenciales; incrementar sus densidades, manteniendo la razonable baja densidad, pero intensificándose, para poder asumir los nutrientes comentados; y, por último, deberá ser integrado el nuevo núcleo en la ruralidad en la que se inserta, por razones de coherencia con el ámbito y por razones de evitación de la desvirtuación absoluta del objetivo con el que fueron implantados. No tendría sentido reproducir en estos ámbitos una nueva ciudad al uso, pues ello supondría un fracaso habitacional anunciado, con repetición de los comportamientos inesperados e indeseables.

Este modelo de ocupación territorial difusa, generada irregularmente o mediante artilugios no contemplados en el marco legal vigente, no es el habitual en ámbitos en los que la ciudad se corresponde con los modelos tradicionales, digamos, mediterráneos. Es el resultado de la aversión a los modelos actuales. Es el modelo que ocupa el territorio, se supone que hoy en día sin actitudes no disciplinadas, pero sí amparadas en actos legales que resultan, posiblemente, incoherentes con el precepto estatal sobre los derechos de los propietarios en medio rural, que, básicamente, se vincula a los usos propios del mismo:

Artículo 13 TRLSRU. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

...

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Resultaría evidente que la legislación autonómica vigente, al menos en el ámbito valenciano, que prevé usos residenciales en el suelo rural, claramente estos no vinculados a «...uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales...» o que puedan legitimarse por su carácter «...de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales...» no se ajusta al mandato para ordenación territorial establecido en la legislación estatal, en relación a los derechos o facultades de los propietarios en relación con dicho suelo rural.

En base a ello, sin entrar en disquisiciones sobre competencias para definir los usos posibles en un determinado modelo, sí es lógico que establezcamos unas determinadas normas de actuación en los ámbitos objeto del análisis de este apartado:

Por un lado, es imprescindible, si queremos mantener la coherencia de los usos posibles en el suelo rural, la capacidad funcional de este, que los ámbitos antropizados que puedan constituir un núcleo habitado, es decir los que quedan desvinculados del carácter de rural, y se encuentren en continuidad con el núcleo urbano deben ser considerados como suelos con capacidad de ser transformados, nutridos como barrio, urbanizados y consolidados de manera que queden integrados en el núcleo principal y asimilados a él. Las acciones para llevar a cabo en ellos deberán tener en cuenta su cualidad de suelo integrado en ámbitos rurales para mantener un cierto criterio de semiruralidad a los efectos ya comentados sobre el peligro de repetición, en caso de integración fracasada.

Por otra parte, los ámbitos de imposible extensión en continuidad de los núcleos existentes deberán asumir políticas de urbanización y densificación cualificada y adaptada al ámbito semirural en el



que han convertido el territorio ocupado, obteniendo así una cualificación de suelos urbanizados con tipologías urbanas de adaptación medioambiental al entorno, según el territorio ocupado. No cabe, en coherencia, mantener los criterios de estricta ruralidad, pues han perdido ese carácter y no reúnen las capacidades de «...interés público y social que permitan la ordenación y el desarrollo rurales...» establecidas acertadamente en la legislación estatal, legislación que debe ser reconocida.

Podría entenderse el inciso de «...o que hayan de emplazarse en el medio rural.», como el elemento habilitante para poder actuar en suelo rural, manteniendo su característica como tal, para la integración de núcleos no tradicionales en el sistema, que, recordemos, pretende ser alternativo al actual de ilimitada ocupación, y así regularizar los elementos informales mediante determinados artilugios legales. Sin embargo, no resultaría ello coherente con el criterio de asumir solo dos tipos de suelo, el rural y el urbanizado, adaptando los suelos rurales a las posibilidades que se derivan de su capacidad funcional de acogida. No cabe un suelo rural modificado en el que se mantenga la característica de rural, pues ello implicaría la necesidad conceptual de establecer sobre él una limitación funcional que, probablemente, ha sido superada o ha sido transformada.

En definitiva, se tratarán como suelos en los que es preciso establecer una política de urbanización integrada en la semiruralidad, que mantenga un cierto criterio medioambiental adaptado al entorno en el que se ha implantado, pero asuma las características del modelo urbano buscado, para propiciar con ello la evitación de las externalidades que afectan al núcleo principal y los efectos nocivos sobre la vida cotidiana de los ciudadanos, pues estos ya no habitan un suelo rústico.

Los problemas principales generados por estos ámbitos, que deberían ser resueltos, son:

**No constituyen un modelo planificado**, obviando la característica inmaterial fundamental de la convivencia en ciudad: los intercambios entre la ciudadanía, la cohesión social, la identidad referencial y la seguridad. La ocupación irregular del territorio provoca su fractura, el conflicto entre lo rural y lo urbano —la imbricación de ambas cualidades implicaría su necesaria planificación *ad hoc*.

Su incorporación al territorio de forma espontánea obliga a la generación, quizás también espontánea, de **nuevas infraestructuras de movilidad**, mayor ocupación, o invasión por uso impropio, territorial que los conectan con el núcleo central del que son cautivos.

Constituyen **territorios anónimos, monotemáticos**, con tipologías monótonas, **elitizados**, incapaces de generar empatía social y referencias identitarias. Todo ello conlleva que sean conjuntos de segregación social por **falta de imbricación de tipologías y estratos sociales**.

Carecen de cualquier oportunidad de autonomía funcional, por la **ausencia de dotaciones y equipamientos colectivos, servicios locales**, lo que genera una extrema dependencia del vehículo privado y una movilidad incrementada, que acentúa la desnaturalización territorial y graves efectos negativos en los núcleos de los que dependen.

Generalmente, salvo los casos de implantación formal, **carecen de servicios urbanísticos adecuados**, lo que implica **deterioro medioambiental** —alteración ya iniciada como consecuencia de la excesiva movilidad— al subvertir el ciclo del agua y los suministros mínimos para facilitar un adecuado hábitat, y cuando estos se producen, lo hacen en detrimento, por la ocupación que de él conlleva, del medio rural y el paisaje.

Frente a ello, las estrategias de actuación deben ir encaminadas a la integración, en la medida de lo posible, en el modelo en continuidad, o generar modelos de policentralidad, estableciendo identidades referenciales e intensificando los ámbitos residenciales generados para estimular la posibilidad de generar cuerpo habitacional, así como integrando en ellos los elementos de espacios libres y dotaciones que nutran los núcleos de cierta vida ciudadana y que evite una movilidad excesiva.

¿Cómo transformar los ámbitos de una red difusa en elementos de una nueva red policéntrica?

Deberemos detectar los elementos cualificadores para intentar cohesionar en un mismo sistema esta red de ámbitos dispersos, sin personalidad propia, y que no constituyen en absoluto un conjunto equilibrado.

Se trataría, en primer lugar, de establecer una malla en la que insertar los diferentes elementos. Una malla naturalizada, compuesta por los elementos que cualifican el medio rural y que permitirían la articulación en un sistema de la propia red. Sin duda, el mosaico de cultivo o de vegetación establece el marco base sobre el que aparecerá esta especie de sistema urbano en dispersión, que debe ser enhebrado mediante los sistemas de comunicación natural de la red rural, las vías rurales características del territorio, entre las que se encuentran las vías pecuarias, por supuesto, que adquieren un protagonismo como las verdaderas articuladoras del territorio. Estas vías constituirán

una red mallada, mejorándolas, adecuándolas y vegetándolas, pasando a formar parte de un sistema rural viario, con espacios de dilatación vial para el descanso, de espacios públicos rurales, que interconecten los ámbitos a transformar y estos con el núcleo urbano central. La jerarquización de estas vías debe permitir la comunicación mediante una movilidad reducida, lentificada, con primacía de los sistemas no agresivos con el medio.

Sobre esta malla, se distribuyen los ámbitos que deben ser recualificados, compactados, convertidos en espacios de carácter colectivo, que establezcan los elementos básicos para la caracterización como núcleos habitados en los que se produzcan situaciones de intercambio, identidad, cohesión, mezcla, frente al exceso de individualismo que emanan. Para ello será preciso generar los espacios públicos colectivos que hoy están sustituidos por las parcelas privadas: no me es desconocida, por harta repetición como argumento, la animadversión a participar en la gestión para obtenerlos de los propietarios afectados, por cuanto son elementos que no se consideran básicos para la vida, ya que las relaciones sociales, los espacios de convivencia se tiende a formar, en base a ese carácter individualista, en los jardines de las propias parcelas privadas, argumentados ya como las zonas verdes necesarias, sin asumir que el objetivo es la relación social y el encuentro, el espacio colectivo, más que la propia zona verde, cualidad esta que ya es evidente en el propio entorno.

Es necesario determinar un elemento espacial de referencia. Los espacios dispersos deben ser reconocidos como células en las que se debe determinar un núcleo como elemento de centralidad, sobre el que debe ser implantada la dotación o equipamiento terciario necesario para establecer una aportación cívica al ámbito, un elemento social de intercambio.

La red viaria, establecida sobre la propia caminería existente, debe asumir una capacidad de movilidad pacífica, modo preferente VMP, sobre la que solo deberá haber acceso a residentes, evitando cualquier tráfico de paso, que debe ser suspendido. En relación con esta vialidad, debería recuperarse la imagen previa rural, evitando los límites de parcela delimitadores de caminos enclaustrados. La organización espacial debe recuperar la imagen de campo abierto, sobre el que la seguridad se produzca por las relaciones intervecinales. La tipología de parcela con el espacio de conexión con el espacio público cerrado e individualizado genera imagen de gueto y privacidad, que elimina cualquier posibilidad de inmersión social. La parcela aislada de su entorno mediante cierres ciegos y de gran altura entorpecen la biodiversidad y fomentan la imagen de aislamiento quebrando la idea de campo abierto, pero también de ciudad continua, y limitan la posibilidad de acceso y disfrute generalizado, por sensación de intrusismo.

Los espacios edificados, semiconectados en imagen, consolidan así su función de hábitat, complementados por el relleno en continuidad de los vacíos necesarios para implantar los elementos dotacionales y la necesaria intensificación edilicia, sin sobrepasar el criterio de baja densidad, de modo que se pueda establecer la capacidad habitacional necesaria para nutrir adecuadamente el núcleo y revertir las carencias que hacen que el ámbito se configure como esclavo y dependiente del núcleo central.

Para todo ello, debería cuantificarse cada ámbito de manera que las extensiones del conjunto no superen un tiempo de movilidad a pie adecuado entre las parcelas residenciales y los elementos dotacionales y terciarios, cuya proporción deberá venir establecida mediante el estudio del tamaño idóneo según la tipología y carácter de ocupación territorial: no se deberá dar el mismo tratamiento a conjuntos de un número importante de viviendas, que se reorganizan mediante los nuevos asentamientos y los vacíos de querencia dotacional, que un conjunto de escasas viviendas, que deberá tender a conurbarse, en la medida de lo posible, mediante la red mallada ya explicada y los espacios públicos, con el conjunto vecino, de manera que entre ellos se establezca una cierta continuidad de edificios de viviendas, espacios libres relacionales y dotaciones.

En realidad, se trata de establecer nuevos contenedores habitacionales, con un sentido de relaciones transversales, que aporten nuevos usuarios en edificios complejos. Complejos por la mezcla de usos y complejos por la atracción y oferta para nuevas tipologías de núcleos familiares. Se trata de una oportunidad, además, para favorecer nuevas y necesarias tipologías que recojan las nuevas necesidades de nuevas formas de familia, intensificando así la diversificación necesaria y quebrando la monotonía espacial y social que caracteriza estos ámbitos. En ellos se implantarán, por lo tanto, los servicios necesarios para fomentar una cierta calidad de vida. Transformar la ruralidad cualificando sus positividadades, manteniendo su carácter, pero introduciendo elementos propios del hábitat humano, para interrelacionar e imbricar ambos ámbitos ordenadamente, evitando los conflictos. Lo rural se convierte en bosque urbano, en valle urbano o en huerto urbano, articulando las piezas vacías o los espacios ocupados que se vayan a transformar en nuevos elementos residenciales o dotacionales, con la complejidad de una nueva tipología en la que mezclar usos y reivindicar la capacidad de romper la monotonía generada por la tipología única.

La transformación persigue dotar a los núcleos de los aspectos inmateriales que los transforman en núcleos semirurales: la capacidad de comercio e intercambio social, las relaciones personales no concertadas, los encuentros cívicos y populares, los juegos relacionales, todos ellos en un espacio compactado en continuidad con los elementos vacíos que podemos ordenar entre los ya ocupados, sin alterar, en lo posible, la tipología parcelaria, de modo que se establezca también una profunda continuidad con el entorno rural del que se deberá delimitar mediante un parcelario rural intensamente cultivado o mantenido en su estado natural, si este es de calidad, a modo de filtro naturalizado.

Aun así, aun teniendo que dotar al ámbito de un nuevo carácter semirural o casi urbano, debemos recordar que, en la mayoría de las ocasiones, estos núcleos han aparecido de forma espontánea y que cualquier normativización de su ordenación puede resultar fuente de conflictos. En este sentido, se vuelve aquí a reformular el método de la flexibilización de la ordenación pormenorizada, estableciendo consensos entre la ciudadanía que la ocupa para permitir concebir, recuperando las palabras de Guillermo Esteban en el artículo de Librújula<sup>209</sup>, año 2021, reflexión llevada a cabo sobre el trabajo de Richard Sennet y Pablo Sendra, *Diseñar el desorden*: (Sennet, R y Sendra, P. 2020)

...el desorden debe entenderse como “la contestación de órdenes impuestos”, como postura frente al exceso de definición en el planeamiento urbano que ahoga cualquier uso informal o imprevisto del espacio dificultando la interacción y la diversidad.

Es evidente, pues venimos del desorden —solo conseguiremos regularizar en el consenso y la identidad rural—, que nos debemos encaminar hacia una filosofía en la que el ciudadano, el colectivo, mejor dicho, se apropie del espacio urbano, de carácter semirural, se identifique con él a través de sus propias decisiones, flexibilizando el espacio público, evitando la rigidización normativa. La actuación en estos subsistemas del sistema urbano debe ser algo similar, pues en ello está el espíritu de su origen y en él se debe mantener la única posibilidad de ejercer una cierta regularización: la capacidad vecinal para consensuar la ordenación, la flexibilización de las decisiones y de su concreción material, con el objetivo inmaterial incólume.

El nuevo campo de experimentación que ofrece la generación de esa transformación de ámbitos en un ente urbano-rural, nos permite establecer aspectos de flexibilización, de los que la ciudad actual carece.

La Ciudad Abierta en cambio, propone “espacios que no tengan una forma y función fijas, un ADN sin resolver, liberadores”, ...busca abrir y plastificar el sistema... Para ello Sennet presta atención a las fronteras, en los bordes donde algo termina sin mezclarse y expresa su deseo, siguiendo una analogía biológica, de convertirlos en lindes, en espacios liminales de interacción, donde existe el riesgo del conflicto y la depredación, pero también de la simbiosis y la convivencia.

En conclusión, con objeto de fomentar el colectivo urbano, deberemos tratar de evitar las disfunciones:

El individualismo derivado de la parcela cerrada sobre sí misma y objeto de centro de relación particular: no se ha producido un colectivo residencial interrelacionado y debe revertirse esta situación. También es posible compartir recursos y mejorar la gestión.

El excesivo funcionalismo establecido sobre los elementos existentes, que no permiten la transversalidad de las actividades y funciones: no existe una red de relaciones vecinales en el espacio público, pues este es para uso de acceso o es inexistente. El espacio público debe diversificarse y expandirse sin rigidez. Sobre él se articula lo privado.

La flexibilización en los usos y normas, la flexibilización de las tipologías tiene la capacidad de idear nuevos espacios colectivos, diversificados y espontáneos, manteniendo el ADN del producto original, su ruralidad, pero evolucionado.

La monofuncionalidad: al margen de los usos residenciales aislados no existe otro tipo de actividad cotidiana o especial, no existe actividad ajena, ni intercambio. O se reside o se vacía, no hay relaciones comerciales ni sociales. Esta condición es propia de estos asentamientos y su reversibilidad mediante la implantación de ciertas actividades, incluso productivas y de ocio, resulta precisamente necesaria para ello.

La doble monotonía: la inmaterial, pues se trata de ámbitos monotemáticos —la residencia—, en los que no se percibe vida cotidiana, pues se reside en estos ámbitos, pero se habita en la ciudad, resultando espacios sin intercambio social; la material, pues carecen de elementos referenciales que les doten de identidad urbana, de hitos que los identifiquen, de alternancia tipológica que permita

---

<sup>209</sup> <https://librújula.publico.es/ciudad-fragil-frente-a-ciudad-abierta/>

determinar escenas ajenas al encajonamiento de muros perimetrales de parcelas, que encierran casas con habitantes, estas imaginariamente inaccesibles.

Para ello, para establecer las estrategias de continuidad compacta o compacidad por continuidad, deberán buscarse modelos que activen elementos funcionales y tipológicos capaces de activar un núcleo de semirruralidad en el que:

Las escenas urbanas no respondan exclusivamente a los encajonamientos de muros perimetrales en viarios que, por lo general, resultan estrechos y desmotivadores de relación. Se trata de campo abierto en el que se implantan artefactos extraños. Recuperar la naturaleza como imagen y la apertura social son retos para conformar núcleos habitados.

Los espacios públicos se rediseñarán mediante un proceso de consenso participativo, en el que caben políticas de flexibilidad en su conformación, para que resulten polivalentes e integrados.

Estos deben abrirse y flexibilizarse, imbricarse entre los edificados y fomentarán los comportamientos de intercambio social activo, recuperando huerta, preservando bosque o generando recursos colectivos, propiciando actividad.

La movilidad debe quedar reducida al tráfico de acercamiento a la parcela, generando aparcamientos externos, con entornos de intermodalidad, y prohibiendo cualquier actividad relacionada con los coches de no residentes en el interior del ámbito. Los espacios públicos deben pertenecer en su totalidad al ciudadano, que, en su libertad de elección, en su arbitrariedad, los adaptará en cada ámbito. Las vías de «tránsito a través» deben ser desviadas necesariamente o re-vegetadas y transformadas en vías verdes de uso preferentemente peatonal, con alternativa lentificada de tráfico.

La diversificación de las tipologías, enmarcadas por lo estructural en el límite normativo de la densidad y de la intensidad, proveerá de espacios diversos, plurifuncionales, de oferta polivalente, que permita una comunidad de cierta hibridación social que enriquezca la homogeneidad imperante en estos ámbitos y facilite la implantación de alternativas a la vivienda unifamiliar, alterando la impersonal imagen escénica que en la actualidad se ofrece.

El objetivo será, en definitiva, la generación de ámbitos «compactos por continuidad» de imbricación vacío-leno —conjunto reconocible—, en el que se diversificarán los espacios habitacionales —otras tipologías en régimen de división horizontal, en venta o alquiler—, se producirá una razonable densificación cualificada, selectiva —generación de capacidad de ciudadanía para nutrir de concepto de núcleo—, que permita la utilización de los vacíos existentes para generar los espacios colectivos, los referentes, dotando de identidad incrustada en la trama viaria y en el mosaico rural. Con ello, se pretende la capacidad de atraer una población alternativa a la elitizante por clase, por ejemplo, familias jóvenes de cualquier tipología, que puedan asentar una nueva forma de entender el núcleo, evitando posiciones individualistas, y lo doten de una nueva actividad, gracias a los nuevos tecnificados medios de trabajo o la vuelta a la producción de alimentos locales: se trata de aproximar la vida al núcleo, evitando la fuga durante el día. La no inclusión de diversificación social conduce a reproducir la misma tipología de origen, pues en la posibilidad de relaciones sociales, de mezclas, está la alternativa al diseminado tradicional, individualista y segregado. Generar ciudad implica romper la dinámica del aislacionismo forzado, de la ruralización por huida de la ciudad. Se trata de integrarlos como ciudad, pero con las características materiales, pero sobre todo inmateriales de la ciudad.

Estos conjuntos alternativos a la difusión, esta dispersión como elemento de dilatación atípica viciosa, tendrán una lectura formal semirrural, en la que su viario adaptado a la caminería tradicional y de uso preferentemente peatonal, liberado de límites cerrados al esparcimiento visual, genere lugares de intercambio ocasional y espontáneo con actividad ciudadana por provisión en sus vacíos de elementos colectivizantes y de espacios propios de su entorno, y limitados perimetralmente en régimen de flexibilidad — debe quedar excluido el límite físico formal, pues es atípico en el entorno semirrural elegido— mediante la cualificación natural o agraria de las parcelas originales que la circunden, produciéndose un revisión de dicha densidad cíclicamente, en función de la necesidad, siempre que el territorio lo permita.

Sin embargo, y para concluir, esta especie de entelequia urbana no será posible sin la capacidad de consenso, sin la posibilidad de que el modelo se entienda como positivo por los ciudadanos afectados. Obviamente, los nuevos tenedores de parcelas con aprovechamiento se encontrarán felices de la semirruralización de su ámbito. Los ya implantados en él, como ya es habitual, serán reticentes a un cambio que les haga perder su ruralidad individual en pro del acercamiento al modelo del que huyen.

En este sentido, es necesario convencer, antes que obligar. Conceder determinados beneficios que

impliquen capacidad para nutrir, flexibilizando las determinaciones, estableciendo exclusivamente el marco de actuación, el límite claro en la semirruralidad, y definiendo los conceptos inmateriales para permitir, en la flexibilización, la gestión cooperativa de volúmenes, tipologías, densificaciones y servicios comunes.

#### **5.4. Referencias para la definición de un nuevo modelo de implantación territorial y urbana para revertir la disfuncionalidad**

A lo largo de capítulos anteriores hemos estado analizando lo que consideramos que son ciertas disfuncionalidades para la concreción de un sistema equilibrado de carácter territorial y urbano. Sin duda, tales disfuncionalidades vienen derivadas del actual modelo de planificación territorial y urbana, modelo que ha llevado a nuestra sociedad a generar desequilibrados y antinaturales procesos de crecimiento urbano basados en criterios ajenos a las propias necesidades de la sociedad y de acción territorial con carácter de depredación de recursos sin carácter de limitación.

Hemos, de alguna manera, determinado las causas de este desequilibrio en un sistema de valores establecido en función de variables económicas cuyo norte viene fijado por la actividad de lo que se denomina el mercado. En este, es su paradigma, el valor de uso de los recursos, incluso su valor de cambio intrínseco, del territorio y su contenido, se monetiza, se mercantiliza, estableciendo las prioridades, como la de todos los elementos propios del funcionamiento de la actual sociedad, en valores de producto, los cuales priman sobre sus propios valores intrínsecos, de tal manera que aquello que es más solicitado —o más necesario, que todavía resulta más grave— se establece como de mayor coste, minimizando su propio valor de uso o su primera necesidad. La oferta y la demanda establecen el valor de producto distorsionando el valor de uso a preservar y, consiguientemente, devaluando factores en beneficio de intereses espurios.

Se trata de generar desarrollo en forma de crecimiento económico, del crecimiento por el crecimiento, pues la producción precisa de consumo, y el consumo, circularmente, genera más producción. Es un sistema que obvia, en su ideario de producción, aquellos procesos de necesidad vital y los inherentes a los propios derechos de la ciudadanía. La economía regula los procesos de globalización —de hecho, prácticamente, es la economía, no los derechos, no la solidaridad, no la libertad, la única materia realmente globalizada—, con el agravante de que se trata de una globalización desequilibrada, por cuanto los determinados como desarrollos económicos desarrolladores del bienestar se producen en determinadas zonas de la tierra, sin repercusión positiva en el resto, más bien al contrario, a costa de las economías y los recursos de los países menos desarrollados.

Si se desea aclarar esta cuestión habrán de buscarse los orígenes del desarrollo actual. Y es evidente que para esto las explicaciones tecnológicas, políticas y culturales son insuficientes. La globalización se refiere, en esencia, a un proceso económico. La pregunta será entonces, si y de qué manera asistimos a una modificación estructural histórica del capitalismo que le da a esta forma social un rostro y un significado completamente distintos.

...

Por un lado, es cierto que la globalización significa unificación económica; pero no es menos cierto que significa también una creciente fragmentación económica, social y política. (Hirsch, J. 1997)

Como consecuencia del paradigma que inspira tal proceder, podemos encontrar los efectos devastadores que sobre el propio territorio y sus recursos conlleva el modelo de crecimiento abusivo, desequilibrado e ilimitado, que propone nuestra forma de desarrollarnos. Podemos intuir, además de las consecuencias mucho más hirientes, por deshumanizadas, sobre otros aspectos de carácter social en la vida humana —la hambruna, los conflictos bélicos derivados, la explotación del ser humano, las deficiencias sanitarias de gran parte de la población mundial, etc.— cuál es el futuro que le depara al planeta como consecuencia de la afectación mercantilizada de tales recursos —desprotección en relación con la necesidad de habitación, hábitats urbanos deshumanizados, sequías, emigraciones climáticas, conflictos sanitarios por contaminación, desastres naturales repetitivos y atípicos, depredación del territorio y pérdida de biodiversidad, etc.

En temas territoriales, como ya hemos avanzado en capítulos anteriores, podemos apreciar una deriva economicista del tratamiento del suelo, en esa línea del crecimiento por el crecimiento, que prima cualquier posible beneficio en su explotación sobre su uso racional y preservado, limitado, protegido para el bienestar del planeta. La planificación no se establece en términos de necesidad social, sino en base a los posibles rendimientos que se deriven de su ocupación, de tal manera que principios como la contención racional, el respeto por la naturaleza, del paisaje, la preservación de

los recursos limitados, su eficiencia, se sustituyen por la depredación de los espacios territoriales, la explotación ilimitada de sus recursos —con el agravante de su finitud, ignorándola, es decir, de su incapacidad para mantener el ritmo de consumo—, por la expansión con desnaturalización del espacio rural, la destrucción de la naturaleza, el crecimiento urbano en base a factores desligados de la primera necesidad, que no se aborda, provocando megaciudades desequilibradas, afuncionales, segregadoras y, consiguientemente, inseguras.

Se ha comentado previamente la incoherencia detectada sobre el concepto de *ordenación del territorio*, obviamente derivada de su conceptualización como elemento de explotación: no se trata de ordenar el territorio, sino de establecer las actividades económicas distribuidas sobre este para su explotación. El territorio no adquiere carácter de protagonista de su ordenación, sino de espacio útil para llevar a cabo sobre él la implantación del resto de actividades humanas, sometiendo la prevista planificación a un posterior análisis ambiental para determinar los efectos negativos que pueda generar, y establecer así las medidas correctoras que los mitiguen.

En términos ambientales, este proceder se denomina «desarrollo sostenible», término compuesto que, como también hemos determinado, constituye un perfecto oxímoron, por cuanto se trata, en la concepción actual, de dos significados incompatibles. Solo un desarrollo basado en la consideración de los límites como elementos determinativos de las líneas rojas infranqueables puede llegar a ser sostenible. Sostenibilidad, si bien en su acepción gramatical significa «...que puede mantenerse durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente.» (RAE)<sup>210</sup>, en su consideración oficial ambiental refiere a acciones que van a «...satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.»<sup>211</sup>

Por lo tanto, el término *sostenibilidad* hace referencia a los límites, porque sin límites no haría falta preservar un elemento para que pueda permanecer en un futuro con la misma funcionalidad que en la actualidad. Sin límites sería eterno, aunque estuviese sobreexplotado. Pero, en realidad, bajo las premisas actuales, ¿cómo se abordan las cuestiones de sostenibilidad, las evaluaciones ambientales? ¿Se analiza la capacidad de mantenerse o regenerar el bien afectado o, por el contrario, se establecen las medidas correctoras para mitigar el mal provocado? Es evidente que, si hay un consumo de algo finito y no regenerable a la velocidad en la que es consumido, por ejemplo, el aire, el agua o, por especificar cuestiones muy tangibles, la selva amazónica, su consumo, para que sea sostenible, debe ser inferior al límite regenerativo, lo que implica impedir, hoy en día, en nuestro contexto sociopolítico, el desarrollo económico actual, pues este exige más consumo a medida que se va produciendo y ello genera, a su vez, más producción.

En este contexto, *desarrollo* y *sostenibilidad*, bajo la concepción del primero como crecimiento, son términos que no pueden ser compatibilizados en el modo de producción actual, ya que no existe posibilidad —ni en los foros ambientalistas oficiales existe la idea de frenar el desarrollo crecientista— de no sobrepasar el límite, sino de ralentizar su alcance. Vistas así las cosas, los recursos finitos se acabarán, la calidad medioambiental ira mermándose y no existirá la posibilidad de regenerar nada para futuras generaciones. *Sostenibilidad* es un concepto que se maneja para determinar acciones correctoras, acciones limitadas adjetivadas como sostenibles, pero invasivas, con aplicación de acciones que no destruyan definitivamente, y por el momento, el recurso afectado, para poder con ello, ilusoriamente, mantener una cierta vida posterior.

Consecuentemente, la realidad, por mucho que se disfrace de buenas voluntades, es que el paradigma vigente nos conduce al consumo de lo que es finito prácticamente sin límite, sin consideración de su irreproducibilidad. Es el consumo ya mencionado de casi dos veces el planeta durante cada año, hasta que no quede qué consumir.

En 2021, la humanidad ha vuelto al consumo con los límites insostenibles de 2019, antes de la pandemia, cuando se demandaron los recursos equivalentes a 1,7 planetas Tierra, según la organización ecologista WWF.

En los primeros 210 días de 2021, la humanidad ha consumido el capital natural que debía estar disponible para los 365 días del año, lo que significa que, con esos niveles de consumo, se ha excedido en un 74 % la capacidad de los ecosistemas para regenerar los recursos naturales.<sup>212</sup>

Por otra parte, es obvio que, si el proceso de consumo de los recursos del planeta es cada año superior a su capacidad de regeneración, esta es cada vez más difícil, siendo necesario ya no un freno, sino un retroceso en dicho consumo. En relación con el clima, cuestión fundamental, si el

<sup>210</sup> <https://dle.rae.es/sostenible?m=form>

<sup>211</sup> <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/sostenibilidad>

<sup>212</sup> <https://efeverde.com/consumo-insostenible-limites-planeta/>

proceso de cambio climático está cada año más cerca del límite de supervivencia —no son desconocidas las previsiones de incremento de la temperatura media de la tierra año tras año, con los efectos correspondientes, y las apocalípticas advertencias científicas— la recuperación de las temperaturas consideradas normales con anterioridad a la revolución industrial implicaría una reversión de las emisiones de gases de efecto invernadero, no un mantenimiento de los actuales niveles.

Entre 65% y 80% de CO<sub>2</sub> liberado a la atmósfera se disuelve en el océano y permanece allí durante un período de entre 20 y 200 años. El resto se elimina lentamente, gracias a procesos que pueden durar cientos de miles de años, procesos como la meteorización química o la formación de rocas. En definitiva, una vez que está en la atmósfera, el CO<sub>2</sub> puede seguir afectando al clima durante miles de años.

No obstante, un informe de 2021 de la UNESCO reveló que los océanos pueden perder su capacidad de absorber el carbono, lo que agravaría el calentamiento global. Desde la revolución industrial, los océanos han servido como sumidero del carbono generado por las actividades humanas.<sup>213</sup>

Resulte, o no, catastrofista esta noticia, o sea, una exageración, la verdad es que la situación en la que se encuentra el planeta conduce a pensar que no es posible un retroceso en los cambios ambientales si no es mediante una deriva decrecentista, un cambio de modelo con un giro de 180 grados, porque los procesos naturales o artificiales de emisiones negativas, si resultan efectivas, hoy por hoy, no llegan con el tiempo suficiente y precisan de medios infinitos para su implementación. No hay espacio suficiente, quizás, en el territorio para implantar naturaleza absorbente de gases al ritmo en que se emiten, de CO<sub>2</sub>, son demasiados los usos artificializados a los que se le somete al territorio.

Pero aun confiando en las tecnologías adecuadas para revertir el proceso climático —ya se está experimentando en ellas—, no resulta suficiente para pretender que los demás efectos derivados de la economía posindustrialización no afecten destructivamente a otros ámbitos de la vida. No desconocemos que el cambio climático tiene su causa fundamental en esas emisiones de efecto invernadero, pero no es la única distopía con la que se enfrenta la sociedad. La limitación de la reserva de los recursos naturales, la inequidad en el reparto y la explotación de esos recursos, los procesos derivados de aquel cambio climático que ya son reales y parece que irrefrenables, etc., nos deben llevar a considerar que un cierto cambio en el modelo de crecimiento por otro de carácter más limitado y contenido, utópicamente, el decrecimiento, es irremediable y se debe establecer como alternativa o, a la larga, por obligación.

Sugeriría que todos los ámbitos de la sociedad deberían verse afectados por este nuevo modelo que establece nuevos valores sobre los actuales, que remite el desarrollo a conceptos independientes de la economía de consumo ilimitado, que no basa el intercambio en procesos de oferta y demanda, alterando la naturalidad, y naturaleza, de las cosas y su propio valor intrínseco. Habrá que imaginar una nueva economía colaborativa y en régimen de participación, solidaria y equilibrada con el medio y para el ser humano. El decrecimiento debería establecerse como un movimiento en el que basar el desarrollo humano, ideando otros criterios para estimularlo, manteniendo valores equilibrados con la naturaleza, no sobrepasando los límites que esta nos impone —no solo no sobrepasándolos, sino tratando de que entre el consumo y el límite cada vez haya más distancia para recuperar lo perdido—, adecuando nuestra relación con la misma a criterios de contención, no expansivos, no agotadores de recursos. Sería necesario para reequilibrar, revertir en sentido opuesto.

En este sentido, el territorio, su ordenación y su consecuencia derivada, su ocupación por actividades humanas, la explotación de los recursos naturales, la implantación en el territorio de asentamientos humanos y de infraestructuras, etc., debería seguir, para poder vislumbrar un futuro adecuado —o simplemente un futuro—, la misma deriva decrecentista, establecida esta no como un retroceso evolutivo, sino como un elemento de contención, una inversión de valores, inicialmente un estado estacionario, limitado primariamente a la satisfacción de los elementos fundamentales para la evolución humana. La implementación de usos en el territorio debe establecerse en términos de gradación de la necesidad, fijando los límites funcionales que este establece, sin prevalencia, por supuesto, de aquellos elementos que puedan producir disrupción en los procesos medioambientales y sociales ajenos a los estrictamente necesarios y concibiendo la sostenibilidad como la capacidad para establecer acciones en elementos que tengan capacidad regenerativa. Hemos de considerar que el territorio —es un recurso más—, aunque lo parezca, tampoco es infinito, que las actividades humanas primarias, así como los espacios necesarios para ser preservados como garantes de la biodiversidad, los espacios necesarios para ser sumideros de carbono, los necesarios para los

<sup>213</sup>

<https://sputniknews.lat/20211027/cuanto-duran-en-la-atmosfera-los-gases-del-efecto-invernadero-1117599043.html>

asentamientos humanos y para la subsistencia de las demás especies, convierten lo que sí parece infinito en un espacio constreñido, realmente pequeño para la explotación que de él se exige, siendo, como es, inestable y muy valioso, en el sentido de que sin él, no existe la vida, y, por lo tanto, se hace imprescindible la contención y la responsabilidad en su ocupación.

Cualquier política legislativa no entendida en términos de planificación contenida, de equilibrio territorial, cualquier política que no recupere el concepto de limitación frente a la infinita capacidad de uso, conllevará, sin ningún género de dudas, el mantenimiento de una forma de entender el territorio como algo capaz de sobreexplotarse, porque en él cabe todo, hasta aquello que todavía no podemos imaginar, porque la capacidad del ser humano para inventar elementos de explotación de los recursos territoriales, de crecimiento por el crecimiento, en base a la sustitución del «valor de uso» —algo sin precio— por el «valor de producto» —aquello que sí proporciona beneficio económico— elimina cualquier visión de futuro como elemento de preservación de la vida. Solo el presente interesa al mercado. El territorio, el medio, solo es un reclamo cuando de él se puede obtener un beneficio tangible. El valor propio, salvo excepcionalidad capaz de reportar otras plusvalías, no es tenido como presente, pues carece de precio en sí mismo.

### **5.4.1. Reformulación del concepto de Ordenación del Territorio**

Desde la óptica de la contención, y atendiendo a que nos encontramos en un contexto de oferta y demanda, debemos entender que el modelo propuesto debe establecer nuevos términos para el control de la efectividad del uso adecuado del suelo, por cuanto cualquier otro parámetro que permita la libre disposición de la voluntad de implantación de actividades en el territorio, derivadas de un planeamiento cuyo objetivo es distribuir sobre el mismo el crecimiento expansivo hoy en día regido por la inercia imperante del crecimiento, significaría la imposibilidad de revertir el proceso, pues implica ya una ocupación territorial ajena a los intereses públicos, depredadora y, como mínimo, transformadora del medio, ocupación territorial predeterminada por la voluntad política, acertada o desacertada, pero que establece determinaciones que constriñen la evolución territorial a factores más vinculados al proceso de desarrollo previsto en el ideario político o colectivo, generalmente, sino siempre, creciente, incluso, a veces, megalómanamente, con desvinculación plena de los valores territoriales que se deben preservar o, simplemente, evaluada en base a criterios sectoriales que analizan las afecciones derivadas de la propuesta preestablecida.

Es obvio que, frente a este argumento, como defensa del modelo, se recurrirá al actual criterio oficial de la necesidad de realizar una previa evaluación ambiental antes de cualquier actuación, y ello se establecerá como garantía de la preservación del medio. Es más obvio todavía, no hay duda, que tal argumento, ante los hechos, decaería. Como ya se ha comentado, tal evaluación no tiene en cuenta todos los factores necesarios para determinar si la afectación territorial es adecuada a su carácter o no. Se lleva a cabo desde la óptica de análisis de la bondad de una determinada implantación territorial, de una alternativa concreta de planeamiento previamente definida, de un borrador de plan inicialmente, y de una versión inicial, con posterioridad, que se evalúa en comparación con otras alternativas, y se determina si esta es sostenible por sí misma o no, concretando las condiciones correctoras de aquello que se manifiesta como disruptivo sectorialmente con el territorio.

El nuevo modelo debe invertir los términos del concepto de *Ordenación del Territorio*, considerando como protagonista del mismo las capacidades determinadas en cada territorio para asumir funcionalmente actividades humanas. No se trata —en términos de evaluación ambiental—, por lo tanto, de determinar si un concreto planeamiento, un borrador de plan, una «intención de desarrollo» es adecuado para implantarse en un espacio territorial y que este se vea afectado, transformado por sus efectos directos o colaterales, corrigiendo —recordemos que corregir implica haber hecho algo no adecuado— en base a esas determinaciones estas afecciones. Se trata de analizar el conjunto territorial previamente a determinar cualquier tipo de actividad sobre el mismo. Concretar así sus capacidades, la mayor o menor disponibilidad inocua para poder ejercer sobre él determinadas actividades o, por el contrario, evitar cualquier afectación antropogénica, si es ese el resultado de tal concreción.

Se trata de asignar valores de gradación de la posibilidad funcional para acoger actividades humanas, desde la cero, la no intervención, hasta la ocupación urbanizadora. Todos los territorios deben poseer su propio contenido. Unos se establecerán como libres de cualquier aprovechamiento no natural; otros tendrán la capacidad de acoger determinados tipos de explotación, agrícola, secano o regadío, extensiva o familiar, o ganadera; así como otros podrán acoger determinados tipos de urbanización.

En cualquier caso, es el territorio analizado por el órgano competente, obviamente supramunicipal e interdisciplinar, mediante el correspondiente instrumento de ordenación, el que debe establecer



una base estructural positiva mediante la cual se asignen los usos posibles sobre el conjunto territorial en tantas fracciones como sean necesarias. Se trata de establecer un contenido o modelo de desarrollo posible —sin perjuicio de la necesidad de establecer nuevos conceptos— para el conjunto de un ámbito territorial, para, de este modo, fijar una verdadera ordenación territorial previa a la definición del modelo de crecimiento, si ese es posible —porque podría definirse como agotada la capacidad de asumir nuevas actividades—, de un determinado ámbito.

Entendamos que el territorio<sup>214</sup> ya está ordenado en sí mismo, con sus capacidades y sus características y valores, y que la acción humana consiste en establecer el desorden del orden natural o previo, cultural, al que aquel estaba sujeto, para con respeto a las capacidades básicas de cada ámbito, poder explotarlas en beneficio de la sociedad.

En los términos legislativos vigentes, el modelo consiste en establecer un doble nivel de modelo territorial. Por una parte, el de la capacidad funcional de dicho territorio establecida como un mosaico de actividades para las que dicho territorio se informa como capaz o incapaz de asumir sin generar quiebras estructurales en su equilibrio o en el equilibrio de otros territorios, como consecuencia de ello. Y por otra, el nivel, supeditado al primero, que establezca la pormenorización derivada de la necesidad adquirida en determinado momento por el municipio, o ente territorial correspondiente, para desarrollar una determinada actividad en su territorio. Ese segundo desarrollo, si se lleva a cabo, establece un modelo territorial concreto, digamos específico o pormenorizado, correspondiente a una nueva situación que puede ser cambiante a lo largo del tiempo.

La concreción del primer nivel es consustancial al territorio, es la oferta de este territorio, la capacidad funcional. En el juego de la oferta y la demanda, es la oferta, y constituye la verdadera «ordenación estructural» primigenia del mismo. En principio, teóricamente hablando, sin haber llegado a este conocimiento de tal capacidad, todo el territorio debería carecer de ningún tipo de aprovechamiento, incluso del agrícola, salvo el propio natural del mismo, pues cualquier actuación supone una transformación, quizás irreversible. El conocimiento de las capacidades determinadas por la situación natural y su afectación —obviamente, tal documento precisa de un exhaustivo análisis ambiental— dotará al territorio de la potencialidad para un determinado desarrollo, controlado desde la administración pública y obligatoriamente promovido por esta, desarrollo basado en las propias características del ámbito —físicas, hidrológicas, paisajísticas, climáticas, geológicas, culturales, derivadas de riesgos, etc.—, que permitirá establecer un mosaico de capacidades funcionales, solo revisable en determinadas condiciones consustanciales con la estructura territorial y su evolución.

El segundo nivel, el sobrevenido, es evolutivo en el tiempo y debe depender de las propias necesidades del municipio para su implementación como estructura territorial municipal. De él se derivarán los nuevos crecimientos en suelos capaces de admitir urbanización, el mosaico de cultivos y sus modificaciones, la capacidad de transformación del suelo y de la agricultura, la capacidad para recibir infraestructuras, etc. La implantación de este segundo nivel del modelo se lleva a cabo, por supuesto, sobre el mosaico territorial de capacidades funcionales del modelo original. No debe existir excepción, porque la implantación en contra de la capacidad es destructiva y en solución de continuidad medioambiental. Ninguna actividad debería ser susceptible de implantarse en suelos que no tuviesen capacidad para acogerla y así viniera determinado en el modelo estructural de «valores de uso», de capacidades funcionales. Simplemente, podemos decir que ello es una obviedad, aunque se obvie frecuentemente en el actual sistema de ordenación, pues un ámbito incapaz funcionalmente, parcial o totalmente, para asumir una determinada transformación generará, si lo es, ahora sí, sin solución de continuidad, transformaciones sucesivas derivadas de los efectos, aunque sean sosteniblemente corregibles —recordemos que el concepto sostenible no significa para siempre— que habrán primado los intereses exógenos de la actividad sobre los endógenos del territorio.

Obviamente, como la evolución de este segundo nivel es dependiente de la necesidad sobrevenida a lo largo del tiempo, el modelo irá evolucionando también a medida que el territorio se vaya transformando, en la medida en que eso sea posible. De esta manera, este segundo nivel establecerá los usos y actividades, sobre las capacidades derivadas del primer nivel previo a la determinación de las mismas, que se desarrollarán en un determinado espacio en un determinado momento, pero, además, deberá establecer las infraestructuras que deben servir a dicho desarrollo, en función, lógicamente, de la capacidad que el territorio haya establecido para ello, así como

---

<sup>214</sup> El territorio, como ya definimos, como espacio construido a través del tiempo y conformado en equilibrio. 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.

debería, en un esfuerzo imposible de imaginar, establecer la capacidad de desinfraestructuración una vez modificado el modelo, si ello se considera necesario.

En definitiva, el primer nivel del modelo propuesto establece el marco funcional, la oferta de capacidad que tiene el territorio. El segundo, la historia evolutiva real en cada momento del desarrollo de tales capacidades, que solamente podrán ser activadas en base al criterio de la necesidad social. Son dos cuestiones que determinan el futuro territorial y vienen determinadas por el propio valor de uso del mismo: la capacidad territorial y la necesidad derivada del interés social. Se trata de definir el primer nivel como la Ordenación del Territorio y, el segundo, como la Planificación de Usos y Actividades.



Imagen 50. UNA NUEVA MANERA DE DEPREDAR EL TERRITORIO

Planta solar fotovoltaica.

Fuente. - planetahuerto.es

#### **5.4.2. El concepto de necesidad como ítem activante para la transformación territorial.**

##### **Reconceptuar la oferta y la demanda**

Una vez establecida la capacidad funcional del territorio, evaluada ambientalmente y definida con carácter posibilista, se debe establecer, puesto que dicha capacidad funcional no habilita por sí misma a establecer un aprovechamiento urbanístico, qué parámetro puede activar un determinado proceso de transformación territorial.

El desarrollo de la capacidad funcional de un territorio no debería venir determinada exclusivamente por la política de expansión o explotación que una determinada colectividad haya decidido, que, lógicamente, también, sino de la evaluación de la necesidad de transformar un espacio para dotar de una actividad que se muestra necesaria desde el punto de vista de la colectividad, del bien común, del interés social.

Solo se debería establecer como motivadora para el desarrollo —explotación, en definitiva— de un concreto ámbito territorial la necesidad de la sociedad para establecer en él las actividades que se precisen para el adecuado desarrollo de esta, basada en el bien común, puesto que común es la «propiedad»<sup>215</sup> del orden preexistente que se pretende transformar, y tal transformación va a afectar al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, no cabe duda de que esta necesidad debe ser graduada. Como ya se estableció en la definición de conceptos, la necesidad deberá ser calibrada en función de que sea primaria, secundaria o superflua, y esta graduación debe ser determinada en base al propio interés o necesidad común. No se deben establecer paralelismos de semejanza o paridad entre la necesidad de generar espacios de habitación para la ciudadanía, por ejemplo, por haberse determinado su crecimiento, con la construcción de un campo de golf. Este último podrá tener su interés desde el punto de vista del desarrollo de la comunidad en términos económicos, laborales, lúdicos, etc., pero deberá quedar relegado al lugar que le corresponda, después de haber cumplimentado las básicas, las necesidades primarias. Por otra parte, la decisión de la sociedad y la posibilidad de transformación, en el sistema de aprovechamiento por la propiedad vigente, confiere al titular de las parcelas afectadas beneficios derivados de la acción pública, por lo que, en contrapartida, como sucede en la actualidad, y mediante la capacidad arbitral o decisoria que posee la administración, se deberá establecer cuáles han de ser las contrapartidas sociales que recupera la comunidad para

<sup>215</sup> Y si no la propiedad, sí la posesión en términos de capacidad de decisión, de implementación del contenido.

que se pueda transformar un patrimonio que corresponde a esa comunidad: el territorio y su capacidad funcional.

Despojar del derecho para desarrollar cualquier actividad por el mero hecho de ser el propietario del territorio capaz de acoger la misma, y haberse así decidido en el planeamiento, como sucede en el sistema actual, sin determinación previa de la capacidad del suelo para acoger tal aprovechamiento, y remitir esa posibilidad de desarrollo al concepto de necesidad social, no al derecho al beneficio exclusivamente, implica apropiarse de la iniciativa de asumir el derecho al territorio —el Derecho a la Ciudad, en términos lefebvrianos (Lefebvre, H, 2020)— entendido como el derecho a decidir sobre la transformación del suelo en base a las necesidades graduadas de la sociedad, no a la explotación especulativa del suelo. Se trata del Derecho a decidir sobre la evolución de un territorio y de la necesidad de su ocupación, con determinación previa de la capacidad funcional de este para poder ser desnaturalizado, que debe ser determinante para poderse practicar.

Se trata, pues, de establecer dos niveles de planeamiento o de ordenación: el primero, el derivado del orden natural<sup>216</sup> y de la capacidad que dicho orden establece para poder ser transformado, sin alteración de sus características básicas, para establecer determinadas actividades sobre él. Es el valor intrínseco del territorio, ajeno a cuestiones de carácter artificial y, por supuesto, no voluntarista. El segundo, el derivado del análisis y graduación de las necesidades sociales, primando las básicas y descendiendo en la prioridad parametrizada a todas las actividades de la sociedad.

Por esta razón, la necesidad establecida como un parámetro de desarrollo social y en base al bien común sería la demanda en ese mercado de la oferta y la demanda, no el sentido de la oportunidad basado en parámetros de beneficio no repercutible en el colectivo social.

La ordenación territorial, por lo tanto, no debería establecer aprovechamientos, establecería capacidades, que se ofrecen para la satisfacción de las demandas de la sociedad, demandas que se articulan y se significan como la necesidad social de determinada actividad, requerida esta por el bien común. Por lo tanto, si se trata de revertir las consecuencias de un modelo que se antojan disruptivas con los intereses de la propia sociedad y la vida, incluso con la del crecimiento a medio plazo —a la vista del proceso seguido, ya corto—, con los recursos finitos y con la capacidad de equilibrio del medio, la opción es clara: solo lo necesario, en sus diferentes niveles, es activante de la capacidad de transformación territorial.

¿Cuál es la oferta en este juego de intercambio? Obviamente, como ya se estableció en la prevalencia del territorio frente a la prevalencia de la actividad y sus características para asumir usos o transformaciones, su capacidad funcional. La oferta se constituye como ese catálogo de capacidades que cada ámbito pueda asumir, de tal manera que una determinada actividad requerida por la sociedad, por el bien colectivo, se establezca en aquellos lugares óptimos por su capacidad para acogerla, y no, ni siquiera en los casos de bienestar social, en aquellos que resulten inapropiados por su ineficiencia funcional, por su no capacidad de asunción determinada por todas las variables derivadas de sus características naturales y ambientales, así como de las de otros ámbitos que puedan verse afectados por dicha implantación. La oferta no puede ser la capacidad artificializada del sistema de aprovechamientos establecido con carácter voluntarista, sino la potencialidad, basada en sus propias invariantes territoriales, para no alterar sus características básicas, las de ese propio territorio.

Y ese catálogo de actividades que tal ámbito puede asumir se activa en base a esa necesidad social primaria prevalente frente a otras actividades, también, quizás, para las que el suelo sí se establece como capaz funcionalmente, pero que quedan relegadas, en función de indicadores de gradación de dicha demanda, a la satisfacción de necesidad secundaria o, incluso, superflua, una vez explotado el suelo por criterios de prioridad.

En definitiva, el Territorio como protagonista de su Ordenación, con el establecimiento previo de la capacidad funcional para la acogida de actividades: no caben actividades antropogénicas, como premisa previa, en territorios no evaluados como capaces de acogerlas. Se trata de la oferta territorial.

La necesidad social graduada, el bien común, prevalente sobre otros factores de índole económica, como elemento activador de la capacidad para transformar un territorio: se trata de la demanda sobre el territorio.

#### **5.4.3. La deconstrucción del concepto de desarrollo sostenible. La Estabilidad Continua como referente para garantizar el equilibrio con el medio**

<sup>216</sup> Entendido como aquel que deriva de la preexistencia, natural o antropizada, y no resulta disfuncional.

Recordamos la conceptualización del constructo *desarrollo sostenible* como un oxímoron, por cuanto entendemos que desarrollo 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. Y, por otro lado, la sostenibilidad, término que tiene que ver con límites naturales y de recursos, incompatibles con el actual proceso de desarrollo en un sistema de beneficios rápidos y unilateral.

Efectivamente, el término desarrollar se vincula con el de sostenibilidad precisamente por esa razón, porque el crecimiento se establece en términos de riqueza económica, en términos, básicamente, de la evolución del PIB económico de cada Estado, porque para crecer en esos términos se hace necesario el consumo, todo tipo de consumo, pero el que fundamentalmente nos afecta y está en la base de la pirámide del desarrollo es el de recursos naturales. Y estos recursos son finitos y la finitud de tales recursos conlleva la necesidad de establecer términos de límite a estos para evitar que la sociedad venidera no pueda disfrutar —al menos, así se justifica—, en las condiciones en la que lo hace la sociedad presente, de esos recursos y, por lo tanto, del bienestar que nos aportan. Dicha finitud implica establecer conceptos como el de sostenibilidad.

Por lo tanto, la conclusión evidente derivada de tal constructo es la de que para desarrollarse con garantías de continuidad —obviamente, no existe renuncia a ese desarrollo económico base del supuesto progreso— hay, de alguna manera, que establecer límites al consumo, pues, conceptualmente, estos límites inherentes al concepto de sostenibilidad se contraponen al concepto de crecimiento, al menos en los términos en los que la sociedad actual desarrollada demanda, que es el crecimiento desbordado y basado en la competencia. En otros términos, el crecimiento solo podría ser sostenible si no se asociara a términos de mercado, a términos de beneficio, lo cual es una contradicción en sí misma, pues el mercado, en puridad, tiene como objetivo la obtención del máximo beneficio y la aspiración a la menor regulación posible —consecuentemente, beneficio más desregulación equivale a desbordamiento, a ilimitación. La definición del sistema es escueta, pero claramente reveladora:

Economía de mercado. - Sistema económico en el que las decisiones tienden a obtener el mayor beneficio según los precios de la oferta y la demanda con un mínimo de regulación. (RAE)<sup>217</sup>

No hay ninguna duda respecto de esta reflexión si analizamos la verdadera evolución del término de *desarrollo sostenible* desde que, en el último tercio del siglo XX, fueron advertidos los límites del crecimiento (Meadows, D. 1972) y establecido el concepto ante la deriva de deterioro medioambiental acelerado que el proceso de industrialización y desarrollo técnico llevaba al planeta (Informe Brundtland, en 1987). Cada cumbre del clima, cada reunión sobre la cuestión, hace más patente que ese desarrollo se basa en el consumo, sin consideración de los límites, de los recursos que ofrece el planeta, y que la responsable es la raza humana, y que cualquier manifiesto para conceptualizar como negativa tal forma de actuar es aceptada formalmente, que no de fondo, por el conjunto de las naciones, pero ello no es suficiente para alterar esa deriva a pesar de las apocalípticas razones aducidas por la comunidad científica.

El cambio climático provocado por el hombre está causando una alteración peligrosa y generalizada en la naturaleza, lo que afecta la vida de miles de millones de personas en todo el mundo, a pesar de los esfuerzos que se han hecho para reducir su impacto. Las personas y los ecosistemas menos capaces de hacer frente a la situación son los más afectados, según afirman los científicos en el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Cambio Climático 2022: impactos, adaptación y vulnerabilidad <sup>218</sup>

El cambio climático es real, está ocurriendo ahora de manera "inequívoca" y los seres humanos son los causantes de la mayor parte del calentamiento global. Esas son las líneas maestras del quinto informe científico del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, que se acaba de presentar en Estocolmo (Suecia).<sup>219</sup>

Se buscan razones de economía, de bienestar de la población, de la necesidad para poder mantener este ritmo de consumo y producción, de depredación del territorio, en nuestro caso, que permita, aun desequilibradamente en el planeta, un cierto nivel de vida al que hemos estado habituados, de desarrollo, al que se le pretende imponer, aunque incumplimos por imposibilidad del sistema, la necesidad de evitar sobrepasar los límites que establecería la sostenibilidad.

---

<sup>217</sup> <https://dle.rae.es/econom%C3%ADa#1Y1psRj>

<sup>218</sup> ONU. Programa para el Medio Ambiente.

<https://www.unep.org/es/resources/informe/sexta-informe-de-evaluacion-del-ipcc-cambio-climatico-2022>

<sup>219</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

<https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/carpeta-informativa-del-ceneam/novedades/ciencia-culpa-hombre-cambio-climatico.html>

Por lo tanto, ¿es posible establecer con coherencia un desarrollo sostenible en los términos enunciados? Desde luego, inmersos en un sistema de crecimiento por crecimiento, rotundamente no. Y son esos términos actuales los que precisan un cambio, es el sistema el que precipita la necesidad de ser abordado, para evitar que los efectos sobre este planeta hagan muy diferente la vida, afectando a la mayoría de la población que no podrá mantenerse en su actual estatus.

Consiguientemente, parece más que 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 de vida. Y la coherencia debería integrarse en el criterio utópico, pero peligrosamente necesario, de la reversión de los efectos que produce el sistema, algo muy próximo al decrecimiento propugnado por ciertos teóricos (Latouche, S. & Harpagès, D. 2011) como ya hemos visto, lo que equivale a deconstruir el término *desarrollo sostenible*, al menos, desvinculándolo de cuestiones de desarrollo económico, para establecer un Estado Estacionario, como establece Fernando Gaja (Gaja, F. 2009), un término previo en el que basar el nuevo modelo, una situación de «estabilidad continua» de los invariantes territoriales, como sistema garante de la sí preservación de los recursos 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. Y sin futuro, no puede haber desarrollo de ningún tipo.

No puede existir contención de la senda de la destrucción, o finiquitación, de los recursos naturales del planeta, entre ellos, lógicamente, el territorio, si no se establece un equilibrio entre el consumo de los mismos y su capacidad de recuperación. Hemos establecido que tal circunstancia no es la que se deriva del concepto actual de la sostenibilidad, pues esta genera un criterio basado en la corrección, para tratar de continuar el desarrollo, más que en la reversión y recuperación. No puede existir sostenibilidad si no se produce una recuperación absoluta del recurso afectado, por cuanto la existencia de esos límites, de esa finitud de los recursos, hace que su consumo derivado de determinadas acciones humanas en beneficio del desarrollo, aunque decrezca en términos absolutos, siempre avance hacia ese límite. Existe consumo hasta en la infinitésima parte del proceso, consecuentemente, si no se produce la total recuperación —y ya hay recursos irrecuperables—, se produce siempre un avance hacia el límite, hasta su desbordamiento.

Y es evidente que la realidad es inversa a dicho modelo de recuperación. Es obvio que, por ejemplo, en temas territoriales, el crecimiento en la ocupación es la directriz nunca cuestionada. Al contrario, esta se exige frente al decrecimiento urbanístico, que no se contempla ni siquiera en términos de estancamiento de la situación existente. El consumo de recursos, alterando los procesos naturales de su formación y recuperación, es lo generalizado —cada vez se precisa más agua para riegos en territorios de secano; cada vez es mayor el suelo destinado a urbanizaciones turísticas en el litoral, aunque las sequías sean cíclicas; o cada vez es más frecuente la afectación de paisaje, por resultar este el motivo de ciertas ocupaciones urbanizadoras, junto con el crecimiento de infraestructuras fragmentadoras del territorio.

Frente a tal situación, ya asumida por las naciones —las metas de las cumbres del clima se establecen en términos de ralentización del proceso de destrucción, no de su reversión, ya aceptada—, no cabe una posición tibia. La situación propuesta debe ser, ya que no se contempla la reversión mediante el decrecimiento, que no se puede plantear en términos realistas —al menos en una primera fase— sí la necesidad de establecer un sistema de «estabilización». Solo manteniendo en equilibrio la situación actual podremos iniciar un proceso de recuperación futura de las condiciones necesarias para garantizar un futuro a las generaciones venideras: no cabe seguir la senda del actual modo de entender la sostenibilidad, si esta es la justificación habilitante para el desarrollo, tal y como se plantea. Y para mantener tal equilibrio se debe garantizar que el consumo de recursos se lleve a cabo en base a criterios de necesidad social, con eficiencia y estableciendo esa sostenibilidad en términos de recuperación total de la porción de recurso consumido.

Además, tal estabilización del sistema deberá darse en modo continuo, sin alteraciones justificadas en crisis eventuales o necesidades especiales, salvo que se garantice la contrapartida, pues la falta de continuidad implica 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 lo construido, como, de alguna manera, se establece en el concepto de sostenibilidad correctora.

Así las cosas, deberíamos desterrar el actual concepto de *desarrollo*, el derivado del sistema vigente, por cuanto implica crecimiento económico por crecimiento, sin establecimiento de equilibrios necesarios y sin, por otra parte, tener en cuenta a la población de gran parte del planeta, que no es capaz —más bien se le provoca una cierta incapacidad sobrevenida— de subirse al tren de ese desarrollo. Y deberíamos desterrar el adjetivo de «sostenibilidad», en su concepción actual, para este tipo de crecimiento, puesto que no se basa en criterios de contención, de establecimiento del

límite natural, sino, en la corrección de efectos, en la ralentización del proceso de acercamiento al límite: no hay posibilidad de «crecer por crecer» —que es la ideología imperante— si no se acude al despilfarro, al incremento de la producción de todo tipo para generar más consumo, más beneficio, a la vez que este genera más producción.

Consecuentemente, se aboga por un criterio de *Estabilidad Continua* de invariantes territoriales como referente para la sostenibilidad reinterpretada en su verdadero significado. Se aboga, en principio, también, aunque no afecta a nuestro tema, por una estabilidad global, para que, efectivamente, la globalidad no sea una cuestión que solo afecte a la economía, sino a la igualdad, a los derechos de los pueblos y al desarrollo —por supuesto, en términos globales y controlados, equilibrados, según la idiosincrasia de las diferentes culturas— de aquellas partes del planeta que se encuentran en vías de llevarlo a cabo, y ello en detrimento de la parte del planeta, aquí sí debería establecerse un cierto decrecimiento, que ya se ha desarrollado a costa del resto.

Y esa *Estabilidad Continua* debería referirse al modo de establecer un nuevo modelo de economía, una economía circular, basada en las 8R de la teoría del decrecimiento de Latouche (Latouche, S. 2007) —revaluar, reconceptualizar, reestructurar, redistribuir, relocalizar, reducir, reutilizar y reciclar—, integrando en ella conceptos de eficiencia, respeto, inadmisibilidad de la depredación como sistema, permanencia, contención e indicadores de necesidad, que garanticen el «crecimiento por necesidad». El modelo debería plantearse en modo estacionario, estableciendo como sistema de acción el equilibrio, no la corrección.

Esta *Estabilidad Continua* se deberá integrar en los conceptos de ocupación territorial y asentamientos humanos limitados, contenidos, en los de la productividad y explotación de la tierra y en el mantenimiento de la biodiversidad, naturaleza y paisaje, en la implantación de las infraestructuras necesarias y equilibradas, sin que el crecimiento a ultranza de la economía sea motivo justificador para la depredación, por ser ello mismo el motivo más evidente del camino hacia la des-economía —economía: Administración eficaz y razonable de los bienes (RAE)<sup>220</sup>—. Y esta estabilidad en el tratamiento territorial debe ser el *leitmotiv* para reconducir posturas de crecimiento y de ocupación ajenas a la contención, dando prioridad al territorio en sí mismo frente a su capacidad de asumir acciones, a su valor de uso frente a su valor de cambio como producto, reconsiderar esas acciones y transformar la expansión, en limitación, transformando lo expandido en una reconducción hacia los nuevos modelos de asentamiento.

La *Estabilidad Continua*, el equilibrio en la recuperación, como elemento inspirador de los principios de la Ordenación Territorial, frente al concepto de *Desarrollo Sostenible* como indicador de un proceso de crecimiento corregido en función de factores de sostenibilidad ralentizadores de un proceso depredador de los recursos naturales que ofrece el planeta y que resultan básicos para la vida.

#### **5.4.4. Una reformulación alternativa simplificada de las Clases de Suelo en el territorio. Su contenido**

Como ya conocemos, resulta clásica la división del territorio en las clases de suelo derivadas de la primera Ley del Suelo española con verdadera transcendencia territorial, la Ley de 1956, en la que, con diversas denominaciones, se derivaban los tipos de suelo a tres clases básicas: la rústica, la urbana y la de futuro crecimiento urbano.

Posteriormente, leyes estatales, así como las autonómicas, hoy en día las competentes para ello, mantendrán este esquema diferencial entre los suelos que deben preservarse de la urbanización, los que ya están urbanizados o los que lo pueden ser inmediatamente, y los que el planeamiento reserva para futuras ampliaciones de los entornos urbanos o para urbanizaciones alternativas. Básicamente, estas clases de suelo son, concretamente en la Comunidad Valenciana, la del Suelo No Urbanizable, la de Suelo Urbanizable y la del Suelo Urbano.

En la legislación estatal más reciente, la división tipos de suelo se ve matizada en su conceptualización inicial —es verdad que el Estado pierde sus competencias de Ordenación Territorial y Urbanística, en favor de las Comunidades Autónomas—, estableciendo dos situaciones básicas de suelo, específicamente para la definición de los contenidos del derecho de propiedad, que le permiten establecer un régimen de derechos y deberes y valoraciones basado en ellos. El Estado remite, en un ejercicio de simplificación, las clases de suelo a dos situaciones: el Suelo Rural y el Suelo Urbanizado. Cabe indicar que, con ello, incluso remite al régimen de derechos y deberes de la clase de Suelo Urbanizable clásico al del tipo de Suelo Rural mientras este no esté urbanizado.

<sup>220</sup> <https://dle.rae.es/econom%C3%ADa?m=form>

En definitiva, el Estado desvincula las clases de suelo y los derechos y deberes derivados de ellos de la previsión planificadora de la administración, para establecerlos, básicamente, en función del estado en el que se encuentra tal suelo: ya urbanizado o sin obras transformadoras sobre él.

Con esta simplificación, el Estado, obviamente, pues no es su cometido, desvincula sus tipologías de suelo de los futuros desarrollos urbanísticos, de las imágenes futuras, de los modelos de crecimiento que el territorio puede llegar a tener en función del planeamiento aprobado. El Estado asume como zonas básicas las derivadas de la realidad territorial.

Sin embargo, en un giro extraño, los desarrollos legislativos autonómicos —por proximidad, la Comunidad Valenciana— clasifican sus suelos en las tres clases tradicionales, aun generando, para incorporar el criterio estatal, las zonas de suelo rural y de suelo urbanizado a las que el texto del Estado refiere, vinculando, como no puede ser de otra manera, el urbano con el urbanizado, y el urbanizable y no urbanizable, con el rural, pues son suelos sin transformación urbanística en vigor.

Como ya anticipamos en capítulos anteriores, el Suelo Urbanizable es una clase de suelo que la planificación territorial establece como de futuro desarrollo, previa su programación, estableciendo así una fotografía anticipada del modelo territorial generado —y deseado— por el planificador.

Sin embargo, de acuerdo con los criterios mencionados anteriormente de protagonismo del territorio sobre cualquier acción humana, pero sobre todo de la necesidad social activadora del desarrollo de un determinado ámbito territorial, esta anticipación del modelo territorial resulta, como mínimo, arriesgada, pues los procesos de desarrollo del planeamiento, es decir, las programaciones y urbanizaciones de los sectores de suelo urbanizable previstos en un momento dado se dilatan, como práctica general, en el tiempo de manera casi obscena, sin que el resultado del desarrollo de la planificación pueda ser comparable, en la mayoría de las ocasiones, con la situación socio-económica real que transcurrido el tiempo pueda darse en el territorio.

Probablemente muchos de los planeamientos existentes hoy en la Comunidad Valenciana responden a criterios anteriores al *boom* inmobiliario, sin que las realidades y sensibilidades actuales puedan tener nada que ver con aquella situación, y, sin embargo, gran cantidad de tales planeamientos siguen vigentes y probablemente repitan el modelo de crecimiento, al menos parcialmente, en sus revisiones.

Por otra parte, probablemente también, la determinación del modelo establecido en los planeamientos que clasifican el suelo como urbanizable fija el crecimiento de la ciudad en base a criterios desagregados de las propias características del territorio y, en el mejor de los casos, habrán sido establecidos en base a ciertas fórmulas logarítmicas que definen la capacidad de crecimiento de una población, cuando no a criterios de crecimiento poblacional determinado en función de criterios de evolución cambiantes en muy poco espacio de tiempo —cabe indicar, como ejemplo, que la población de Benicarló, comarca del Baix Maestrat en la Comunidad Valenciana, es de 27.000h, cuando ya en el año 1986 se establecía un crecimiento de hasta 90.000h, en el período de vigencia del plan, 16 años. Hoy en día, el planeamiento sigue siendo el mismo, aunque hayan transcurrido casi cuarenta años, y sigue estando previsto para el mismo techo poblacional.

Como se ha anticipado, el modelo que se preconiza en esta tesis es aquel que establece una previa determinación, la ordenación de las capacidades funcionales del territorio, —la ordenación territorial— anterior a los usos y actividades que preverá el planeamiento, en función de sus propias características intrínsecas, siendo activadas dichas capacidades en función de las necesidades que a lo largo del tiempo puedan ser establecidas en base al interés público o el bien de la colectividad, sin que puedan llevarse a cabo, en primera instancia, desarrollos motivados por otro tipo de intereses ajenos al desarrollo razonado de la población o circunstancias especiales derivadas de la posibilidad de incrementar el bienestar de la colectividad.

Sin duda, el primer establecimiento de las capacidades, mientras no se produzcan eventos alteradores de la configuración territorial —caso de la erupción volcánica de La Palma, por ejemplo— tiene vocación de perenne, por cuanto se trata de cuestiones objetivas territoriales, características inherentes al territorio, «invariantes». El segundo concepto, la activación de dichas capacidades deviene de situaciones de crecimiento poblacional o de situaciones socioeconómicas, políticas, o de cualquier otro tipo, que garanticen, en un momento determinado de la evolución del ente territorial objeto del ámbito de planificación, que se lleva a cabo un desarrollo evolutivo adecuado a la necesidad real del mismo. Por lo tanto, este segundo modo de planificar es incompatible con la generación tradicional de un modelo preestablecido como una fotografía futura, probablemente inadecuado con el paso de los años y generador, sin duda alguna, aunque solo sea en el imaginario colectivo, de derechos de los propietarios de suelos urbanizables, a los que les atribuyen un «valor añadido alegal» por el hecho de ser clasificados como de futura expansión.

La conclusión evidente es que la clase de Suelo Urbanizable es una clase que en el nuevo modelo sugerido carece de sentido, por cuanto sería un reflejo de la capacidad funcional del suelo para establecer crecimientos urbanos, en el caso de que se haya clasificado siguiendo un método derivado del protagonismo de las características funcionales del suelo, pero sin ninguna capacidad real de desarrollarse mientras no se produzca una segunda intervención, la determinación de la necesidad de desarrollo, debiendo, mientras tanto, mantener su situación básica de rural, como así lo determina la Ley estatal, hasta su urbanización.

Entonces, ¿qué sentido tiene fijar un modelo de desarrollo que no depende exclusivamente de la posibilidad de urbanizar un suelo, de clasificar un suelo como capaz de ser urbanizado, es decir, urbanizable, si, en la realidad, las posibilidades de evolución territorial pueden estar estableciendo otro tipo de alternativas productivas diferentes a las de la urbanización o, incluso en ese caso, pueden ser diferentes los usos establecidos para ello o la capacidad de establecimiento de las intensidades de edificación? ¿Es realmente eficiente, flexible y adaptable a las circunstancias sobrevenidas que impliquen la necesidad de desarrollos de actividades, urbanísticas o de otro tipo, el hecho de que el modelo haya prefigurado suelos urbanizables sin haber tenido en cuenta, porque es imposible, —hoy en día, las transformaciones de la sociedad son imprevisibles en muy corto plazo— la evolución socioeconómica a medio o largo plazo? Y se menciona el medio y largo plazo, porque en planeamiento, en tramitación, en gestión urbanística y en ejecución, y más cuando la metodología ambiental no se corresponde con la capacidad de los evaluadores, los plazos no son nunca cortos.

Parece obvio que una anticipación de este tipo puede generar problemas de agilidad en el desarrollo de un ámbito territorial, cuando parece todo lo contrario. El planeamiento adolece de falta de agilidad, de rigidez, de dificultad de adaptación, por cuestiones de todo tipo, de intereses particulares, de trámites administrativos, de necesidad de compaginar múltiples intereses territoriales, etc., lo que aconseja un modelo flexible, dejando a salvo, por supuesto, aquellos elementos que caracterizan consustancialmente un determinado territorio, que le dotan de su especificidad y que establece su integridad, sus invariantes caracterizantes. Un modelo en el que no se establezca la foto fija de su desarrollo, foto virtual y desligada de avatares inimaginables, permite adaptarse a las circunstancias cambiantes de la sociedad, que se produce de manera mucho más rápida que la capacidad adaptativa de dicho planeamiento. La respuesta ante nuevas circunstancias precisa de agilidad, y si no es así, la respuesta siempre es ineficiente.

La generación de dicho modelo pasa, por lo tanto, por eliminar de las clases de suelo aquellas que suponen una elucubración sobre supuestos presentes, que pueden variar en poco tiempo, pero que rigidizan cualquier capacidad de adaptación. La eliminación de la clase de Suelo Urbanizable del catálogo de clases de suelo supone un avance hacia esa flexibilización de la capacidad de evolución adaptada al estado real, a la necesidad, en cada momento.

Consecuentemente con lo reflexionado, las clases de suelo en las que se dividiría el territorio serían las de las situaciones básicas de la Ley estatal: Suelo Rural y Suelo Urbanizado. El planeamiento territorial estructural establecería para cada ámbito de Suelo Rural, como ya hemos comentado, su capacidad funcional para albergar o acoger actividades derivadas de la acción humana, se constituiría en el espacio de desarrollo de las iniciativas que la sociedad estuviera reclamando, tanto las agrícolas, extractivas, etc., como las urbanísticas, siendo, en este último caso, las equivalentes a los Suelos Urbanizables, pero sin definición expresa de esa urbanizabilidad directa, sin imagen previa del modelo evolucionado, como sucede en los suelos urbanizables, que solo precisan de la voluntad de programación, sino que deberán precisar de la necesidad razonada y demostrada para la activación de esa capacidad, y esa necesidad debe ser prevalente sobre otras posibles para que sea efectiva: no cabe urbanizar un suelo con capacidad para ello, si la alternativa es la destrucción de suelos agrícolas de mayor necesidad o si hay alternativas más eficientes. No cabe la destrucción del paisaje agrícola para la implantación de campos de generación de energía solar, si el efecto resultante es disruptivo ambientalmente, existiendo otras alternativas u otras intensidades o localizaciones, o aun no existiendo en este ámbito, el valor de lo destructible es superior a la necesidad o la forma de llevar a cabo la acción humana. No puede haber desarrollo de actividades donde el territorio no las puede acoger, por resultar desequilibrantes o, dicho de otra manera, por generar inestabilidad ambiental y territorial sin reversión posible. En una reducción al absurdo, la ejecución de acciones disruptivas y desestabilizadoras sobre el territorio de forma continua y masiva, la concepción de la ordenación y la planificación como elementos de puro crecimiento sobre el territorio, conducen a la transformación de ese territorio en su integridad y, consecuentemente, a la modificación de las condiciones que mantienen la vida en la forma en la que la conocemos en la actualidad, y los efectos que se derivan de tal actitud no parecen, a la vista de la realidad plausible, nada alentadores.



Reconducir las clases de suelo a su situación fáctica, derivando su evolución a la capacidad funcional para acoger actividades y usos, activada esta por la constatación de la imperiosa necesidad de la transformación, debe ser el *leitmotiv* del establecimiento del modelo territorial. Este no responderá a un modo fotográfico de concebir el desarrollo territorial, ya que no se trata de reproducir anticipadamente la evolución territorial —«anticipación de la imprevisible evolución», ello es casi una aporía—: el modelo territorial secundario se determinará con flexibilidad en la manera en que se producirá la evolución de la propia sociedad, la necesidad derivada y transformable.

#### **5.4.5. Los niveles de evaluación ambiental para la transformación territorial**

El texto legal con vocación de establecer una previa evaluación ambiental a los planes y programas en el Estado Español y, consecuentemente, en las comunidades autónomas competentes por razón de la materia planificadora es la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Con anterioridad, la evaluación en materia ambiental entre los proyectos y planes, especialmente los primeros, según su capacidad de impacto se venían resolviendo en base a los denominados Estudios de Impacto Ambiental, que establecían los efectos a corregir derivados del impacto ambiental que un determinado proyecto pudiera generar en el medio ambiente. No se trataba tanto de cómo se altera el medio por ser transformado, como qué efectos la actividad a implantar genera y cómo deben corregirse. Es una visión endógena del medio ambiente: no se analizaba los efectos en la transformación del medio derivada de la ejecución de una carretera, sino cómo el polvo generado, por ejemplo, establecía problemas medioambientales.

...Evaluación Ambiental Estratégica: un importante instrumento para la integración ambiental que viene a superar las deficiencias del enfoque proyecto a proyecto propio de la Evolución de Impacto Ambiental, para considerar los impactos indirectos, colaterales, acumulativos y sinérgicos; ... (Gómez Orea, D. 2014)

Es evidente, en cualquier caso, que se trataba de técnicas de corrección, que no de prevención, de efectos perniciosos sobre el medio ambiente generalmente subsanables mediante medidas alternativas de sostenibilidad.

Sin embargo, este nuevo texto de 2006, desarrollado en posterior legislación —en la Comunidad Valenciana, integrada positivamente, pues establece el procedimiento, en teoría, independientemente del proceso de plan, en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, RDL 1/2021— establece como exposición de motivos estrategias de prevención por integración en los planes y programas de las variables medioambientales que deberán tenerse en cuenta en la elaboración de este:

En esta línea de actuación, la evaluación de impacto ambiental constituye un instrumento eficaz en España para la consecución de un desarrollo sostenible mediante la consideración de los aspectos ambientales en determinadas actuaciones públicas o privadas, desde su incorporación a nuestro derecho interno con el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

Sin embargo, este instrumento ha mostrado sus carencias cuando se trata de evitar o corregir los efectos ambientales en el caso de las tomas de decisión de las fases anteriores a la de proyectos. Era necesario, por lo tanto, establecer una herramienta que permitiera actuar de una forma estratégica en tales fases

...

Los fundamentos que informan tal directiva son el principio de cautela y la necesidad de protección del medio ambiente a través de la integración de esta componente en las políticas y actividades sectoriales. Y ello para garantizar que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa. Este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social.

En este mismo sentido, se considera que se obtiene un claro beneficio empresarial por la inclusión de la información ambiental en la toma de decisiones al promover soluciones sostenibles, eficaces y eficientes.

Es obvio que el legislador manifiesta sus preocupaciones en relación con los efectos que sobre el medioambiente se producen por las acciones humanas cuando se evalúan estas *a posteriori* a su preparación, conminando a las administraciones a la toma de decisiones en base a análisis previos e integrando las cuestiones medioambientales en el desarrollo de los planes para tales acciones.

El espíritu de la EAE consiste en integrar primero el medio ambiente y los criterios de sostenibilidad en el proceso de formulación de políticas, planes y programas y en verificar después la realidad de ello, de

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

forma participativa, concertada y transparente... (Gómez Orea, D. 2014)

Cabe indicar que la voluntad de mejora, por anticipación de los análisis, es evidente, pero, no obstante, debemos matizar que la cuestión no se plantea, en la práctica, como el establecimiento de un previo análisis territorial que determine invariantes territoriales estructurales que derive en acciones de prevención de la afección a su estabilidad, sino la integración de dichas variables en el contexto del conjunto de factores que deben establecer las decisiones finales de trabajo:

...necesidad de protección del medio ambiente a través de la integración de esta componente en las políticas y actividades sectoriales....

...garantizar que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta...

...instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible...

Esa integración primero «del medio ambiente y los criterios de sostenibilidad en el proceso de formulación de políticas...» obliga, obviamente, a determinar cuáles son las variables o propiedades inherentes al territorio y al medio ambiente en el que se vincula, lo que obligaría a establecer un análisis completo de este antes de cualquier propuesta de plan —o de borrador, que ya implica intencionalidad.

La integración de las variables medioambientales en las políticas sectoriales conduce a que la toma de decisiones se establezca en función de diversos y, a veces, antagónicos intereses no exclusivamente de protección del medio. Quizás esa sea la política razonable en un contexto de economía del desarrollo, economía de mercado, en la que las variables de tipo productivo tienen su importante peso específico, pues los planes y programas, en el ideario planificador actual, se llevan a cabo para el desarrollo de estos campos sectoriales de la economía. No es reconocible una actitud por la cual se establezca una imposibilidad de desarrollo, como norma general, de actividades empresariales de cualquier tipo por la implicación pacífica de invariantes medioambientales.

Gómez Orea (Gómez Orea, D. 2014) establece que «...son instrumentos preventivos de gestión ambiental que obligan a considerar el medio ambiente en la formulación de las propuestas que se hacen para definir el futuro; ...». Tratándose de instrumentos preventivos para formulación de propuestas no debería haber ninguna duda en que el conocimiento del medio territorial, su análisis previo, con objeto de conocer y reconocer la complejidad y totalidad de sus valores previamente a determinar un borrador de plan o versión preliminar de este, parece fundamental.

Como el mismo Gómez Orea (Gómez Orea, D. 2014) define, entre sus principios figura en primer lugar, «...el de *cautela* frente a los potenciales efectos ambientales de las actividades inversoras...», y, como establece con posterioridad, como debilidad del proceso:

...en cuanto comporta una predicción de futuro que se inserta en un proceso de planificación, está inevitablemente sometida a riesgo e incertidumbre, circunstancia que se acrecienta por la complejidad y nivel de abstracción de los PPP, por las dilatadas referencias temporales que utilizan, por la propia incertidumbre en la forma en la que van a ser desarrollados, y por el déficit generalizado de conocimiento sobre el sistema ambiental...

Y menciona que:

...el entorno de un PP trasciende el ámbito geográfico al que se refiere para incluir al sistema territorial que interacciona con él en términos de ocupación del espacio, de «influentes», de efluentes y de otras acciones.

La cautela, la imprevisibilidad o el desconocimiento del sistema ambiental como premisa y el hecho de que el ámbito geográfico trascienda el ámbito del plan, nos debe inducir a ratificar la posibilidad de que resulte necesario, previamente a establecer un nivel de evaluación sobre el plan, haber definido ese sistema ambiental, como ámbitos superiores al del plan, quizás mejor regional, de manera que la imprevisibilidad de las acciones del plan sobre el medio ambiente se reduzcan a niveles ínfimos por haber iniciado el proceso con un análisis de la posibilidad funcional o no de implantación de actividades en el territorio.

La defensa del territorio implica su protagonismo frente a otros valores y la constante vigilancia de las afecciones medioambientales y territoriales que se puedan derivar de estos. Es cierto que determinados medios naturales establecen de entrada la imposibilidad de acciones que los puedan comprometer, pero esta actitud suele responder a espacios naturales de excepcional valor, quedando el resto, que, también, constituye parte del complejo natural equilibrado, como medios con capacidad de adaptación a las políticas sectoriales que se dirimen.

En el modelo propuesto por esta tesis, la evaluación ambiental debería adquirir capacidad intrínseca

propia para determinar la posibilidad de plantear determinadas acciones sobre el medio, si su *Estabilidad Continua* de los invariantes territoriales está garantizada. No se trata de evaluar y corregir posibles efectos ambientales —en determinados casos, ello sí sería posible, por supuesto—, sino de establecer, mediante análisis previo medioambiental y territorial estratégico, cuál es la capacidad previa, intrínseca, del territorio, en función de sus efectos derivados, basadas en sus propias características, incluso, culturales, clima, condiciones hídricas, litologías, riesgos, paisaje, valores naturales, en general, y sus recursos finitos.

No se trataría en una primera instancia, en el análisis del medio original, por lo tanto, de determinar los efectos medioambientales de una determinada propuesta de planeamiento o programa y así establecer las medidas correctoras o las medidas preventivas frente a los efectos —contrastados también en un segundo nivel de análisis—, sino de establecer, de avanzar, qué capacidad, sin alteración desestabilizante, puede establecerse en un territorio para acoger a los diferentes usos. De conocer exhaustivamente el sistema ambiental previamente a plantear acciones territoriales, como mencionaba Gómez Orea anteriormente. De tal evaluación obtendremos qué actividades globales, o particularizadas en casos extremos, pueden tener una relación con el territorio y mantener el respeto por el mismo. Es decir, se requiere una evaluación preventiva como medida de análisis territorial, no de efectos de la actividad —esta segunda evaluación sí debería ser llevada a cabo, en ese segundo nivel, en el momento de la activación de dicha posibilidad de implantación—, que permita dotar a cada ámbito territorial del conocimiento de las capacidades propias del mismo, con gradación de las prioridades de uso y de nivel de intensidad en él.

Esta circunstancia de prevención ya es contemplada, en cierto modo, en las determinaciones a llevar a cabo en la propia legislación valenciana en relación con las evaluaciones ambientales estratégicas y así queda reflejado en la necesidad de llevar a cabo una consulta pública previa a la elaboración del borrador de plan, estableciendo en el documento para tal consulta «los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos del plan y las posibles soluciones alternativas.»<sup>221</sup>

Sin embargo, si bien en este documento se exponen los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, y que tal exposición equivaldría a la consideración de la necesidad de implementación de un plan, cabe destacar que la evaluación posterior se lleva a cabo sobre un documento de borrador del plan que se pretende redactar —y sus alternativas— junto con un documento inicial estratégico, en el que se definirán los objetivos del plan, las alternativas, la situación medioambiental previa y los previsibles efectos de la aplicación del plan, así como, una previsión de su desarrollo —cuestión que ya hemos definido como algo sumamente incierto.

Es decir, se lleva a cabo una previa evaluación estratégica sobre un documento de borrador que, a pesar de las alternativas posibles, establece ya un modelo de desarrollo —eso sí, con vocación de sostenibilidad— económico, social y ambiental, definido y evaluado, sobre el que se manifestarán las diferentes administraciones y órganos afectados —la experiencia demuestra que tales manifestaciones hacen referencia a los términos de legalidad sectorial de la propuesta en borrador, cuando no a elementos ajenos a la propia estructura territorial, al propio modelo, mediatizados por la visión parcial de las cuestiones—, obviando si el borrador se lleva a cabo sobre un territorio establecido explícitamente como apto para poder planificar las diferentes actividades. En otras palabras, aun tratándose de una evaluación previa de un borrador, que no del plan definitivo, esta se lleva a cabo según un proceso inverso al que proponemos. Se trata de determinar sobre un territorio si un determinado conjunto de actividades estimadas en un borrador, cuyo objetivo es el desarrollo sostenible de dichas actividades, pueden incardinarse en el mismo, estableciendo una evaluación ambiental sobre dicha propuesta y sus posibles alternativas —lógicamente, con los mismos objetivos— y determinar si los efectos medioambientales y territoriales, determinados a través de un posterior Documento de Alcance, pueden ser asumidos o si el documento de inicio debe ser modificado correctivamente —recordemos, corrección equivale a deficiencia en la concepción inicial.

El procedimiento propuesto en la legislación ambiental, pero sobre todo en la práctica ambiental evaluadora generalizada, al menos en el ámbito de la Comunidad Valenciana, es, desde la óptica de este trabajo, aunque, quizás, complicada y lenta, sí válida para la evaluación del documento de planeamiento que se lleve a cabo sobre el ámbito territorial correspondiente, pero ya en el escalón determinado con posterioridad para el desarrollo de la implantación de las actividades, para el planeamiento que las establece, una vez considerada la necesidad de tal desarrollo territorial. Es un procedimiento válido para la evaluación secundaria.

Sin embargo, por sí sola se considera, también desde nuestra óptica, como una evaluación que va

---

<sup>221</sup> Artículo 51 TRLLOTUP. Decreto Legislativo 1/2021 GVA.

a ser llevada a cabo sobre un documento determinista, por cuanto establece condiciones de inicio que determinan la evaluación, sin un previo análisis del territorio en la vertiente de sus capacidades naturales y medioambientales. Estas se verán afectadas en un mayor o menor grado, pero serán siempre subsidiarias de la necesidad y decisión previa del desarrollo previsto. Es decir, no se establece una evaluación, la cual debería haber sido previa y global en ámbito regional o subregional, para establecer las posibilidades que podrían permitir idear un borrador con aquellas actividades que, además de necesario desarrollo, pudiesen ser acogidas en ese determinado territorio.

Imaginemos un territorio en el que se estuviera llevando a cabo una actividad de cultivo de un determinado producto de calidad excepcional, pero el municipio hubiera determinado la necesidad, superflua, quizás, pero en consideración política como necesaria, de implantación de un espacio para residencia turística, estimada esta como económicamente productiva para su desarrollo por tratarse de una zona de especial interés paisajístico frente al mar, y esa zona fuera, precisamente, el ámbito natural para dicho cultivo. Por supuesto, la expansión urbana ideada cumpliría todas las determinaciones previstas en el modelo de Estrategia Territorial de ese ámbito, faltaría más, salvo el hecho de la destrucción de un patrimonio agrícola, que en un documento previo de capacidades funcionales territoriales hubiera sido establecido como prioritario.<sup>222</sup>

Probablemente, el suelo que se pretende reclasificar en urbanizable, pues se supone que seguimos el modelo vigente, produzca muchos más beneficios económicos que el producto agrícola estrella —que, aun a pesar de tener una protección agrícola, esta no se entendería como prevalente sobre el futuro turístico de la población. Y es que hablamos de cuestiones de economía, no de medio natural—, pero la decisión de destruir este y promocionar el turístico no provendría de un análisis de capacidad territorial primordial, sino de factores derivados de un proceso económico alterante del modo natural de desarrollar el ámbito territorial. La elección del mejor espacio para el turismo establecería, sin ninguna duda, la desaparición del espacio para un producto de calidad, porque la evaluación del borrador establecería un superior valor de cambio, sobre su propio valor de uso, aunque este ya sea adquirido y no natural —o un valor de cambio netamente inferior añadido al valor de cambio de la propuesta transformadora—. Como mucho, se establecerían las correcciones que pudieran establecer una permanencia testimonial de tal valor patrimonial, pues ya sabemos que, en este modelo, lo que no tiene precio carece de valor.

En cualquier caso, lo que sí es cierto es que si se hubiera establecido un documento de planeamiento estructural de capacidades funcionales de suelo, deducido mediante la correspondiente evaluación ambiental y territorial estratégica arropada por indicadores y gradación de valores, con anterioridad al modelo propuesto de desarrollo turístico, la evaluación de este segundo nivel, la que debe llevarse a cabo sobre el borrador de planeamiento urbanístico del ámbito a urbanizar, nunca hubiera admitido ni siquiera su planteamiento, pues establecería implantaciones territoriales contra la propia capacidad funcional prioritaria estructural, y hubiera derivado el desarrollo urbano a otros lugares de menor interés turístico, sí, pero más apropiados para ese uso, que el que se pretendía, acabando con el valor patrimonial agrícola.

En definitiva, se trata de Evaluación Ambiental Estratégica, lo que debe inducir a determinar los valores estratégicos que deben dirigir (estrategia) la Ordenación del Territorio, lo que implicaría establecer los valores de dicho territorio con anterioridad a evaluar cualquier iniciativa, borrador de plan o versión preliminar de este sobre aquel. Los valores estratégicos se encuentran en el propio territorio, no en la propuesta de plan, y son ellos los que deben predeterminar el uso y posibilidad de transformación de este.

Un nuevo modelo de implantación territorial exige que la calidad ambiental y territorial deba ser evaluada, en un primer nivel, siempre como un elemento determinante de la capacidad funcional estructural del territorio, y esta con carácter de permanencia, relegando los procedimientos de evaluación ambiental clásica a la determinación de los desarrollos territoriales y urbanísticos posteriores, sujetos al carácter estructural de aquella capacidad y establecidos en base a ella, que establezcan correcciones de los efectos derivados de la propia actividad o planeamiento a implantar.

Se demanda un primer nivel de evaluación de determinación estructural, con carácter de permanencia, analizando las potencialidades inherentes al territorio, capacidad funcional de este, con el objetivo de preservación de sus valores —evaluación primaria—. Y se establece un segundo nivel —evaluación secundaria— para la evaluación de la calidad medioambiental de las implantaciones derivadas, transformaciones productivas, de aquel primer escalón.

---

<sup>222</sup> La comparación es forzada con intención, pues se compara actividades de poco valor social, con turismo, que se establece como la panacea del desarrollo de nuestro entorno.

**5.4.6. La ruralidad como elemento de ordenación básica: una propuesta contenida**

Recordemos la inversión que hemos propuesto para redefinir el concepto de Ordenación Territorial mediante la cual se propugna la toma de protagonismo del territorio frente a la actual dinámica planificadora. Según el modelo vigente, la cuestión prioritaria de esta segunda dinámica no es propiamente ordenar el territorio, sino configurar en el mismo las actividades que se pretenden asentar sobre él, y ello, de una manera articulada entre tales actividades, con absoluta prevalencia de estas sobre las características del medio ocupado, estableciendo las estrategias de compatibilidad-incompatibilidad que se dan entre las características de dichas actividades, sin que el valor de uso de dicho territorio pudiera ser considerado prioritario sobre el valor de cambio que dichas actividades incorporan sobre el mismo, muy al contrario, fomentando la anexión de plusvalías artificiales —de nuevo, la mercantilización como argumento— como un síntoma de progreso y de apropiación por determinados agentes de productos ajenos al propio territorio en sí mismo.

Establecida tal inversión conceptual, el territorio como verdadero protagonista de su ordenación, deberemos determinar un modelo previo a cualquier configuración del territorio con anticipación a la formulación de una propuesta filosófico-normativa alternativa a la producción actual de usos del suelo.

Como no puede ser de otra manera, en un modelo que propugna la *Estabilidad Continua*, en la primera alternativa, obviando las necesidades establecidas como elementos activadores de capacidades territoriales, se propugnaría una opción cero que mantuviera el territorio en su estado natural. El modelo original es la no transformación de los valores culturales y/o naturales del territorio. Obviamente, no se trata aquí de evitar el uso del territorio, sino el abuso, por lo que el modelo deberá establecerse en términos de estabilidad, no de inactividad.

Por otra parte, el territorio «virgen» ya fue «depredado» en su origen por la colonización humana en el momento en el que se establece la producción agrícola como un medio de subsistencia, cuando se lleva a cabo el asentamiento de las sociedades nómadas —y, obviamente, con posterioridad «cultivado» por la intervención de innumerables formas de transformación antrópica—. En esa utópica opción cero, la inclusión de la producción agrícola queda, evidentemente, incorporada. No obstante, la incorporación no implica el aprovechamiento agrícola del territorio a cualquier precio. Como ya adelantamos en su momento, la agricultura integrada debe provenir de las propias características del territorio a explotar, debiendo quedar definida la capacidad agrícola de este en la propia definición de la capacidad funcional de explotación o acogida, quedando la necesidad de determinada explotación agrícola, por tradicional o por vital para la subsistencia de un ecosistema rural de proximidad que abastece de alimentos de primera necesidad, vinculada, como promotora, a la producción o establecimiento de dicha explotación.

Hemos de tener en cuenta que la producción agrícola desagregada de una base de mercantilización a ultranza es contraria al propio sistema neoliberal que sustenta la actividad económica en la actualidad. La producción, en términos económicos, lógicamente, no se lleva a cabo en base a las necesidades de las comunidades en las que debe ser establecida. La explotación se rige por valores de intercambio sin escala humana, ajena al localismo y a la dimensión adecuada al consumo contenido, de manera que las producciones de determinadas áreas precisan recorrer, del mismo modo que otros productos en un mundo globalizado, distancias que la humanidad nunca hubiera consolidado sin el sistema de mercado, sin los contratos de futuros y sin las tecnologías actuales. Sin embargo, ello somete al planeta y a su economía a dependencias que pueden llevar al traste a cualquier economía, si el tablero de juego se altera, o a disfuncionalidades respecto de la dimensión humana de la sociedad.

Y es que la agricultura y la alimentación son cada día más 'petrodependientes'. Después de la 2ª Guerra Mundial y con la revolución verde, en los años 60 y 70, y con el supuesto de aumentar la producción, se apostó por un modelo de agricultura industrial e intensivo. El sistema agrícola y alimentario actual, con alimentos que recorren miles de kilómetros antes de llegar a nuestra mesa, con el uso de intensivo de maquinaria agrícola, de químicos, pesticidas, herbicidas y fertilizantes artificiales no subsistiría sin el petróleo.

El aumento del precio del petróleo, así como la estrategia de diferentes gobiernos para combatir el cambio climático, ha conducido, también, a una creciente inversión en la producción de combustibles alternativos, agrocombustibles, como el biodiesel y/o el bioetanol, elaborados a partir de azúcar, maíz u otros. Pero esta producción ha entrado en competencia directa con la producción de alimentos para el consumo siendo otra de las causas del aumento del precio de los alimentos.

El mismo Banco Mundial reconocía que cuando el precio del petróleo sobrepasa los 50 dólares por barril, entonces un 1% de incremento de su precio supone un 0.9% de aumento del precio del maíz, ya que "por cada dólar que el precio del petróleo aumenta la rentabilidad del etanol y, consecuentemente, la demanda de maíz para su elaboración también crece". Desde el año 2004, 2/3 del aumento de la

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

producción mundial de maíz fueron destinadas a satisfacer la demanda norteamericana de agrocombustibles. En el año 2010, el 35% de la cosecha de maíz de Estados Unidos, que significa un 14% de la producción de maíz mundial, fue utilizada para producir etanol. Y esta tendencia va al alza. (Vivas, E. 2011)

Por otra parte, la explotación agrícola tiende a masificarse, estableciendo sobreexplotaciones invasivas de territorio, consumidoras de recursos y especulativas, que, permitidas por la liberalización de la agricultura y los mencionados contratos de futuros, ajenos a un interés por el producto primario, derivan en la distorsión de los precios de alimentos básicos, que finalizan en hambrunas de sociedades que han perdido el control sobre sus producciones.

Pero quizás el más importante de los elementos que inciden en los precios de los alimentos básicos es la especulación financiera. Estamos en un contexto en el cual todo movimiento en las Bolsas de Chicago, Londres o Hannover, donde se negocian contratos de futuros sobre cereales y oleaginosas, tiene repercusiones a nivel de los alimentos. (Carrasco, J.F. 2018)

Pretendemos en nuestro modelo desvincular la explotación territorial de aquellos parámetros de desarrollo que tengan como objetivo la máxima producción con el máximo beneficio que, sin querer demonizar tal intención, no conduce a explotaciones acordes con las medidas de contención y limitación que deseamos. Evidentemente, sí es cierto, lo rural entendido en estos términos supone una disfuncionalidad para el sistema neoliberal, por cuanto esta ruralidad no participaría de operaciones especulativas, al menos en los términos en los que preconizaríamos el desarrollo. Lo rural debe estar vinculado a lo local, a la necesidad, a la autorregulación y la autogestión, a la defensa de los recursos para mantenerlos en sus límites regenerativos. Todo ello, a gran escala, es opuesto al sistema de producción extremo, depredativo y abusivo respecto del equilibrio del planeta, y a pequeña escala, es la conceptualización del término de ruralidad como elemento circular, en la que la producción y el consumo se establecen de forma indefinida —debemos entender que, además, regenerativa y limitada—, por cuando lo circular permite el «no fin», la *estabilidad continua*.

En definitiva, se trata de establecer un modelo de explotación rural más próxima a la tradición —y esta es la razón por la que el uso agrícola sí debe incorporarse a la primera opción cero de ordenación— con la agregación de todos aquellos elementos que deben hacer ser capaz de volver a la esencia de esa ruralidad, asumiendo el reto, además, de no imponer los modos de vida urbanos. Es obvio que, en los tiempos modernos, no aprovechar las nuevas tecnologías supone una premisa de hilaridad profunda, por resultar una necia propuesta desaprovechadora de recursos habilitantes de vida y por establecer una aporía irracional, valga la redundancia conceptual. La propuesta de una nueva ruralidad establecida como alternativa antrópica de utilización del territorio, capaz de reponer de humanidad los espacios vaciados por la atracción que supone la sociedad de consumo, la cual genera problemas de concentración y abandono de lo necesario para subsistir, implica la incorporación de soluciones generadas desde la normativa para:

- Propiciar la conservación de los recursos en sus límites, mediante la concepción territorial propugnada por la *Estabilidad Continua*.
- Generar los correspondientes espacios de habitación, de asentamientos en continuidad con los asentamientos tradicionales rurales —o aquellos que deben integrarse en la semiruralidad—, que permitan la masa habitacional suficiente para poder suministrar los servicios colectivos adecuadamente.
- Recuperar los localismos, como alternativas viables a la globalización desbordante, para poder recuperar labores tradicionales, lo que implica la modificación de los hábitos de consumo y, quizás, una alternativa de sociedad.
- Proporcionar alternativas de trabajo, ocio y educación en aquellos ámbitos que mantenemos como necesarios para equilibrar el territorio.
- Fomentar las comunicaciones, las tecnológicas y, obviamente, las del transporte público, en la medida de lo posible, electrificado, que permitan la integración del espacio de ruralidad en la sociedad, así como la movilidad racional.

Al principio del apartado recomendábamos como alternativa cero la no intervención sobre el territorio, al menos la que no supone transformación artificializadora. Evidentemente, se trata de una postura teórica, pues el ser humano ha de intervenir en el medio, construyéndolo en todos sus sentidos y adaptándolo a la vida necesaria. Sin embargo, la naturalización, la intervención en base natural, como principio general de partida, y la vinculación de las transformaciones al carácter rural de la intervención, sin tratar de generar espacios para urbanitas ruralizados, buscando la integración del conocimiento y de los avances en equilibrio con el medio, desvinculando las propuestas de implantación de actividades del carácter de «crecimiento por crecimiento» y con impulso de las

actividades de tradición rural, pueden generar equilibrios o, al menos, alternativas a los desequilibrios generados por las disfuncionalidades que el territorio está sufriendo. Los territorios vaciados, por razón de un sistema que lo transforma y lo abandona, del mismo modo que los territorios congestionados y depredados, derivan en su propia autodestrucción.

Es obvio que un cierto modelo de contención implica una actitud de renuncia, pero la posibilidad existe, y el modelo debe ser propuesto como alternativa al uso entendido como desarrollo lineal sin límite.

Como interpretamos de lo que cuenta Gustavo Duch (Duch, G. 2021), no todo vale para rellenar lo vaciado, no todo debe ser entendido como naturaleza, aunque lo parezca, ni todo lo sostenible es adecuado para la sostenibilidad. No toda sostenibilidad es sustentabilidad —reinterpretando íntimamente, en clave personal, los conceptos, la sostenibilidad trataría de no acabar con el recurso, para poder transmitirlo al futuro; la sustentabilidad, en una acepción propia, de recuperarlo y de sostenerlo—. Hace falta una intervención modificadora del concepto de aprovechamiento de lo rural, de lo que es su esencia. El modo de producción, la manera de explotar los recursos en aras de la superproducción, en realidad da igual si son sostenibles o no, el sistema se reinventa, es la distopía que se le ofrece a la sociedad.

Para renovar las energías, hay que renovar la sociedad...

...El último árbol del planeta lo talará un proyecto de energía sostenible...

El modelo de intervención territorial se propone como alternativa al uso del territorio como mero artículo de consumo. La intervención debe, además de ser de verdadera necesidad como argumento para poder llevar a cabo la transformación antrópica, respetuosa con el medio en función de la capacidad funcional de este, pero, además, controlada, constreñida y limitada. El territorio debe ser proveedor de recursos en modo local y en modo sustentable, no en el sentido de la sostenibilidad oficial, sino regenerativamente hablando, renovable por sí mismo, en base a su propia capacidad, sin necesidad de argumentar no haber alcanzado el límite que impida usos futuros, que mantengan determinada calidad de vida.

La justificación de la intervención debe figurar normativamente como premisa interpelable, capaz de ser cuestionada y capaz de ser razonada en los términos descritos.

La incorporación de los usos territoriales ajenos a los tradicionalmente urbanísticos debe quedar incorporados a la regulación de uso del territorio, del suelo y de los recursos —no deben darse como sobreentendidos— como una variable de ordenación, al mismo nivel que la urbanización. La ruralización debe ser objetivo prioritario para el esquema territorial propuesto, como elemento de contención del concepto de territorio como elemento de uso. El estado primario, como utopía adaptable a la necesidad, ofrece alternativas vivenciales y de preservación que el sistema desconoce y no atiende. Por lo tanto, el principio de no alteración como variable en la ecuación del disfrute y uso territorial se contempla como fundamental para la correcta y contenida ordenación territorial. Los usos ajenos no tienen cabida en ese mundo ruralizado, debiendo atenderse en espacios de semiruralidad o urbanos, pero adaptados, según la capacidad territorial, a sus necesidades de carácter urbano.

### **5.4.7. La invasión urbana de lo rural. La integración urbana conceptual de los asentamientos difusos existentes en los espacios periurbanos o rurales**

En nuestro ámbito cultural son infinitos los espacios rurales ocupados por diseminados o urbanizaciones «anticiudad», en el sentido de que carecen de cualquier criterio de esta, del paradigma establecido como necesario para desarrollar un nuevo modelo.

Es una tendencia generalizada, sobre todo en comunidades de tamaño medio, pero situadas en ámbito de excelencia turístico-territorial, establecer espacios de residencia ajenos al urbano. Es el deseo de la ruralización por despecho de lo urbano. Es la paradoja de la bucólica ruralidad para unos, que ejercen una enorme presión sobre lo urbano de otros. Es la concentración de residencias por simpatía, sin orden ni carácter de urbanidad.

Por regla general, es un problema que ha ido heredándose a lo largo de los años en las regulaciones urbanísticas, complicando la situación del planeamiento, estableciendo las soluciones en asumir los hechos sin plantear elementos de integración en lo urbano. Y es difícilmente aceptable reconducir nuestros territorios, normalizándolos en un modelo alternativo, sin adoptar nuevos modelos de integración de estos tipos de extensiones de «no ciudad» sobre el espacio ajeno a la urbanidad. La elección de una alternativa al actual modelo de ocupación territorial implica la necesidad de integrar en este modelo los espacios que el actual ha permitido en el medio rural, como consecuencia del

concepto de este, que no se entiende como modelo de orden natural, sino como resto del suelo como medio de producción, sin valor de cambio.

Es el caso tanto de urbanizaciones regulares, como de los diseminados ajenos a la casa rural —esta entendida como elemento vinculado a explotación agrícola— la cual, como ya expusimos, es, según criterio legal, la única admisible en el suelo rural —y así viene definido en la legislación estatal, artículo 13, punto 1, TRLRU, RDL 7/2015, cuando define los derechos de los propietarios de suelo rural, mientras este tenga tal cualidad:

Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos **de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse**, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, **al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales**.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

**Con carácter excepcional** y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, **podrán legitimarse actos y usos específicos** que sean de interés público o social, **que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural**.

Es obvio que los suelos destinados a viviendas no rurales no cumplen ninguna de las condiciones ni normales, ni excepcionales establecidas en la legislación estatal, por lo que, con toda probabilidad, debería obviarse esa posibilidad excepcional que la legislación urbanística establece para huir de la ciudad.

La ciudad es el espacio normalizado en el que debe establecerse el hábitat de la población, y la ciudad asume unas características que obligan a plantear nuevas acciones sobre estos espacios semiurbanizados, para convertirlos en hábitats con los nutrientes y características que eviten los nocivos efectos de la dispersión.

Por otra parte, asumir la realidad, corregirla y generar espacios para el desistimiento de la reproducción de la no-ciudad es práctica recomendable si queremos evitar la repetición de actitudes que generen nuevas disfunciones territoriales, una vez actuado sobre las mismas. Integrar el deseo de lo rural en la ciudad con determinados colectivos es luchar contra lo inevitable, pues, aunque a ello sirva la naturalización y la «desmovilidad» de la ciudad, los «ruralitas» entienden el «residir» de forma excesivamente individual. Para todas las demás funciones, ya tienen la ciudad que no habitan —ruralidad por negación de lo deseado es una especie de esquizofrenia urbana.

Por este hecho, se trata de integrar estos espacios rurales ocupados en espacios semirrurales, con vocación de asunción de características de ciudad, pero con la integración de los aspectos del medio rural.

Las urbanizaciones residenciales regulares, monotemáticas y en discontinuidad elitizada con el resto de la ciudad, cuando no de segunda residencia —que, diez de cada doce meses, se convierten en ciudades fantasma—, participan, también, de muchas de las carencias de estos espacios rurales habitados, y deben obligar a adoptar posiciones o, al menos, propuestas de integración en las características fundamentales de la ciudad propuesta, para evitar las disfuncionalidades que generan en ella.

Por un lado, para unas y para las otras, estas deberán asumir la capacidad de integrar en ellas nuevas tipologías, que rompan la monofuncionalidad y la monotonía del uso individual, proporcionando espacios para la diversificación y la plurifuncionalidad. Estas nuevas tipologías deben integrar nuevos habitantes, lo que implica la ruptura de la elitización que supone este tipo de hábitat. Se trata, además, de nutrir con mayor masa de población heterogénea, mixtura, ámbitos que deben proponer capacidad de asunción de servicios, equipamientos y otros usos terciarios al servicio de dicho ámbito.

Por lo tanto, ello implica una politipología, razonablemente integrada sin estridencias y que permita una razonable densidad, que permita el paso del campo ocupado a la semirruralidad. La inclusión de nuevas formas de habitar establece nuevas formas de familia —dicho esto por establecer una unidad de convivencia— que revierta la falta de empatía social de estos enclaves, que son constituidos en forma, función e imagen como centros aislados, individualistas y ajenos a la sociedad que, actualmente, «co-reside» en ellos.



Para ello es necesario que, manteniendo en la medida de lo posible la estructura parcelaria, que es identidad de lo rural, se establezca nueva imagen de «campo abierto», con tratamiento de los cerramientos, de los espacios urbanos, de la malla que se debe crear —todo ello se ha predeterminado en modos ajenos a sistemas urbanos tradicionales—, generando una imbricación de los espacios privados y públicos, eliminando los encajonamientos viales y transformando dichos espacios en zonas de uso preferentemente peatonal, sin posibilidad de establecer movilidad ajena a la de aproximación.

El núcleo se materializa como un elemento continuo, en el que se añaden nuevas piezas con diferentes tipologías e intensidades, en el que se mantiene lo natural, pero se nutre de elementos de equipamiento social, servicios y usos terciarios que reduzcan la dependencia con el núcleo urbano, a la vez que se fomente el encuentro y la sociabilidad, la referencia urbana para romper el anonimato. El núcleo, para ello, exige la generación «densa» —el entrecomillado sirve para relativizar el concepto— de la calle principal, del eje estructural del ámbito semirural, el eje comercial, de servicios, a partir del cual pueda existir o coexistir la tipología existente.

El núcleo materializado dispondrá de límite, porque si no es así, no hay núcleo, pero ese límite debe permeabilizar lo urbano y lo rural, para mantener el criterio de semiruralidad. Aquí no hay espacio exterior a la urbe, no hay diferencia entre lo interno y lo externo, salvo en el uso, aquí hay integración de las características de ciudad en un ámbito rural, cuyo límite se integra por la potenciación de lo rural en él, intensificando su actividad para diferenciarse de lo habitado e integrando tal actividad en él.

En relación con la comunicación con el núcleo principal, esta debe reducirse a la vía única, sin alternativas, pues una mayor posibilidad de alternativas no implica una mayor movilidad, pero sí un incremento de los puntos de congestión del núcleo y acceso indiscriminado. El resto de los elementos de infraestructura de comunicación se debe resolver para movilidad pacificada, vehículos de movilidad personal o peatonal, integrada en la malla parcelaria rural, o de transporte público.

En otro orden de cosas, encontramos los ámbitos periurbanos de similares características a los mencionados, pero en continuidad con el núcleo principal. La actuación debe significar soluciones similares, pero en este caso, sí reproduciendo una mayor tipología de ciudad y generando un nuevo centro, integrado en la policentralidad del núcleo principal, si es el caso. Son casos de edificación irregular generada al amparo de la trama urbana principal, a la que se le debe dar continuidad, arbitrando medidas de densificación y tipologías de semiciudad, si no es posible reproducir sus características.

Consecuentemente, las premisas de actuación, para integrar territorialmente en el modelo rural-urbanizado estas disfunciones territoriales, pasan por la necesidad de integrar nutrientes urbanos razonables. Implementación de tipologías habitacionales de carácter colectivo, con aplicación de una nueva densidad razonablemente adaptada a un medio semirural. La reforma de la imagen en modo apertura visual, espacios públicos en malla urbana con carácter de desmovilidad, con renuncia al tráfico rodado. La integración de factores de sociabilidad en equipamientos públicos, que impliquen la ruptura del individualismo —la seguridad está en la vecindad, no en el aislamiento—. Por último, la asunción de un sistema de transporte público limitado, local y adaptado a la necesidad, que estimule el desapego al vehículo privado y que se canalice por vía separada, junto a vehículos de movilidad personal, limitando accesos restringidos al automóvil, desterrando la idea de que el centro o núcleo principal es el abastecedor de recursos para los que desean la existencia ajenos a él.

### **5.4.8. La cuestión urbana. Alternativas para el modelo de ciudad**

Como sabemos, el asentamiento urbano es la acción intrusiva más contundente o característica, aunque no la más extensiva, del ser humano en el territorio. Es más, el asentamiento urbano es, obviamente, territorio y un modelo de contención territorial debe ser implementado en su concepto.

Consecuentemente, el asentamiento urbano es el elemento más significativo que la norma para la planificación territorial ha tenido en cuenta, como cuestión general, aunque, como ya hemos comentado, es necesario establecer también parámetros de planificación territorial, en el mismo marco y no desligado de él, para el resto de las actividades ajenas al puro urbanismo entendido, como no puede ser de otra manera, como producción de ciudad. Actividades como la agricultura y su incidencia en la preservación del territorio, por ejemplo, deben tener el nivel, en la normativa de planificación territorial y urbanística, que tienen otras intrusiones territoriales.

Aun así, es evidente que la influencia para el estado general del territorio que ejercen las ciudades —más del 50% de la población mundial reside en ellas, previéndose hasta un 66% en

2050<sup>223</sup>, según la ONU— los movimientos de atracción que generan, los conflictos que asumen y la contaminación que producen son elementos que alteran gravemente el equilibrio territorial continuo, como cuestión que nos interesa, genera aglomeraciones ajenas a un modo equilibrado de entender el hábitat saludable y genera infinidad de conflictos humanos que desvirtúan su sentido histórico de existir.

Las ciudades, que nacieron para acoger comunidades de intercambio, de seguridad, de relación social, se han convertido cada día más en instrumentos mercantilizados de asentamientos humanos y, por supuesto, gran lugar de oportunidades, pero, también, enorme espacio de «desoportunidades», de disgregación social y de conflictos sociales. La ciudad es el ejemplo en el que queda perfectamente reflejada la sociedad productivista y en desarrollo desequilibrado, por cuanto es objeto de deseo especulativo del más alto nivel y ello, además, entre otras disfunciones, genera contradicciones entre su concepción original y el resultado actual: disgregaciones sociales, desafección urbana por marginalidad, zonificación funcional y clasista, congestión, inseguridad, etc.

La progresiva reducción de la tasa de beneficio de los tradicionales sectores productivos, industrial y de servicios ha atraído desde finales del pasado siglo una progresiva focalización de la inversión de capitales hacia la economía especulativa del sector financiero y la del sector inmobiliario, en que la ciudad se convierte en sí misma en el objeto del negocio.

Los edificios, las calles y plazas de la ciudad, la piedra, (el hormigón), el “contenedor” que alberga las actividades urbanas de residir, producir, intercambiar, descansar, ocio,...tradicionalmente, a lo largo de la historia, ha dependido de las necesidades económicas, sociales, culturales,..., del “contenido”. La forma y funcionamiento de la ciudad. La piedra, (el hormigón), el sector inmobiliario, se ha subordinado a lo largo de la historia a las demandas de la sociedad.

Este modelo milenario, desde finales del pasado siglo se ha invertido profundamente. El llamado bloque cementero es el que, bajo el impulso del negocio inmobiliario, marca en la actualidad el desarrollo y transformación urbanos, la dinámica y perfil de las ciudades. Más que de la demanda de los ciudadanos, de la comunidad, el inmobiliario se nutre y responde a su propia lógica de maximizar el beneficio especulativo. Es el denominado modelo de “financiarización” de la ciudad. (Braun, L. 2018)

Esa especie de «complejo de Edipo», plasmado en la atracción por la ciudad, madre de conocimiento y de civilización —«civilización», derivada de civil, ciudadano, habitante de la ciudad—, por el que el ser humano es abducido por esta, pero reniega de su situación, deviene en esquizofrenia colectiva, transformando el verdadero sentido de ciudad de espacio de cuidado, en espacio de disfunción humana, de carencia, de conflicto. La ciudad es real, existe, pero ya no es «aquella» ciudad. Su conformación y funcionamiento posindustrial dista mucho de lo que debería ser en realidad, para convertirse en un lugar para otro tipo de intereses —siempre ajenos—, a la que amamos, pero que transforma negativamente a su sociedad para «disfuncionalizar» el sentido primigenio de la misma y hacerlo desaparecer. La ciudad ya no es intercambio local, relación social, encuentro casual, paseo. La ciudad, como parte del territorio que es, es mercantilización, es el propio producto para el intercambio, desencuentro y congestión: es agresión, con algún desestructurado remanso de paz.

Las ciudades se han transformado a lo largo de los dos últimos siglos en centros de generación de plusvalías económicas, de mercado en sí mismo, frente a su capacidad de generar interrelaciones y seguridad para sus moradores. En este sentido, siendo el lugar en el que se desarrolla la vida humana, en el que se producen las oportunidades de un cierto progreso, son espacios de impersonalidad, de conflicto colectivo, de extremada competencia entre sus ocupantes. Son elementos diseñados en sus desarrollos para el movimiento del vehículo de automoción, y en sus centralidades como parques temáticos de historia urbana y de terciarización, cuando no de elitización de sus habitantes, y en sus periferias, como espacios dormitorio, dependientes de áreas lejanas. Son productos de mercado capaces de generar las mayores plusvalías, sin esfuerzo de inversión, que jamás se hayan podido elucubrar: en realidad, las ciudades deberían cotizar en bolsa.

En el contexto de las dinámicas generalizables a la ciudad capitalista, el desplazamiento, el despojo, la exclusión social, la segregación y la gentrificación parecen replicarse a la par de su crecimiento físico y económico, pero no son, en ningún caso, consecuencias aisladas, sino manifestaciones del desarrollo desigual. Interesa, por lo tanto, ahondar en la gentrificación, la mercantilización y los clúster como aquellos procesos que surgen de estas lógicas estructurales en el marco de la denominada globalización. (Torres-Tovar, C.A. 2019)

Frente a ello, en un movimiento de revisión de la historia urbana, se propone una vuelta a la tradición de las ciudades que llenaron de humanidad la historia. En nuestro contexto cultural, el ejemplo de las ciudades tradicionales mediterráneas, ciudades nacidas en entornos definidos por lo físico, por

---

<sup>223</sup> Centro de Noticias ONU.  
<https://www.un.org/es/desa/world-urbanization-prospects-2014>.

sus recursos territoriales, de los que se aprovechaban, y por lo climatológico, al que se adaptaban.

En este sentido, la ciudad mediterránea se revela como un modelo de ciudad más eficiente, en base a las características implícitas en su código genético vinculado a un clima muy determinado: compacidad, complejidad, eficiencia, equipamiento de proximidad, equilibrio, adecuada relación con el campo y el territorio, espacio público cualificado, cohesión social, etc. (Beltrán, F.F. 2012).

De estas palabras, lógicamente, porque así lo expresa, deducimos lo que ya adelantamos en su momento, la necesidad de dotar al medio urbano de características inherentes a su propio ADN territorial y ambiental, evolucionado, por supuesto, por razón del factor tiempo. No cabe la universalización de las alternativas ni cabe la globalización de las soluciones, porque los códigos genéticos de cada cultura han evolucionado hacia establecimientos únicos, que desde la globalización, desde la irrupción de la técnica uniformizadora derivada de los procesos de industrialización, con la búsqueda de soluciones —como argumento— también generalizadas para la clase trabajadora, se tratan de universalizar, produciendo afuncionalidades en los aglomerados urbanos, que, por imitación, adoptan soluciones que despersonalizan las urbes.

Nuestras ciudades deben mantener, para evitar la depredación territorial y la difuminación del límite, porque es ese su ADN mediterráneo, un criterio de COMPACIDAD, de CONTINUIDAD en su crecimiento, si este es necesario. Me atrevería a decir que, en los casos en los que no se determine como absolutamente necesario, un criterio de LIMITACIÓN, con incorporación de técnicas de DENSIFICACIÓN razonable, si para albergar población ello se entiende como oportuno.

La ciudad tradicional establece su límite, por supuesto, originalmente por cuestiones de defensa, en sus artilugios de protección, entre la civilización y lo externo a ella, evitando así, además, cualquier posibilidad de ocupación externa al hábitat elegido. Lo externo, lo rural, se adoptaba como la fuente de recursos para la vida de la ciudad, pero no era objeto de depredación. Lo rural era lo no urbano, lo exterior, lo contrario a la ciudad segura.<sup>224</sup>

El crecimiento de las ciudades provocado por el cambio de sistema económico, por la industrialización, por el sistema de movilidad, principalmente, genera el desparramamiento de estas, la ocupación del exterior, lo rural como espacio de ciudad ajena a la ciudad. El límite se difumina, siempre en detrimento, lógicamente, de lo que provoca menos plusvalía.

Esa capacidad de desbordamiento, propiciada, además, por los medios de transporte, genera una disfunción terrible en las ciudades actuales, en los grandes núcleos en los que el diseño se lleva a cabo en base a los criterios de circulación automovilística, obviando su origen, el ciudadano. La movilidad es uno de los graves problemas de la civilización actual, no solo por los niveles de contaminación que genera, sino por congestión, la privatización del espacio público, la despersonalización y la inhibición de las relaciones casuales que ello genera. La ciudad se despersonaliza y se convierte en un elemento disruptivo de la vida en sociedad. Sus habitantes conviven en pequeños círculos de relación, pero no comparten esas vivencias con sus conciudadanos ni participan de los hechos colectivos en coparticipación, sino agrupados sin sociabilidad. A mayor tamaño, menos relación, obviamente. El ciudadano no es el protagonista. El protagonismo es de aquello que lo traslada y lo mueve artificialmente, y para ello se define la estructura de la ciudad, para ello se construye de una determinada anónima manera. La ciudad, en su diseño, se piensa para la movilidad de la automoción, sin duda alguna.

Las infraestructuras al servicio del coche - vías, autovías, enlaces y grandes aparcamientos ocupan la parte mayoritaria de la ciudad, mientras que las actividades específicamente urbanas, residenciales, industriales, comerciales, de oficinas, apenas alcanzan el 30 por ciento del suelo urbanizado.

...

Sin duda son muchos los procesos que operan en el desarrollo y evolución de la ciudad moderna. Son, sin embargo, en mi opinión dos los agentes protagonistas que de forma dominante inciden en el actual funcionamiento, forma y metamorfosis urbana: “La ciudad como objeto de negocio” y “la ciudad subordinada al coche”. Ambos conjuntamente, marcan de hecho el ritmo y sentido de la transformación de las ciudades, metrópolis y megalópolis del siglo XXI. Lo que, en una sociedad tan eminentemente urbana, significa que están pautando y pautarán esencialmente la vida de la humanidad. (Brau, L. 2018)

Y, sin embargo, la ciudad no es solo un espacio urbanizado con un agregado de edificios. La ciudad debería ser, en realidad, el «contenido» de ese espacio físico, un *colectivo humano* que se organiza en espacios que pertenecen a ese colectivo, los ESPACIOS PÚBLICOS. La ciudad es un espacio físico, pero su razón de ser es su contenido, el colectivo humano que la habita. Así la ciudad, en realidad, es el conjunto de sus ciudadanos, a los que lo físico ha de servir, y sus ciudadanos lo son

---

<sup>224</sup> Resulta ilustrativa la imagen de dormir a “la luna de Valencia”, como expresión de “hemos cerrado la puerta del espacio habitable”, lo exterior era la “no ciudad”.

en su intimidad, por supuesto, pero formalizan su colectividad, su ciudadanía, en lo público, que es aquello que deben poseer para ser ciudadanos en una ciudad. Sin espacio público para la relación y el intercambio, el ciudadano deja de serlo para pasar a ser individuo agrupado, pero no colectivo ni conectivo.

La ciudad debe proveer de los elementos que la nutran como espacio social. La ciudad debe, manteniendo la uniformidad de los servicios para todos los ciudadanos, su democratización, nutrirse de dotaciones y equipamientos, de espacios libres y públicos, en los que se establezca la razón última de la ciudad, el intercambio a todos los niveles.

En las ciudades actuales, una vez se adquieren tamaños ajenos a la capacidad humana de desplazamiento en términos de desmovilización —de movilidad de ciudadanía—, es decir, obviando las variables para las que se deberían diseñar esas ciudades, la capacidad de atender a la totalidad de los ciudadanos con criterios democráticos y de uniformidad en los servicios adquiere visos de utopía. Los nutrientes dotacionales, los equipamientos colectivos, se concentran en aquellos lugares en los que resulta más económico y productivo en términos de facilidad. Los centros se terciarizan, y los comercios locales desaparecen en favor de los grandes equipamientos comerciales o de ocio colectivo, estos ajenos a lo que debería dirigir la producción de ciudad en base al ADN de esta, obviando que los barrios que crecen en las periferias de las ciudades quedan desprovistos de la mayoría de los nutrientes necesarios. Las comunicaciones interurbanas se centralizan en los ámbitos de congestión urbana y se pierde el sentido de territorio intercomunicado, propiciando el desplazamiento y, consecuentemente, el desequilibrio por vaciamiento.

En este sentido, las ciudades tradicionales son también parte alienada del sistema urbano, son ciudades pequeñas, más bien de tamaño medio, y este es muy adecuado para integrar el modelo propuesto. Estas ciudades actualmente se incorporan a ese país vaciado que últimamente está en los medios informativos. Y, sin embargo, las ciudades medianas son las que muestran una mayor esencia de ciudad mediterránea. Son ciudades que deberían retomar un cierto protagonismo para aplicar un modelo descentralizado y más verde, menos dependiente de vehículo privado, más en equilibrio continuo por su concepto de asentamiento limitado, contenido, pero bien dotado, contrapuesto a los excesos de los polos de crecimiento desbordado.

Si como país logramos poner en marcha una red de ciudades medianas verdes, con población y actividades propias y no entendidas como un mero banco de recursos para las ciudades grandes, comenzaremos a llenar la geografía española de nuevas centralidades, que abandonen la idea de una radialidad perpetua alrededor de las grandes urbes y, en especial, de la capital.<sup>225</sup>

Las ciudades deben tender a ser ISÓCRONAS para todos sus ciudadanos en el movimiento humanizado para alcanzar los centros de servicios colectivos que las nutren. Reivindicar la isocronía en la movilidad humanizada debería ser una demanda perenne. Deben, si se expanden por encima de la ciudad asequible, constituirse en ciudades POLICÉNTRICAS, organizadas por barrios autónomos y —en su medida— autosuficientes, capaces de dotar a estas de la capacidad de residir, pero, también de habitar, porque residir y habitar deben leerse como conceptualmente diferentes, en términos de objetivos a cumplir.

En este sentido, la ciudad adquirirá en cada uno de sus barrios, o en el conjunto de ella si se ha mantenido en un tamaño adecuado para facilitar la vida social, sin expansiones extranaturales, un cierto carácter de COMPLEJIDAD, porque esos nutrientes necesarios se combinarán con los espacios necesarios para desarrollarse en la vida, los de trabajo y los de ocio, los comerciales y los sanitarios. La ciudad adquirirá la PLURIFUNCIONALIDAD, debiendo desterrar las ideas de establecimiento de la especialización derivada de los criterios funcionalistas, pues ellos evitan la capacidad de desarrollo de una vida global en un entorno próximo, porque ellos propician la movilidad desnaturalizada y generan los efectos más perniciosos de tal actitud. La zonificación resultaba reivindicada cuando se trataba de universalizar el derecho a habitar en un mundo incipientemente competitivo e industrializado, en expansión exponencial. Una vez superada esa fase, la ciudad zonificada resulta negativa para conciliar los derechos democráticos a una ciudad saludable y segura.

Esa desespecialización debe ser propiciada, además, por aquellas tendencias al LOCALISMO, a la capacidad de la propia ciudad y su entorno para proveer de los productos y recursos capaces de mantenerla y abastecerla, a la economía circular, limitando los desplazamientos innecesarios. El COMERCIO LOCAL, el AUTOABASTECIMIENTO, el propio MERCADO LOCAL PÚBLICO, este como referencia urbana simbólica, que, junto con el centro educacional, deben ser los elementos de

---

<sup>225</sup> Inés Sabanes/Silvia Mellado.

<https://blogs.publico.es/otrasmiradas/56803/ciudades-medianas-ciudades-verdes-y-nuevas-centralidades/>

conjunción de un nuevo sistema de localismo, de PROXIMIDAD.

Del diseño de la ciudad, en estos términos, debemos desvincular el concepto de tiempo como factor de vida, como regulador de actividad. Ello permitiría la desmovilidad, adquiriría capacidades de expansión, que se autolimitarían para generar ciudades más saludables, monocéntricas o policéntricas, según su capacidad de abastecer en isocronía, pero diseñadas en base ciudadana y completadas por transportes públicos de calidad, capaces de arrinconar los conceptos urbanos vigentes aún, los diseños en base al incremento de la capacidad de desplazamiento derivados del propio automóvil.

Las ciudades de la DESMOVILIDAD dejan de ser rígidas. Su flexibilidad viene determinada por el espacio público que precisa sin que este tenga la connotación de calle o avenida canalizadora de vehículos automóviles, lo que implica la ruptura con el ligamento geométrico al que obliga el elemento ajeno que las constriñe y diseña, que privatiza el espacio: el coche. La ciudad se debe generar, renovar o adecuar a los criterios de flexibilidad que se derivan de la posibilidad de los desplazamientos o de las estancias no rigidizadas por el propio tráfico rodado. Así, los elementos que restan fuera del espacio público también son adaptables, la capacidad de generar renovaciones urbanas flexibilizadas —regidas por parámetros, y no por figuras geométricas, en los espacios no vinculados a la tradición urbana existente— por no deber ajustarse a criterios deterministas de movimiento, facilitan el ajuste a la realidad necesaria en cada momento. Por otra parte, en la integración eventual de lo que es privado, pero no inmediatamente necesario, merece la pena reivindicar una especie de semipublicación —en la medida en que no sea temporalmente necesario para residir, que pueda ser incorporado eventualmente para habitar colectivamente, a cambio de perspectivas de aprovechamientos futuros adquiridos a cambio, cuando su necesidad sea demostrable— que facilita la uniformidad y la interacción de lo privado y lo público y el uso colectivo: la FLEXIBILIDAD en el diseño, adaptable y temporalizado.

En este contexto de flexibilización debemos adoptar medidas de ruptura con lo formalmente convencional ya asumido. Procesos de RENATURALIZACIÓN de lo infraestructurado en exceso, de DESURBANIZACIÓN pro-ciudadano, de POLICENTRALIDAD provocada y de LIMITACIÓN ANTIDESBORDANTE, para DESMOTIVAR el DESPLAZAMIENTO y SUTURAR en esa REVEGETACIÓN los límites de la policentralidad, de manera que la malla del mosaico rural penetre la ciudad y la impregne de naturaleza: invertir la construcción del territorio. No se trata de bucolismo, sino de la necesidad de recuperación de un hábitat más verde en lo formal, más público en el diseño, más naturalizado y adaptado al objetivo de revertir la ciudad-máquina: quizás el camino más corto entre dos puntos no sea la línea recta, sino la línea más agradable, la menos agresiva, porque la ecuación desplazamiento-tiempo debe ser redefinida en términos de calidad urbana.

Y ese tiempo que debe desvincularse del diseño se fomenta, en términos de función de la ciudad, en su COMPLEJIDAD, esa complejidad que evite su especialización —la ciudad especializada no es ciudad, es parque temático—, que implique DIVERSIDAD de gentes, de funciones, de actividades, fomentando aspectos que induzcan a los LOCALISMOS, la autoproducción, el autoabastecimiento, básicamente, lo local, el mercado, la residencia y el ocio, el trabajo, todo ello como elementos en mixtura, que den sentido al concepto clásico de ciudad.

Esa mixtura fomentará, sin duda, la COHESIÓN SOCIAL, derivada de un concepto identitario del hábitat generado, de la ciudad o del barrio, evitando los centros elitizados o gentrificados, con tipologías habitacionales diversas, elementos referenciales sociales y educacionales, que eviten la segregación o la segregación: sin esta capacidad de integrar la diversidad, la ciudad no puede ser ciudad, sino aglomerado de gentes, inseguridad, no-ciudad.

Y, por último, UNIVERSALIDAD, democratización de su uso. La ciudad debe invertir los valores que la diseñan, para rediseñarla en términos de uso colectivo, de accesibilidad para todos. La ciudad no puede ser el modelo actual de hábitat, generado para un varón, joven, con éxito social, que dispone de vehículo de una cierta alta gama y que se desplaza fuera de ella, para olvidar que los espacios, las funciones, las actividades deben servir para generar un sentimiento de colectividad segura para otros muchos más tipos de ciudadanos, la ciudad sin especialidad de género, la ciudad UNIVERSAL, independientemente de su capacidad productiva en términos económicos. La ciudad debe incorporar en su identidad el concepto de CIUDAD CUIDADORA. Esa ciudad a la que cuidamos, naturalizamos, publicamos, pero que diseñamos en los términos que nos permita, también, ser cuidados por ella, permitiendo vivir una vida más saludable, más social, más diversa, más segura, más íntegra e integrada en la ciudad.

En definitiva, el leitmotiv de la nueva forma de entender una ciudad será la capacidad de esta para desmovilizar sus desplazamientos, para sustituir los criterios de formalizarla con la base tiempo, por los de ciudadanía e intercambio, mixtura e integración, compacidad y esponjamiento definidor de

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

mayor espacio público diseminado para el encuentro, razonable densidad. Estos criterios normativos de diseño, de ocupación, de crecimiento han de constituirse como un nuevo paradigma. Olvidar el diseño basado en el desplazamiento automotriz, para devolver la esencia del diseño a sus habitantes.

La compacidad (reunión, encuentro, intercambio), la continuidad policéntrica (los barrios, el límite, el antidesbordamiento), la eficiencia (recurso de proximidad), la complejidad (cultura, mixtura, tolerancia, universalidad), el equilibrio (adaptación entre función y forma, espacio público diseminado) y la territorialidad, en el sentido de la incorporación de las características del ADN que la diferencia y la personaliza, las que, en nuestro entorno, definirían una ciudad mediterránea tradicional, obviando la uniformización de modelos universales ajenos a la identidad, constituyen las bases para invertir los valores que deben regir el desarrollo urbano futuro.

## **6. Reconsiderando, desde una cierta óptica local, el sistema legislativo valenciano: propuesta para la confluencia con el modelo limitativo en el marco decrecentista**

Establecidos los criterios sobre los que basar un nuevo paradigma limitativo de crecimientos desorbitados —es nuestro criterio buscado—, paradigma que permita revertir la actual situación de apropiación indebida de los recursos naturales y del territorio, en general, sin limitación derivada de un análisis del propio territorio como activo a preservar y sujeto de su propia evolución, se debería realizar un análisis de la situación legislativa actual, en el marco territorial en el que nos encontramos, la Comunidad Valenciana, en el sentido de poder determinar si, conceptualmente, en sus principios filosóficos, el marco jurídico actual, entendemos que con propuestas derivadas del conocimiento de los problemas, es el adecuado —en nuestro criterio— por desvincularse de propuestas ajenas al propio territorio, propuestas que persiguen, en bases de sostenibilidad, ordenaciones susceptibles de asumir actividades que podrían primar intereses económicos, asociales o disruptivos con la búsqueda de la anteriormente mencionada *Estabilidad Continua* de invariantes territoriales, que permita procesos regenerativos, estos capaces de evitar los pronósticos sobre el territorio, sobre el medio, que se vienen anunciando desde hace 50 años.

### **6.1. Análisis de los principios generales de la legislación valenciana**

Como ya hemos establecido, la norma valenciana que rige, en estos momentos, tanto la ordenación del territorio, como la cuestión urbanística, es la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana —LOTUP—, de 25 de julio de 2014, y que, tras diversas modificaciones, publica su texto refundido según el DL 1/2021, en el DOGV de 16 de julio de 2021, con una última actualización publicada el 13 de junio de 2022.

Trataremos en este apartado de determinar los conceptos fundamentales relativos a los procesos de transformación territorial y la filosofía sobre la que la presente norma ha sido redactada, con objeto de considerar si se ajusta al modelo propuesto, al paradigma formulado en esta tesis, aunque solo sea por aproximación, con la intención de resolver los problemas derivados de la actuación sobre el territorio.

#### **6.1.1. Objeto de la Ley**

Veamos, en primer lugar, cuál es el objeto de la Ley. Establece en el Artículo 1º qué elementos pretende regular:

Obviamente, como no podía ser de otra manera, pretende la regulación de la *ordenación territorial* en el ámbito valenciano.

En segundo lugar, establece, como objeto de ella, la regulación de la *actividad urbanística*, es decir, los procedimientos de planificación y gestión de los procesos de transformación del suelo. Cabe indicar que, en el texto inicial, el del año 2014, esta actividad venía vinculada en el mismo nivel que la de *utilización racional del suelo*, por lo que debería entenderse que la utilización del suelo y la actividad urbanística, es decir, su transformación, tenían una relación biunívoca.

La presente ley tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio valenciano, **de la actividad urbanística y de la utilización del suelo** para **su aprovechamiento racional** de acuerdo con su función social, así como la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas (Artículo 1 LOTUP, 2014)

En el texto actual, el texto refundido de 2021, *actividad urbanística* y *utilización del suelo* son dos elementos a regular, pero, entiendo, no necesariamente vinculados, considerando la actividad urbanística como la actividad transformadora, y la utilización del suelo, ahora utilización *racional* —en el texto original, la racionalidad hacía referencia al aprovechamiento— viene vinculada al concepto de conservación del medio natural.

Este texto refundido tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la **actividad urbanística**, de la **utilización racional del suelo** y de la conservación del medio natural, desde una perspectiva de género e inclusiva (Artículo 1 TRLOTUP, 2021)

En definitiva, el texto vigente avanza en cuestiones de preservación estableciendo criterios paralelos de transformación y de conservación del medio, por lo que, aunque haya desaparecido el término «función social», debe existir una racionalidad y un espíritu de conservación del medio, para poder proceder a la actividad transformadora.

El Artículo 2º determina las competencias administrativas sobre quién tiene las potestades territoriales y urbanísticas y, en el ejercicio de estas, la ley establece la garantía de la aplicación de los criterios de *desarrollo sostenible*, obviamente, entendemos que en los términos del conocimiento oficial que se tiene hoy de tal concepto, y que ya hemos desarrollado.

### 6.1.2. Concepto de desarrollo territorial y urbanístico sostenible

En el texto original, la Ley establecía que el desarrollo sostenible es el que permitiría la satisfacción de las demandas «adecuadas y suficientes de suelo», remitiendo a que estas demandas satisfarían las «necesidades residenciales, dotacionales y productivas».

El objetivo es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, preservando, valorizando y activando determinadas componentes ambientales —conceptos que no especifica— en el marco del *desarrollo equilibrado del territorio*.

En el texto refundido, el desarrollo territorial se llevaba a cabo para garantizar la ordenación equilibrada del territorio —aunque matiza que «ordenar» sigue siendo «...distribuir de manera armónica las actividades residenciales y productivas de la población...». Es decir, desarrollo y ordenación del territorio, siguen estando vinculados a la implantación de usos, no a la concepción del territorio como un elemento cuyas capacidades cabe ordenar.

El concepto de *desarrollo equilibrado*, en términos territoriales y urbanísticos, en el campo del desarrollo de la «sociedad del bienestar», viene entendido como progreso económico —no se hace referencia a usos (residenciales, productivos...) que no se vinculen con él, salvo, como elemento necesario para el desarrollo, como complemento, las dotaciones— y no implica necesariamente una preservación indiscutible de aquellos valores que el territorio dispone *per se* y que deben, en cumplimiento del Artículo 1º, ser regulada su conservación.

El desarrollo territorial y urbanístico sostenible es el que satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos **y actividades residenciales, dotacionales y productivas... desarrollo equilibrado** del territorio (Artículo 3 LOTUP, 2014)

El texto vigente, el texto refundido, reitera la incidencia en el término *desarrollo sostenible*, que, aunque adjetive como desarrollo territorial y urbanístico, seguimos vinculando a actividades económicas como origen fundamental de la transformación, a las cuales distribuirá de manera armónica.

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... (Artículo 3 TRLOTUP, 2021)

Los objetivos de este desarrollo —que, es obvio, pretende hacer referencia a la preservación del medio y sus recursos— son la garantía de la salud, y la calidad de vida, así como a la «facilitación» de acceso a la vivienda, la prevención de riesgos y, como punto final, aquella conservación de los recursos naturales y preservación del medio, flora, fauna y paisaje.

Debemos hacer hincapié en que, aunque no se configura explícitamente como un objetivo fundamental, anterior a cualquier transformación, la conservación de los recursos implica determinaciones que el concepto de «sostenibilidad» no puede —como ya hemos explicado a lo largo del texto— garantizar, en el contexto actual, por cuanto no se vincula con el término «regeneración», y los recursos, si son finitos, como lo son, deben ser renovados, regenerados, pues tienen límite.

En cualquier caso, y esto resulta ciertamente positivo, hay una predisposición al mantenimiento inequívoco, aunque solo recomendado, del territorio en sus estados originales, en la medida de lo posible, claro, por cuanto, establece formas de actuación, que vienen a significar, en su sentido, una intención de contención, de limitación:

Para ello se satisfarán las demandas adecuadas y suficientes de suelo, de manera compatible con los anteriores objetivos, orientándolas de manera que se potencien asentamientos compactos, **se minimice la ocupación de nuevos suelos**, y se dé preferencia a la rehabilitación de edificios, la mejora de los espacios públicos urbanos y el reciclado de espacios ya urbanizados (Artículo 3º TRLOTUP)

Sin embargo, nótese que los términos que implican transformación son elementos imperativos —«satisfarán»—, mientras que aquellos que implican contención son recomendaciones



—«orientándolas», «dé preferencia».

### **6.1.3. Los instrumentos de intervención territorial: La infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio**

Con objeto de establecer una estrategia territorial adecuada que defina los criterios de intervención posterior y estructure un territorio con estrategias de unicidad, el texto refundido ha establecido tres elementos en los que fundamentar la preservación del territorio y fijar la racionalidad de las intervenciones, de acuerdo con el principio de conservación y limitación.

#### **6.1.3.1. La Infraestructura Verde**

En primer lugar, ha definido el concepto de *infraestructura verde*, que establece como un sistema territorial básico, es decir, fundamental para determinar desarrollos posteriores, con estricto respeto a sus determinaciones.

El carácter de básico implicaría que cualquier elemento posterior deba desarrollarse a partir de este concepto. De alguna manera, establece el esqueleto en el que vertebrar el desarrollo de las actividades que se pretendan apoyar en el territorio. De hecho, el punto 4 del artículo 4º establece claramente el carácter previo de su determinación y la vinculación de los usos y actividades a su conformación: «...definirá y caracterizará la infraestructura verde con carácter previo...».

En el apartado 5 de dicho artículo, se establecen las funciones de tal infraestructura verde. En ellos podemos distinguir las medidas, digamos, conservacionistas, como son las de preservar los principales elementos del patrimonio territorial (a) —el natural y el cultural, que debemos entender, este segundo, como aquel que ha sido transformado, pero ya asumido como integrado—; la de asegurar los espacios de continuidad (b) —la conectividad— de los espacios que favorecen (*mejoren*, debemos entender como que *recuperen*) la biodiversidad; y orientar los crecimientos hacia espacios de menor valor ambiental (d). Son estas medidas que se dirigen al mantenimiento del espacio no transformado como elemento de valor a proteger, aunque la protección es selectiva, pues no se establecen con carácter de cierta positividad, puesto que no considera el territorio en su generalidad, sino que establece los ámbitos de preservación para los «principales elementos», y orienta de «manera preferente», etc.

El territorio, sin embargo, entendemos que debe ser tratado como un elemento o sistema unitario, con incidencia en todos sus ámbitos cuando uno es alterado, por lo que el principio debe ser el territorio, y cada espacio, en su medida, tiene su valor ambiental, debiéndose establecer la preservación de este como una acción de diseño de capacidades, no de los valores «principales», pues así se obvian los secundarios. En este sentido, el apartado 3 de este artículo 4, cuando establece en este texto refundido, que la cartografía temática valenciana delimitará la infraestructura verde definida, está proporcionando una herramienta fundamental para el diseño de la armonización de usos y actividades en el ámbito territorial, por lo que, más que una infraestructura establecida en función de principales valores territoriales y ambientales, hubiera sido más acertado establecer una infraestructura basada en el propio funcionamiento del sistema ambiental, delimitando, por exclusión de esta o relación positivamente concatenada, aquellos espacios que sí pueden ser destinados, por la escasa o positiva incidencia de su transformación, para establecer aquellas actividades económicas que precisan del territorio para su explotación, desde las agrarias, hasta las residenciales y productivas.

No nos cabe duda de que la infraestructura verde funciona, durante el proceso de ordenación y planificación, como un elemento propio para establecer criterios de capacidad funcional, puesto que establece la «metodología para el *diseño eficiente* del territorio y una *gradación de preferencias*», y ello debería implicar, como sistema metodológico, la definición de qué potencial tiene cada ámbito territorial, su implicación en el proceso de preservación del medio y si es posible —cómo y para qué— su transformación, se trate de un elemento de gran valor o, simplemente, secundario, pero, sin duda, vinculado. Recordemos que ya definimos que cada acción implicará una reacción, cada elemento transformado implicará la incidencia sobre su entorno, próximo o lejano, que es lo que debe definirse como fundamental o principal a la hora de proceder a tomar la decisión de transformar.

Si partimos de una visión holística del territorio, de su visión como un sistema unitario, y tenemos en cuenta que cada ámbito se encuentra interrelacionado biunívocamente con el resto, tendrá mucho más sentido, desde el punto de vista del *desarrollo equilibrado*, la aplicación del párrafo del artículo 5º referido tanto a los espacios con protección sectorial, como a aquellos que no la poseen —«..., incluyendo tanto ámbitos protegidos por una regulación específica como otros que

no poseen esta protección.»—, pero que aquí consideramos parte indisociable del sistema territorial, con sus importantes valores intrínsecos, de tal modo que se entienda como infraestructura verde el sistema, el conjunto de espacios, con de capacitaciones funcionales del territorio.

Para unos y otros, las disposiciones normativas de esta ley, y las de los planes urbanísticos y territoriales, regularán los usos y aprovechamientos que sean compatibles con el mantenimiento de la estructura y la funcionalidad de dicha infraestructura. (Artículo 5º TRLOTUP)

### **6.1.3.2. El Paisaje**

El Artículo 6 de este texto refundido define el paisaje, tomando la referencia del Convenio Europeo del Paisaje, como un constructo, ya no físico, sino social. Un elemento definido por la acción de la naturaleza y el propio ser humano, un elemento cultural vinculado a la sociedad que lo habita conforma y transforma.

Paisaje es cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por quien lo habita, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos. (Artículo 6º TRLOTUP)

En esta definición podemos descubrir, por un lado, que el paisaje deriva de una percepción, por lo tanto, no se trata de un *input* definidor del territorio con vocación de generalidad. Tampoco se trata de un elemento estable y físico, sino de un producto determinado por la interacción del ser humano y de la naturaleza, vinculado a la idiosincrasia o carácter tanto del territorio, este entendido como base física, como de la acción humana para su adaptación.

El propio texto refundido remite directamente, para la definición de los elementos fundamentales de identidad territorial valenciana, a los criterios definidos por la Estrategia Territorial Valenciana. Y es este propio documento el que establece claramente el carácter subjetivo de este factor territorial, a la vez que define la imposibilidad de ser acometido como la suma de las partes de un todo, sino como un conjunto o sistema unitario, que debe ser tratado en esa misma unicidad para su análisis.

...el paisaje, como construcción cultural, presenta unos aspectos subjetivos que se deben objetivar para que sean las propias poblaciones las que muestren sus preferencias paisajísticas...

...la definición de paisaje como el territorio percibido supone que su consideración no se puede limitar a porciones del mismo, sino que hay que extenderlo al conjunto de este territorio. No solo es importante inventariar, analizar y gestionar los paisajes sobresalientes que definen los rasgos identitarios de un territorio, sino que hay que tener en cuenta todo el medio que nos rodea, incluyendo los paisajes cotidianos que, por ser los más vistos, son los que más influyen sobre nuestra calidad de vida. (ETCV. Objetivo 11)

No cabe duda, en este sentido, de que el paisaje forma parte de la vida social y cultural de una colectividad y, sin duda, de sus procesos de desarrollo. Y así se considera por parte de la administración reguladora. El paisaje es un elemento cultural, pero, en términos de acción, también un activo económico que se integra en el propio sistema y, de este modo, es incorporado como parte indisociable al proceso de determinación de la ordenación territorial, con el riesgo que ello supone si no se establece una valoración progresiva de los elementos que deben ser primarios y secundarios en las decisiones.

...visión integral que considera el paisaje como un activo cultural, identitario, económico y social de primera magnitud, tanto para la mejora de la calidad de vida de la población como para la competitividad de un territorio en el mercado global de atracción de talentos e inversiones (ETCV. Objetivo 11)

En este sentido, nos decantaremos por considerar que los criterios para establecer el paisaje como un elemento de interacción en la ordenación territorial vienen vinculados a su carácter de condicionante visual y cultural, tractor de nuevos valores, más que como elemento transformable para la atracción de inversiones económicas. El paisaje debe entenderse, sí, como un elemento cultural determinado por la naturaleza y la intervención humana, pero su componente económica debe ser de elemento impulsor de esta, siempre que la transformación territorial derive del carácter cultural y social de este paisaje y no de las necesidades que primen esas actividades.

No cabe duda de que es esta la intención del legislador valenciano, puesto que las acciones derivadas de los instrumentos de paisaje que deben asegurar la acción positiva sobre este, cuando se produce implantación de usos y actividades, hacen referencia siempre a medidas de conservación, valorización, mejora y salvaguarda del paisaje., artículo 6.2 TRLOTUP:

- a) Conservará y valorizará los paisajes más valiosos...
- b) Adoptará medidas de gestión, mejora y salvaguarda de la calidad...

El paisaje es un activo tractor de economía, pues establece espacios de excelencia y diferenciación

entre ámbitos, y así debe ser tratado como elemento capaz de inducir criterios de ordenación territorial.

Y así lo establece el punto 3 del artículo 6º del texto refundido:

El paisaje condicionará la implantación de usos, actividades e infraestructuras, la gestión y conservación de espacios naturales y la conservación y puesta en valor de espacios culturales, mediante la incorporación en sus planes y proyectos condicionantes, criterios o instrumentos de paisaje. (Artículo 6º TRLOTUP)

No obstante, cabe indicar que el paisaje, como prevalente frente a las actividades y usos que puedan establecerse en el territorio, debería formar parte de aquel análisis necesario que se inducía ya para el establecimiento de la *Infraestructura Verde*, puesto que los instrumentos que se establecen para el análisis de paisaje tienen una tramitación, en las que, lógicamente, se introduce la participación pública y administrativa, que se acompaña con el trámite de aprobación del elemento transformador —se reivindica el factor paisajístico natural y cultural con carácter previo y condicionador del desarrollo del plan—, lo que induce elementos disruptivos con la prevalencia mencionada, puesto que, en el contexto económico actual, no caben concesiones al valor primordial que rige el desarrollo, el económico, pues es este siempre el valor fundamental derivado del poder de esa economía.

El término «condicionará» establecido en el punto 3 del artículo 6º mencionado debe inducir a generar criterios de paisaje inalterables, vinculados a las características intrínsecas territoriales, con carácter previo a la pretendida planificación o a la derivada implantación transformadora. Los instrumentos de paisaje evaluadores de tales acciones deberán servir para comprobar el cumplimiento de tales criterios inalterables y las medidas correctoras no deben ser minimizadoras de impactos, como se establece para los Estudios de Integración Paisajística del punto 4b del mencionado artículo «...establecen medidas para evitar o mitigar los posibles efectos negativos...», sino vinculadas a la mejora de ese paisaje en riesgo, en cualquier caso.

En este sentido, el punto 6, al referirse al trámite independiente: «Los estudios de paisaje podrán tramitarse de forma independiente...», debería establecerse como una imposición y no como una posibilidad, y eso para todos los instrumentos de análisis, lo que aseguraría la no intervención de factores de mayor poder —los del desarrollo buscado— en la decisión de preservación.

### **6.1.3.3. Los criterios para la Ocupación Racional del Suelo**

En este capítulo, y entre los artículos 7 y 13, el texto refundido va a hacer un recorrido sobre qué criterios deben priorizarse para conseguir que el suelo tenga un desarrollo, es decir, sea ocupado, ordenado, de una forma racional y equilibrada —en la terminología del texto— primando determinados aspectos de preservación y de contención, sobre aquellos que se derivarían de un proceso constreñido al mero desarrollo de los aspectos ajenos al territorio.

#### **En relación con el crecimiento territorial y urbano**

A tenor del primer párrafo del artículo 7, sin embargo, el primer criterio definido en esta actuación de «racionalidad» no tiene que ver con el desarrollo de los elementos naturales a preservar en el territorio —se refiere aquí a «...clasificará suelos urbanos y urbanizables en una dimensión suficiente para satisfacer las demandas...»— y no se encuentra imbricada en la atención a la preservación del medio, sino al *crecimiento*. Son, por lo tanto, criterios de ocupación territorial —aunque se destile una cierta intención, en el párrafo segundo, de preservación del medio físico aún no transformado «...culminación de los desarrollos existentes y la ocupación sostenible del suelo, ..., como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, para evitar la segregación y la dispersión urbanas, con el fin de posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales...»— y, por lo tanto, se define más como un criterio de cómo abordar crecimientos, que cómo detener los no necesarios, desde una óptica social.

Bajo ese criterio, en primer lugar, el texto define qué tipos de suelo debe clasificar el planeamiento para establecer los crecimientos urbanos: «el urbano y el urbanizable.»

En segundo lugar, establece las razones para la clasificación: «...satisfacer las demandas que lo justifiquen e impedir la especulación.»

Y, en tercer lugar, define las justificaciones que permitan avalar los crecimientos: las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio, de acuerdo con la ETCV, que serán crecimientos porcentuales (Índices Máximo de Ocupación de Suelo, IMOS del objetivo 23 ETCV)

En relación con ello, quizás, cabría discutir la existencia de un suelo urbanizable que establece expectativas de crecimiento, sin que ello venga directamente vinculado con las posibilidades

funcionales y la capacidad de transformación del suelo donde se establezcan, que sí será analizado en la evaluación ambiental, pero cuando este crecimiento en suelo urbanizable ya haya sido definido como opción o alternativa, por haberse justificado que el municipio tiene posibilidades «estratégicas», lo que implica una inversión del modelo racional: se justifica la posibilidad estratégica del resultado, no la opción de la capacidad de transformación.

En relación, también, con las razones para ello, para abordar crecimientos, evidentemente, estos deben ser justificados. No se establece el tipo de justificación, sin embargo, pudiendo alterar patrimonios ambientales en favor de intereses ajenos a los colectivamente definidos como necesidad social.

Por último, la consideración de parámetros porcentuales para definir los máximos crecimientos, que vienen establecidos así en la ETCV (Índices Máximo de Ocupación de Suelo, IMOS), implica directamente la determinación de un límite máximo, no de una necesidad, salvo la vinculación con un supuesto crecimiento poblacional previsto, derivándose, como práctica general, al uso de tal límite como el crecimiento no necesariamente justificable desde el punto de vista de esa necesidad social, ya que el mismo se considera aceptable desde la norma: se trata de un límite máximo, que se convertirá en normalidad. No establecemos la crítica negando la bonanza de un límite máximo, sino que este se establezca como parámetro no primando claramente el estudio de necesidad de tal crecimiento, puesto que «...las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio...», que establece el párrafo 1º del artículo 7º, está más vinculado con las posibilidades de crecimiento estratégico, con la *oportunidad* como valor de crecimiento, que con la *necesidad*.

Es cierto que resulta de muy difícil previsión la realidad de crecimiento poblacional, sobre todo en épocas de cambios sociales derivados de factores imprevistos (guerras, crisis económicas, pandemias, migraciones, etc.), pero es cierto, también, que la estrategia de crecimiento porcentual puede derivar en falsas previsiones oficiales, cuya revisión resulta farragosa y complicada de asumir. No obstante, la estrategia de establecer criterios porcentuales, aunque sea en base a dichos hipotéticos crecimientos poblacionales esperados, tiene una cierta lógica por establecer un límite racional. En realidad, la crítica a los mismos la establecemos en función de que su existencia permite obviar el análisis social del crecimiento necesario, la real necesidad social de suelo, pues no hay obligación de justificar aquello que la norma permite mediante factores numéricos.

Cabría, a mi entender, obviar la definición de suelos urbanizables como elementos de cuantificación para las previsiones de crecimiento, y establecer como clases de suelo el urbanizado y el rural, estableciendo en este segundo las capacidades funcionales de cada ámbito rural, de tal manera que la fehaciente justificación de la necesidad social de activar los suelos rurales para su transformación, en función de su capacidad funcional de acogida, obviamente, sea el activante del crecimiento, si este resulta necesario.

Prever de antemano fotografías de modelos territoriales basados en opciones numéricas de crecimiento porcentual, sí, revisables, pero basadas en prospecciones a veinte años, como establece la ETCV, supone un fracaso anticipado del modelo desde el punto de vista de la necesidad social. El territorio debe partir de criterios de contención. Su transformación debe ser limitada a lo realmente necesario.

En este sentido, por otra parte, es loable la obligación establecida en el apartado segundo del artículo al fijar como «deber» la consolidación de los tejidos urbanos existentes, frente a los crecimientos sobre suelos aún no transformados, así como la decantación por posibilitar la función primaria del territorio como base de protección de valores, que debería proclamarse como principio vinculante en alternativa cero.

Debe priorizar...la culminación de los desarrollos existentes...como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, para evitar la segregación y la dispersión urbanas, con el fin de posibilitar el mantenimiento de **la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales**..., todo con el fin de reducir la generación de desplazamientos. (Artículo 7.2.a. TRLOTUP)

Y resulta fundamental, en este artículo, la referencia a la reducción de la movilidad, «...con el fin de reducir la generación de desplazamientos.», como elemento fundamental en el ejercicio de un régimen de limitación y contención, por cuanto la irrupción del protagonista actual de ella, el automóvil privado, resulta el factor determinante para privatizar los espacios públicos de nuestras ciudades, que se diseñan en función de él, y concebir la ocupación irracional por infraestructuras de transporte desorbitadas en el territorio, propiciando su fraccionamiento y la discontinuidad natural.

#### En relación con la ordenación del paisaje

Se establecen criterios de paisaje en el artículo 8º TRLOTUP, siendo, a los efectos de nuestro

estudio, de relevancia los definidos en el apartado d), por cuanto determinan criterios de zonificación, entendiendo que esta tiene que ver aquí con la intervención del paisaje, tanto en su vertiente física como en la cultural, como factor territorial determinante, «...unidades de paisaje, definidas como las áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptiva diferenciada...» y que constituyen «...constituirán una referencia preferente en la zonificación...», es decir, constituyen elementos territoriales cuya incidencia en la planificación debe integrarse —entendido como un elemento de capacitación—, como una determinación preferente y previa a la asignación de usos, actividades y morfologías urbanas.

No debería haber otra opción, si nos atenemos a la prescripción imperativa inicial del artículo: «La planificación territorial y urbanística, ..., preservarán y potenciarán la calidad de los paisajes y su percepción visual...». No hay opción, una vez establecida la valoración, que, en nuestro modelo, define la capacidad/incapacidad de la transformación, proceder a otro tipo de criterio para el establecimiento de usos.

### En relación con los recursos hídricos

Aparte del *territorio* como recurso, es el hídrico el único recurso mencionado entre los criterios generales de ordenación, sin que se determine fehacientemente que se trata de un recurso finito, cuya integración en las capacidades funcionales del territorio es fundamental para determinar usos y actividades posibles.

La referencia, que debería ser considerada como vinculante, con el equilibrio hídrico como determinante en el concepto de *sostenibilidad*, para evitar su depleción, es la definida en el apartado b):

b) Adaptará los nuevos desarrollos territoriales a la gestión y el uso sostenible a largo plazo de las masas de agua. (Artículo 9º)

En este sentido, no deberían considerarse capacitados para asumir crecimientos urbanos o agrícolas, en definitiva, consumidores de agua, aquellos ámbitos en los que no se esté garantizando el equilibrio natural del recurso, la regeneración del afluente en el ámbito, sin necesidad de recursos externos, por cuanto lo contrario es una afuncionalidad evidente, que trunca el concepto de sostenibilidad, incluso en la terminología oficial.

Sin embargo, es cierto que el texto define esa sostenibilidad de manera congruente con el criterio de no establecerla en función del límite, como hemos definido a lo largo de la tesis, al que esta debería ceñirse, puesto que se define como la adaptación de los nuevos desarrollos al «uso **sostenible a largo plazo** de las masas de agua». Es esto una indeterminación de término del límite alcanzable, así como una concesión a que el recurso se esquilme y desaparezca.

Definir la sostenibilidad a largo plazo es, evidentemente, un concepto disruptivo con el criterio adoptado por esta tesis y que debería ser criticado con firmeza, puesto que no trata de evitar el fin de un recurso vital para la vida, sino que establece que habrá un fin para él, aunque sea a largo plazo, y, por lo tanto, para la vida. Es una muestra más del criterio de aplazamiento, que no de reversión, del problema ambiental y territorial.

### En relación con las infraestructuras

No hay mención en este criterio a la limitación de la necesidad de las infraestructuras en función de un criterio de no crecimiento de la movilidad y la implantación de infraestructuras de transporte colectivo como elemento prioritario.

Las infraestructuras han surgido sobre el territorio, no como una necesidad puramente social, sino como un activo económico, diseñado en función de factores de productividad y eficacia del sistema.

Aun siguiendo este criterio, sí se debe reconocer que, en el fondo, hay un cierto criterio amagado en el texto para evitar la generación de nuevas barreras y atentados territoriales por infraestructuras, y tratando de establecer un criterio de reutilización y de mixtura de estas para evitar el mayor consumo de suelo. Este criterio se establece como priorización, no como norma general.

b) Priorizarán...las infraestructuras existentes...corredores multifuncionales...economizar el consumo de suelo. (Artículo 10º)

En realidad, hay una cierta contradicción con nuestro modelo, obviamente producto de la no definición determinante de la capacidad territorial para asumir no crecimientos innecesarios, por cuanto establece que «Fijarán las reservas de suelo necesarias para facilitar la construcción o ampliación de las infraestructuras supramunicipales.», como no puede ser de otra manera, siempre que establezca, de acuerdo con el segundo párrafo, que estas serán las estrictamente necesarias para llevar a cabo un modelo basado en una cierta desmovilidad, al menos, en el concepto que

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

establecemos del necesario criterio de decrecimiento. Otra cosa, es mantener un modelo de implantación de infraestructuras, vinculado a economizar suelo, evidentemente, se trata de un modelo sostenible, pero no limitado, conceptualmente, a la limitación como modelo deseado. Su no integración en él es un paso para poder crecer.

### En relación con sistema rural valenciano

La definición establecida en la ETCV sobre este sistema rural deviene de los aspectos negativos que han propiciado el desequilibrio territorial de nuestro ámbito autonómico, y ello en base a la predominancia inequívoca del sistema urbano litoral, que acoge a la mayoría de la población, generando el despoblamiento de una inmensa superficie de territorio y, consiguientemente, la puesta en peligro del equilibrio que permita la gestión adecuada de los recursos allí existentes.

El sistema rural viene definido, en términos de carencias, en la ETCV, como:

El fenómeno de la ruralidad es ciertamente complejo y está solo parcialmente relacionado con el peso de la actividad agraria y la densidad territorial. La ruralidad está también asociada a factores como, entre otros, el envejecimiento de la población, el aislamiento respecto del sistema urbano, los bajos niveles de renta y las deficiencias en la dotación de equipamientos. (ETCV. Objetivo 05)

Cabría, también, a efectos de determinar las causas, integrar la de las políticas económicas desequilibradoras derivadas de generar polos de atracción de población consecuencia de la activación de economías de escala por concentración, que favorecen, además, la acumulación. Es evidente que, en términos económicos, los polos tractores devienen de la capacidad de estos de generar plusvalías, no de la mejor ocupación territorial.

Sin embargo, la propia ETCV establece la necesidad de actuar sobre este sistema, con objeto de mantener ciertos niveles de calidad territorial, preservación de recursos y equilibrar el territorio:

Estos municipios, a pesar de su escasa población, son gestores de una gran parte del suelo agrícola y forestal de la Comunidad Valenciana. Por tanto, el mantenimiento de su población y de las actividades económicas in situ es crucial no solo para la mejora de la cohesión territorial sino para la mitigación de los riesgos naturales e inducidos.

...para impulsar estas nuevas formas de desarrollo rural, es primordial la continuidad de las políticas de mejora de las dotaciones, de los servicios públicos y suelo para actividades económicas en estos municipios... (ETCV. Objetivo 05)

En definitiva, el mantenimiento del sistema rural, en términos positivos, implicaría propiciar la capacidad de estos, con las limitaciones necesarias para mantener su idiosincrasia, para establecer criterios de equilibrio en los crecimientos urbanos, de manera que se pueda establecer una masa crítica de población, con una nueva tipología de gobernanza asociativa, que permitiera la asunción de espacios de dotación e infraestructura necesarias para facilitar, aquí sí, la movilidad que se les niega en beneficio de la movilidad «vertical» que se diseñó para el espacio valenciano.

El texto legal hace referencia, en este sentido, a que la planificación territorial y urbanística:

- a) Ordenará para cada ámbito rural los diversos usos que sean propios, compatibles o complementarios de la actividad agraria, estableciendo medidas y acciones para potenciarla y para mejorar el paisaje local.
- b) Contribuirá al mantenimiento del equilibrio territorial de la Comunidad Valenciana, mejorando las condiciones de vida de la población de los municipios del medio rural, procurando la revitalización de los núcleos tradicionales y la reutilización de sus inmuebles.

Y establece en su artículo 17 la posibilidad de establecer, como categoría especial reactivadora de la economía rural, con carácter de relevancia, *inversiones estratégicas sostenibles*:

Los proyectos empresariales que implanten estos usos y actividades se adecuarán a las siguientes categorías:

...

2.º Actuaciones significativas de mejora del sistema rural de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y que favorezcan el empleo estable en el mismo, especialmente de las mujeres, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con el medio en el que se ubique. Se excluyen de esta consideración los usos de carácter residencial.

En términos de equilibrio territorial, parece acertada la posibilidad de establecer, como elementos generadores de riqueza y de reequilibrio poblacional, esta posibilidad. Sin embargo, desde la política del equilibrio del medio, cabría determinar con certeza que estas iniciativas empresariales se encuentren vinculadas a usos, actividades y tipologías claramente compatibles con ese sistema rural, de manera que no se trasladen a este aquellos problemas que, en principio, generaron el desequilibrio territorial y la distopía de la depredación territorial en la franja litoral.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

Como hemos visto, quedan excluidas aquellas operaciones residenciales, como elementos de inversión estratégica, lo que, desde luego, la desvincula de aquellos usos turísticos que arreciaron en ese territorio litoral.

Contribuye a ello, a la permanencia del carácter positivo del sistema rural, las determinaciones de preservación de este establecidas en el artículo 17, punto 6, apartados c) y d) del texto refundido, que entroncan con la calidad ambiental como activo para la determinación de las capacidades funcionales:

c) Integración territorial: ser compatible con la infraestructura verde, integrarse en la morfología del territorio y el paisaje y conectar adecuadamente con las redes de movilidad sostenible, ponderando positivamente las de transporte público y los sistemas no motorizados.

d) Localización selectiva: ubicarse aprovechando singularidades del territorio que impliquen ventajas comparativas de localización, sea por accesibilidad, entorno ambiental o paisajístico o por la presencia y posición de equipamientos o infraestructuras de calidad.

Obviamente, el apartado d) debe implicar que las singularidades que se exhiben como aspectos positivos para la implantación deben tener su permanencia, lo contrario sería un fraude, puesto que resultaría incomprensible, desde la lógica urbanística, que no empresarial, la utilización de argumentos de localización —ventajas comparativas de paisaje y ambientales—, que se vieran mermodos por la propia implantación. Obviamente, existe, además, una contradicción, pues podrían ser contradictorias las opciones, entre la selectividad por entorno o paisaje y la presencia o posición de equipamientos o infraestructuras de calidad. La opción, en nuestro modelo, debería primar las primeras, resolviendo la posibilidad de las segundas en función del no detrimento de las aquellas.

### *En relación con las ciudades, su diseño. La universalidad y la cohesión social*

La ciudad constituye el punto neurálgico del diseño del territorio, por cuanto es el hábitat en el que el ser humano lleva a cabo las funciones vitales de su existencia.

La ciudad, por otra parte, con sus crecimientos compactos o dispersos, barrios periféricos, zonificaciones afuncionales, movilidad urbana e interurbana, etc., es una de las cuestiones de mayor conflicto en el devenir del desarrollo territorial, por cuanto aglutina los usos y actividades, aparte de los usos primarios y las infraestructuras, en las que se ve involucrado el ser humano y es, en el sistema actual, el *leitmotiv* de la planificación como referente.

Es en los artículos 12 y 13 en los que la legislación valenciana establece los criterios generales de actuación en ella.

En primer lugar, y en relación con el territorio, la legislación prevé, como ya apuntaba la ETCV, un sistema de ciudades policéntrico, que permita un acceso equitativo al conjunto del territorio a la prestación de servicios y bienes.

Bajo este concepto territorial, propugna un desarrollo equilibrado, desarrollo que, de alguna manera, supere la situación actual, que, como ya hemos adelantado, establece ámbitos de desarrollo totalmente diferenciados, configurando un litoral excedido y una zona interior en proceso de despoblación. Lógicamente, excede de los criterios generales de actuación en la ciudad definidos en este artículo, a pesar de incorporarse el criterio de policentralidad en él, el desarrollo de una política territorial que fomente este equilibrio anhelado, remitiendo a la redacción de planes territoriales, concretamente a los Planes de Acción Territorial, las acciones de carácter general o sectorial, autonómico o circunscrito a un ámbito concreto, que deben redistribuir los asentamientos y los crecimientos poblacionales para lograrlo.

En relación con los núcleos urbanos, el texto legal, como criterio general, establece condiciones de rediseño de los núcleos actuales, estableciendo, como inciso aparte, criterios de recuperación de los centros históricos, a los que, al dirigirles acciones como la viabilización de estos atendiendo a su diversificación y revitalización, pretende, o así ha de entenderse, la recuperación en ellos de la vida ciudadana, evitando su gentrificación y elitización, devolviendo a los mismos la vida urbana que se les restó en los años del desarrollismo.

No hay objeto a discutir en que la recuperación de esos centros históricos, revitalizados mediante la incorporación de vida ciudadana, tratando de mantener la población en ellos, es una punta de lanza contra la inmersión del mercado en la toma de estos espacios o, dicho de otra manera, contra su concepción como espacios de nuevas plusvalías, frente al concepto de una ciudad para las personas.

La rehabilitación de los centros históricos debe seguir, para ser eficaz socialmente, el criterio enunciado en el Anexo X, apartado a), «Las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana...darán prioridad a las actuaciones de rehabilitación frente a las de sustitución,

y dentro de las primeras, a aquellas que permitan el mantenimiento de la población residente.»

Por otra parte, en el contexto general, establece un modelo de ciudad, fijado en generales principios de diseño, más cohesionada y sostenible, que atienda a la accesibilidad universal y la movilidad, a la redefinición de los espacios públicos como elementos con entidad propia, desvinculando el diseño de estos espacios como residuos de los espacios privatizados. Por último, establece la obligación de atender a criterios de eficiencia energética, de descontaminación y de asistencia a los recursos energéticos renovables.

Sin embargo, no aparece en el desarrollo legislativo criterios objetivos contundentes en determinados criterios. Nos parece fundamental hablar de movilidad.

Resulta, por establecer un ejemplo, conveniente hacer hincapié en que los documentos que se relatan en el artículo 34 como específicos de la ordenación estructural, que establecerá el Plan General y que determinará el modelo de territorio y ciudad, hablan de, si fueran necesarios, «...los estudios de tráfico, de movilidad y transporte...», y llama la atención que tales estudios vienen referenciados y vinculados, y así es la norma general de actuación planificadora, a movimientos de tráfico rodado, no de tráfico ciudadano. Es abundante, en el planeamiento y, por supuesto, en las evaluaciones ambientales consiguientes, las referencias a los planes de movilidad sostenible, los conocidos como PMUS. Sin embargo, cabe disentir del concepto y acudir a aquello del «urbanismo de las palabras»<sup>226</sup>, pues tal movilidad se esmera en evitar problemas de congestión rodada, de facilitamiento de la movilidad de la automoción, cuando el objetivo definido por el legislador para obtener una ciudad empoderada por sus ciudadanos debería entender que se trata de estudios de movilidad de sus habitantes, de captación de los espacios públicos como lo que son, espacios apropiados por el ciudadano, contra la privatización derivada del tráfico privado, o del tráfico simplemente, en medios públicos o personales, que eviten que la ciudad sea el imperio del automóvil. La sostenibilidad de esa movilidad no se establece en términos de ciudadanía, sino de tráfico, relegando los itinerarios a pie y de VMP a complementarios de aquellos.

No debemos, sin embargo, dejar de mencionar el giro que, respecto a los criterios de generación de ciudad se establecían en la legislación urbanística del siglo pasado, se ha ordenado en este texto legislativo, y ello a raíz del texto estatal RDL 7/2015, TR Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que integra la conocida como ley de las tres R, Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Sin duda, la legislación valenciana apuesta en este texto por la ciudad compacta y densa, limitando los crecimientos dispersos y generando un modelo de ciudad mediterránea más acorde con los criterios de sostenibilidad que determinan las políticas de limitación.

Se opta por la rehabilitación, por la reutilización de los espacios edificados, en consonancia con los criterios de contención urbana:

Para ello se satisfarán las demandas adecuadas y suficientes de suelo, de manera compatible con los anteriores objetivos, orientándolas de manera que se potencien asentamientos compactos, se minimice la ocupación de nuevos suelos, y se dé preferencia a la rehabilitación de edificios, la mejora de los espacios públicos urbanos y el reciclado de espacios ya urbanizados. (Artículo 3. TRLOTUP)

Debe priorizar y, en su caso, promover, la culminación de los desarrollos existentes y la ocupación sostenible del suelo, que prevea su rehabilitación y reutilización (Artículo 7. TRLOTUP)

Las actuaciones de rehabilitación y renovación, así como las actuaciones de dotación, siguiendo el criterio de densificación urbana frente a los criterios de dispersión, establecen incrementos de densidad —necesarios para poder compactar los núcleos— en este texto refundido, que no estaban aún previstos en el texto original.

La obtención del suelo correspondiente a actuaciones aisladas en suelo urbano destinados al uso dotacional público, así como la financiación de la ejecución de las reservas dotacionales destinadas a equipamientos públicos o de los costes derivados de las obras de urbanización aisladas, sin perjuicio de las ayudas públicas aplicables, se podrán ejecutar con cargo a los incrementos de aprovechamiento adicional que pudieran atribuirse con ese fin, ... (Artículo 76.8 TRLOTUP)

En el caso de actuaciones de rehabilitación, renovación o regeneración urbana, el análisis comparado se basará en los parámetros urbanísticos vigentes y en los eventuales incrementos a atribuir con la finalidad de garantizar la rentabilidad de la actuación, ... (Anexo XIII. 1.b TRLOTUP)

Complementariamente a las directrices generales de ocupación de suelo, el texto refundido dota, en

---

<sup>226</sup> Ver la referencia a (Carrión, F. 2016)

[https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres\\_urbanos/1478767051\\_442355.html](https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html)



sus Anexos X y XII, de Criterios y Reglas para planificar estas acciones de rehabilitación y renovación, así como para determinar acciones de universalidad y perspectiva de género. Y, aunque estos anexos se ubican en un lugar de relevancia inferior, a modo de reglamento, es aquí donde sí encontramos criterios de diseño modificativo del criterio de la legislación con la que han crecido nuestras ciudades.

Constituyen criterios adecuados para establecer una cierta relación con los de contención y no expansión y dispersión, con la implantación de un modelo limitativo, aun a pesar de tratarse de ciudades diseñadas y rediseñadas bajo una óptica de desarrollo económico como objetivo final: compacidad; colmatación; accesibilidad y universalidad; mejora del transporte peatonal, ciclista y público intermodal; diversificación y convivencia de usos, criterios de proximidad de las diferentes actividades humanas; localismo e integración de lo rural en la urbe; priorización y mejora de los espacios públicos con perspectiva universal, incluida la de género; etc.

En relación con la movilidad, hay que destacar la incidencia que se establece en la ley, en el Anexo XII, sobre los criterios de diseño de los espacios viarios y los porcentajes que los mismos deben destinarse al ciudadano, al tránsito peatonal, invirtiendo los porcentajes actuales y remitiendo la ciudad al ciudadano, restando el protagonismo existente del automóvil, y considerando la movilidad ciudadana en positivo y no como alternativa al diseño del tráfico automovilístico: «Como mínimo, el 75 % de la superficie viaria que conforma la red de espacios para la vida cotidiana serán viales de peatones y el 60 % de la totalidad de viales del barrio o de la unidad de referencia».

Se echa en falta una referencia especial a los criterios de ciudadanía —de asunción del criterio que venimos pregonando de desmovilidad como acto de aprehensión del espacio público por el ciudadano y no el peatón, ...—, a establecer en los planes de movilidad.

No hay duda de que la intención del legislador, en relación con la calidad de las ciudades, la vincula con criterios limitativos, de contención en el crecimiento y de gestión de la movilidad, con actuaciones de recuperación de los espacios públicos viarios para el ciudadano, facilitando la ciudad de proximidad, amable, lentificada y universal, de carácter mediterráneo, para las personas:

### 1. Urbanismo para las personas.

1.1 Los planes, programas y proyectos urbanísticos responderán a las necesidades básicas de todas las personas teniendo en cuenta su diversidad. Las ciudades, el paisaje, la movilidad, los espacios públicos, los accesos, las viviendas deben reflejar y facilitar las diferentes esferas de la vida: la productiva, la reproductiva, la social o política y la personal. Igualmente deben posibilitar los distintos usos y necesidades que las personas con sus diversidades requieren. (Anexo XII. TRLOTUP)

El propio texto, en relación con los elementos de racionalidad en la ocupación de suelo, en su artículo 13, no deja lugar a dudas al definir la ciudad que se pretende implantar:

Emplear el concepto de *ciudad cuidadora* como modelo urbano, es decir, que el espacio urbano, movilidad, transporte público, accesibilidad, seguridad, equipamiento y diseño de las viviendas están en función de las personas y la vida cotidiana... (Artículo 13.2.c. TRLOTUP)

En definitiva, se ha establecido un cambio de modelo, quizás no de paradigma<sup>227</sup>, en la integración de la ciudad en los movimientos de descapitalización de esta, de sumisión al puro mercado, aun a pesar de que no hay cuestionamiento alguno sobre la forma en que el sistema puede llegar a aceptar tales formas de proceder. Será, en mi opinión, una cuestión de adaptación, de integración de medidas que serán incorporadas al sistema, que mejorará la calidad de las ciudades, que mitigará los efectos disruptivos en ellas por la falta de acceso al *derecho a la ciudad* —entendido como la asunción de la capacidad de determinar y arrogarse la plusvalía de la acción urbana por la ciudadanía, ampliando justamente la recuperación de las plusvalías que la ley establece por este concepto— por la no accesibilidad a los aprovechamientos por el patrimonio colectivo, pues no es objeto de incidencia en el mercado, siendo este el que seguirá diseñando los espacios ciudadanos, con integración, sin duda alguna, como una medida de bienestar social, de aquellos aspectos que se integran en los comentarios anteriores.

#### **6.1.4. El tratamiento legislativo del suelo no transformado: el suelo no urbanizable**

Como hemos determinado en ciertos comentarios del texto de esta tesis, el argumento de trabajo de este compendio se articula en relación con la posibilidad de establecer una nueva deriva en el concepto de *ordenación del territorio*, con la intención de preservar este territorio en función de sus características intrínsecas, que, en la mayoría de las ocasiones quedan subyugadas a intereses

---

<sup>227</sup> El paradigma con el que se han generado las ciudades es la causa de su estado actual, que merece correcciones y se explicitan en los modelos nuevos, pero no alteran el concepto de desarrollo y de crecimiento sobre la necesidad social que imbuje el mercado.

ajenos al propio territorio.

No hay duda, entonces, de que el activo más importante para reconducir el tratamiento de ese territorio, además de actuar sobre los entornos urbanos, como ya hemos mencionado en el apartado anterior, se encuentra en aquel suelo que no ha sido transformado en beneficio de intereses económicos diferentes a los de preservación: el suelo no urbanizable.

En realidad, incluso este ha sido objeto de intervención humana disruptiva con su propio carácter, pues, por necesidades de la sociedad o por inversiones económicas que desnaturalizan el concepto de *agricultura*, —por ejemplo, el control especulativo de grandes explotaciones en las inversiones a «futuros»— los entornos rurales de nuestro ámbito de actuación —en general, los hábitats rurales del mundo occidental— pierden su función inicial para poder dotar a la sociedad de alimentos y bienes que precisa, y que constituirían paisajes que ya habían sido incorporados al imaginario colectivo e inmersos en el sistema medioambiental.

En cualquier caso, de una manera u otra, este ámbito rural constituye la salvaguarda de valores medioambientales, naturales o adquiridos, en los que permanece una cierta cultura de la preservación y que deben ser los que se traten con especial cuidado para evitar el continuo crecimiento sellador de la cultura urbana al uso.

El texto legal valenciano, del mismo modo que otras legislaciones autonómicas y el texto estatal, establecen el suelo no urbanizable como un suelo a preservar, como indica semánticamente su denominación, de la urbanización: son suelos que no poseen la capacidad de ser urbanizados.

Son suelos que se zonifican como suelos rurales, tal como establece el texto estatal, y que se contraponen filosóficamente a los suelos urbanizados. En definitiva, en el texto legal estatal, se trata de suelos que carecen de urbanización.

¿Qué sucede en la Comunidad Valenciana? El texto legal valenciano, TRLOTUP, incorpora, en su artículo 25, los tres tipos de zonas generales en los que divide el territorio, es decir, añade una nueva zona a la zonificación determinada por el estado: zonas rurales, zonas urbanizadas y zonas de nuevo desarrollo y expansión urbana.

Esta zonificación, en realidad, a efectos legales no difiere de la estatal, por cuanto el suelo de expansión, mientras no se someta a acciones de transformación urbanizadora, no deja de ser, en derechos y deberes, un suelo rural, aunque es cierto que ofrece un modelo de desarrollo ajeno a la situación real, con proyecciones anticipadas de situaciones que no entendemos completamente certeras.

Este mismo texto, tras establecer tales zonificaciones, clasifica, en el artículo 28, el suelo en tres tipos: suelo no urbanizable, urbano y urbanizable, que coordina con las zonas del artículo 25 de forma directa, como no podía ser de otra manera, en la concepción del modelo que establece.

Obviamente, no puede tratar de ser discordante con la ley estatal, que establece contenidos de propiedad que definen valoraciones de derechos, por lo que, a pesar de establecer suelos urbanizables, añade:

La clasificación como suelo urbanizable por el plan **supone la mera aptitud** de los terrenos para su urbanización, previa programación de los mismos. (Artículo 28. TRLOTUP)

Consecuentemente, la actividad sobre los mismos, cuando aún no han sido programados, tiene el similar carácter jurídico que los del suelo no urbanizable, con excepciones: resulta más restrictiva la implantación de actividades y usos y se admiten, excepcionalmente, usos provisionales.<sup>228</sup>

El artículo 26 establece que las zonas rurales se diferenciarán en comunes y protegidas. Remite, por otra parte, a la posibilidad de establecer zonas diferenciadas por cuestiones ambientales y/o por su vocación futura:

En este tipo de suelo se delimitarán zonas de ordenación estructural, a partir de criterios ambientales y paisajísticos, que reflejen su vocación territorial futura y se regularán los usos que puedan acoger; a tal efecto, se estará a lo dispuesto en el título IV del libro II (Artículo 26.b. TRLOTUP)

Estas zonas, determinadas en el Anexo IV, establecen un avance de determinación estructural de criterios limitativos por capacitación funcional, muy acordes, si bien en el ámbito local, con los criterios establecidos por esta tesis para la determinación de las posibilidades de desarrollo de suelos rurales, capacitaciones sustitutivas del carácter de suelo urbanizable que propugna la ley, pues establecen los usos predominantes en estas zonas, entendiendo que también podrían establecer las limitaciones e incompatibilidades. Si bien no especifica la metodología para establecer

---

<sup>228</sup> Obviamente, el legislador preserva estos suelos de posibles interferencias con su definitivo desarrollo urbano.

las zonas, habremos de entender que estas se definen en función de la capacidad de cada ámbito, la natural o cultural, para poder acoger o incompatibilizar determinados usos con sus características propias.

En este sentido, se aboga, como ya se explicará en la propuesta final, por la posibilidad de establecer así, en sustitución de un suelo urbanizable a priori, por determinar una zona rural<sup>229</sup> de posible desarrollo urbano por definirse así en su capacidad de acogida, característica estructural, por ser compatible con sus valores<sup>230</sup> intrínsecos ambientales y paisajísticos, en definitiva, los que deberían ser objeto de estudio para su posible preservación prioritaria. Este suelo es el que sustituiría al clasificado por la ley como urbanizable, por cuanto responde a un hecho real y no a expectativas a futuro inciertas.

#### **6.1.4.1. La incoherente posibilidad de implantación de determinados usos y actividades en suelo no urbanizable**

Veamos ahora las distintas determinaciones que el legislador ha contemplado sobre la clase de suelo no urbanizable y la capacidad, o no, de preservación de valores que se deriva en función de dichas determinaciones.

En primer lugar, hay que indicar que no se ha encontrado en el texto ninguna referencia a la concreción de la tipología de cultivo, como elemento de limitación, que puede ser llevada cabo en un ámbito concreto del suelo no urbanizable. Hay que mencionar que, en opinión de este autor, el uso agropecuario debería ser también regulado desde una perspectiva de ordenación territorial, sin menoscabo de la legislación de carácter agropecuario, a la que complementaria, por cuanto supone una de las actividades de transformación del suelo fundamentales en la topografía rural y el paisaje, el medio ambiente y, sobre todo, en el consumo de recursos y contaminación de tierras. Entender que el suelo rural, *per se*, es capaz de soportar, desde el punto de vista territorial, cualquier tipología de actividad agropecuaria —como así se deduce del párrafo transcrito del artículo 214.1 del texto refundido— supone un error en la concepción del territorio como sujeto activo de su ordenación, con capacidades funcionales ordenadas, del uso finito de sus recursos y de la preservación del medio.

No están sujetos a licencia municipal los trabajos habituales de la actividad agropecuaria, tales como arranque y nueva plantación de cultivos permanentes, ...

Por otra parte, aparte de los actividades y construcciones vinculadas al uso agropecuario, que ya se le supone, el artículo 211 establece la posibilidad de vivienda familiar, indicando posteriormente que esta es ajena al uso agropecuario, pues la vinculada a ese uso se regula en otro párrafo.

Es cierto que la vivienda familiar en el suelo rural es una característica que define el entorno de las poblaciones valencianas, estableciéndose un paisaje peculiar de «diseminados», que conviene regular. Sin embargo, no es menos cierto que se trata de un uso atípico, que no debería formar parte de uso natural de este tipo de suelo, ni con criterio de excepcionalidad, por cuanto es generador de afuncionalidades ambientales, impactos territoriales y paisajísticos y, sobre todo, incidencia en la movilidad que supone la necesidad de desplazamiento a las poblaciones, de las que los sujetos que allí se establecen huyen como su hábitat, para dotarse de todos los servicios y dotaciones que el uso natural que buscan les impide obtener.

En otro contexto legislativo estatal, este uso, en mi opinión, no es concebido como posible, al menos, teóricamente, pues a tenor de los establecido en el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, RDL 7/2015, no se contempla un uso residencial desvinculado de usos agropecuarios o de interés público o social:

Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, **debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.**

...

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural. (Artículo 13.1. TRLSRU)

<sup>229</sup> Carácter rural, mientras no se establezca, por necesidad social, su desarrollo urbano.

<sup>230</sup> Sin duda, existentes a un determinado nivel.

Otros usos vinculados a la explotación de recursos se establecen en este mismo artículo, los de extracción de elementos geológicos del medio rural y los de energías renovables, como usos casi necesariamente vinculados al medio rural.

Deberíamos indicar en este apartado que los usos derivados de la actual tendencia a la instalación de energías renovables constituyen una actividad con una altísima incidencia en el medio natural, en el paisaje, por cuanto supone, por un lado la transformación del uso original —como hemos adelantado, natural o incorporado, pero ya integrado en el medio— y, por otro, la implantación de elementos deslocalizados, con una afección paisajística enorme y, posiblemente, con un carga futura de residuos importante, que, además, precisará de un ingente capital para la restauración, una vez sea amortizada y desmontada. La implantación de estos elementos, necesarios, sin duda, para llevar a cabo la transición energética pendiente, debería acometerse con carácter de localismos, con evitación de las grandes superficies afectadas, que desvirtúen los elementos que el territorio debe preservar de ocupación ajena a sus características.

Resulta coherente con nuestro criterio de establecer zonificaciones con capacidades funcionales, referirnos a que el TRLOTUP ha introducido —no existía en el texto original— determinaciones que regulan, específicamente, criterios para la implantación de plantas generadoras de energía por paneles fotovoltaicos. Cabe indicar, también, que ello se lleva a cabo, sin excesivos criterios de limitación —el único parámetro establecido como limitante máximo es el porcentaje del 3% de la superficie de suelo no urbanizable común del municipio, estableciendo, incluso, coeficientes de ponderación para poder incrementar tal porcentaje de ocupación según determinadas condiciones, en principio, ajenas a la necesidad de tal incremento, salvo por razones de rentabilidad.

Los criterios de ocupación del suelo por centrales fotovoltaicas son los siguientes: 13 a) A todos los efectos se establece una ocupación para implantar centrales fotovoltaicas del 3 % de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio, pudiendo rebasarla ponderando el potencial de los diferentes suelos en los siguientes términos... (Artículo 7.7 TRLOTUP)

En cualquier caso, cada uno de estos últimos usos, especialmente, el derivado de la implantación de renovables, debería remitirse a un análisis previo de localizaciones sobre terrenos con capacidad para acogerlos, obligando a establecer la valoración de tal capacidad, para su posibilidad de implantación, por encima de la derivada del valor ambiental que se destruye.

Esta cuestión ya se encuentra en el debate. Buena cuenta de ello la da la Disposición adicional séptima que, ante la posibilidad de que los municipios alteren la política de implantación de renovables en el medio rural, establece limitaciones y condiciones para decretar la suspensión de licencias, estableciendo restricciones a dicha suspensión derivadas de circunstancias zonales en función de la capacidad agrológica o por la relevancia de los valores paisajísticos afectados, y atendiendo a plazos temporales para justificar determinadas opciones de preservación del medio.

No resulta, en principio, coherente que, para la implantación de campos de elementos generadores de energía —como no lo es para la implantación de medios de transporte de esta—, se deba acudir, no a las condiciones de la implantación, haciendo prevalecer la necesidad social de tal implantación como inherente al ámbito afectado, su tamaño o la afección cultural al entorno, sino a la poca capacidad agrológica o la necesidad de que el paisaje tenga una relevancia especial, permitiéndose así alteraciones no basadas en el análisis global del territorio y de los espacios que sean adecuados al uso.

En cualquier caso, amparándose en la emergencia climática, resulta sorprendente que, en vez de determinar un estudio de capacidad del territorio para asumir centrales de generación, se acuda a introducir el punto 7 del artículo 7, mencionado anteriormente, del texto refundido en el que se argumente que se legisla, no en función del territorio —recordemos que se trata de una Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje—, sino en función de la premura por implantar las instalaciones y por una cuestión de reactivación económica, lo que nos retrotrae a la situación de partida: no es el territorio el sujeto activo de la ordenación, sino los factores de la economía de mercado, hoy aliándose con factores climáticos, cuyos efectos disruptivos son consecuencia directa de tal sistema.

e) Los criterios generales y específicos para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas serán los que se establecen en la legislación autonómica específica para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (Artículo 7.7 TR.)<sup>231</sup>

Por último, se introducen dos tipologías de usos y actividades, una industrial de necesaria ubicación

---

<sup>231</sup> Introducido por el Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunidad Valenciana por la guerra en Ucrania.

en suelo no urbanizable, y otra terciaria, que se implantan mediante el sistema de Declaración de Interés Comunitario —esta tipología de declaración se arrastra de legislaciones sobre suelo no urbanizable anteriores, de la Comunidad Valenciana—, eufemismo que sustituye a las antiguas instalaciones de «utilidad pública e interés social», y que le otorga una extraña valoración «social», mediante cuya autorización se introducen en el ámbito rural industrias y usos recreativos, asistenciales o religiosos, etc., la mayoría de los cuales bien podrían establecerse mediante la obligatoria reclasificación de suelo, sobre ámbitos, en caso de existir, capaces de asumirlos, y no mediante una declaración que los exime de obras de urbanización necesarias para el buen funcionamiento de la instalación y para la protección ambiental, así como induce en el suelo no urbanizable una movilidad ajena a él, que no se adecua, pues no es condicionante para la implantación, al ámbito en el que se encuentra. La *Declaración* solo exige, establecido así en el artículo 220 TR., «c) La mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del medio rural», lo que no implica la capacidad funcional del ámbito para su acogimiento, sino solo que la localización, en muchos casos, en general, claro, conviene a la actividad.

Estos actos de implantación mediante DIC generan un canon por uso y aprovechamiento que, se supone —la administración ha implementado diversos, aunque dispares y no semejantes, criterios para el cálculo de dicho canon, que han ido siendo modificados—, debe compensar los costes derivados de la implantación en suelo urbano, adquisición de suelo y servicios, lo cual no justifica, en absoluto, la afección al territorio no urbanizable.

También se encuentran sujetas a plazo, lo cual significa un coste añadido para la actividad y el patrimonio edificado, que, si realmente debe ser ubicada en ese ámbito, carece de sentido —en realidad, como regla general se justifica la prórroga— su desmantelamiento.

**6.1.4.2. El tratamiento de las situaciones consolidadas no normativas en el suelo no urbanizable. La minimización de impactos territoriales y las amnistías urbanísticas**

Contrariamente a lo que debería esperarse de un texto legal que debe ser consecuente con su propio sistema disciplinario, y con otros textos, el Código Penal, en el tratamiento de hechos, en determinados casos, supuestamente delictivos, podemos encontrar en el capítulo III de este título cuarto del libro II la referencia a una figura legislativa que llama la atención por cuanto supone abordar definitivamente un proceso de legalización de la situación actual real de los entornos periurbanos, principalmente, así como de las situaciones de ilegalidad de determinadas edificaciones aisladas, contra las que no se puede actuar legalmente en estos momentos para la restauración de la legalidad urbanística, no así cuando el texto de la LOTUP, que ya recogía estos criterios de legalización, fue compuesto.

Se trata de una figura de planeamiento definida en el título de este apartado que, como para otros aspectos ya mencionados de esta Ley, calificamos como eufemismos necesarios para asumir la incapacidad administrativa en el control de la propia legalidad que establece.

No existe duda sobre el proceso que se pretende llevar a cabo con estas actuaciones, pues en el texto legislativo aparece hasta ocho veces este concepto vinculado al de *legalización*, referido a las actuaciones de integración en la normalidad de aquellas edificaciones que no fueron construidas mediante procesos formalizados de edificación y urbanización. En realidad, aquellas edificaciones ilegales existentes en el suelo no urbanizable.

Establece el texto legal refundido una fecha límite, a partir de la cual no es posible acogerse a esta figura de «minimización de impactos territoriales», y esta es la de 20 de agosto de 2014, fecha en la que entró en vigor la LOTUP. Esta modificación de fecha para poder acogerse a este proceso —en el texto original, se remitía a las edificaciones sobre las que no era posible llevar a cabo operaciones de restauración de la legalidad, es decir, las finalizadas, por simplificar, hasta 2010— constituye una constatación más de la intención del legislador de superar el máximo número de ilegalidades con el eufemismo de corregir impactos territoriales mediante la implantación de servicios que, en cualquier caso, deberían, igualmente y sin excusa, como una acción de prevención de efectos contaminantes del medio, exigirse a los propietarios que estuvieran alterando el equilibrio natural por su acción.

Por otro lado, no se le concede al que se implantó normativamente, el que lo hizo con seguimiento de la legalidad, las mismas oportunidades de mejorar su entorno con dotaciones y «servicios imprescindibles», puesto que la legalización de estas edificaciones ya no es el objetivo, siendo el impacto territorial similar que las que van a iniciar un proceso de legalización, puesto que el verdadero impacto se produce como consecuencia de la implantación descontrolada de edificaciones en suelos que, por su carácter de suelos no urbanizables, por definición deberían estar

ausentes de edificación: proveer de servicios que limiten la contaminación del medio se les debe suponer, ya no por una cuestión urbanística, sino, además, por cuestiones de falta contra el medio ambiente.

Y como muestra más clara, no se exige el mismo proceso de minimización para aquellas edificaciones que el texto legal amnistía por estar construidas con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, puesto que ya no precisarán legalización a partir de la Disposición Transitoria vigesimosexta: «Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia...». ¿Para qué minimizar impactos territoriales, si ya no hay que legalizarlas?

No se trata aquí de denostar la acción que pretende el legislador con objeto de obviar problemas patrimoniales y de situaciones atípicas producto todo ello de la inacción administrativa, sino de criticar el proceso adoptado, por cuanto, si pueden establecer un proceso de minimización mediante un Plan Especial, como determina la ley, en el contexto de ordenación alternativo que proponemos, cabría conceptualmente, siguiendo ese criterio territorial, haber clasificado los ámbitos con determinadas características de densidad como rurales con capacidad, por hechos consumados irreversibles, para asumir entornos urbanos discontinuos de carácter limitado —semirurales—, y haber exigido el conjunto de servicios y dotaciones necesarios para establecer núcleos que aproximen su conformación al modelo de población finalizada, aunque resultara una densidad muy escasa, compartiendo dotaciones entre ámbitos semirurales, que limitaran los desplazamientos y compusieran un nuevo orden urbano de conjuntos diseminados. Resultaría más conveniente admitir determinados usos de servicios entre núcleos, que fomentar las comunicaciones adecuadas con el núcleo principal, por cuanto se fomenta la movilidad, que sí denostamos:

...un sistema viario que permita un acceso rodado seguro a las edificaciones y la «adecuada» conexión del núcleo de viviendas con la red viaria.<sup>232</sup>

Por otro lado, sí se trata de denunciar que el proceso tiene como objetivo procesos de legalización, por cuanto, en este texto refundido ya, incluso, se han incorporado viviendas aisladas para proceder a minimizar sus impactos territoriales, lo que resulta, sino un hecho fraudulento, sí, como mínimo, histriónico.

Además, cabe referirse a determinaciones que se exigen para poder proceder a zonificar un ámbito como núcleo consolidado que permita la minimización de impactos, algunas de estas como condiciones irreales —tales como la conservación de la parcelación rural—, puesto que estos núcleos nacen, en la mayor parte de los casos, como agrupaciones derivadas de las propias parcelaciones ilegales, en las que no se produce el cumplimiento de ninguna de las condiciones que se exigían con anterioridad a la LOTUP, y, probablemente, el primer incumplimiento, la primera ilegalidad, se derive de esa parcelación. Además, no se entiende racionalmente, salvo porque responda a criterios de realidad pura, que los procesos que sí se admiten de edificación familiar requieran, indiscriminadamente, una superficie de 10.000m<sup>2</sup>, mientras que las legalizaciones puedan estar vinculadas a una parcela muy inferior.

Establece, igualmente, el texto un conjunto de incoherencias, que si bien no tienen incidencia en el concepto de desarrollo territorial que pretendemos exponer, sí cabe denunciar, por cuanto restan validez normativa a la pretensión de legalización: por un lado, se determina que el expediente de legalización no es válido para actuaciones con sentencia judicial, que se deberá cumplir, obviando la posibilidad de revisión de dichas sentencias, si la nueva ley beneficia al comitente del delito; en segundo lugar, establece que, en el caso de no aprobarse el instrumento de minimización, se estará a lo determinado en el artículo 250 TRLOTUP, que establece el procedimiento sancionador y de restablecimiento de la legalidad, lo cual carece de sentido, pues los procedimientos de minimización son aplicables solo a aquellas situaciones en las que no sea aplicable dicho procedimiento de restauración; por último, y ya empieza a ser práctica habitual en la administración, esta no se responsabiliza de sus propios actos, por cuanto remite a declaraciones responsables de los propietarios la asunción de responsabilidad por ubicarse en suelos que, por propia norma de la administración, no pueden ubicarse, suelos con riesgo de incendios y suelos inundables<sup>233</sup>.

<sup>232</sup> Cabría definir el término «adecuada», por cuanto los diseminados constituyen una de las más importantes aproximaciones al núcleo central de vehículos automóviles, al que estadísticamente acuden dos o tres vehículos en unas dos ocasiones diarias por vivienda, lo que desmonta la funcionalidad del sistema del transporte público para evitar el tráfico urbano.

<sup>233</sup> Obviamente, si la norma impide implantar usos residenciales en estas zonas, la administración debería asumir

Debe hacerse, por otra parte, mención a la forma de financiar tales obras y servicios de minimización. Se hace referencia a cuotas de minimización, en consonancia con las cuotas derivadas de cualquier programa para la dotación de los servicios de urbanización. Sin embargo, se acude a la figura de las contribuciones especiales, cuando se trata de obras por gestión directa, lo que, de acuerdo con el importe máximo de la base imponible determinada en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, artículo 31, Base Imponible, estas contribuciones resultan más favorables para el infractor que se pretende legalizar, que las propias cuotas que asume un propietario en suelo urbano.

1.- La base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90 por ciento del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.

Como último elemento de disfunción territorial, cabe indicar la anomalía que supone establecer criterios de minimización de impactos legalizantes de situaciones irregulares, incluso para viviendas aisladas, por el mero hecho de no poder constituirse en núcleo diseminado. Ello, una vez evitada cualquier posibilidad de asunción de la cualidad de suelo urbano limitado, de carácter semirural, se consolida como una situación rural atípica, que, si bien no modifica el estatus patrimonial y de imposibilidades de crecimiento de la edificación, sí altera el concepto de ruralidad, admitiendo usos contrarios a su definición primigenia y, además, dándoles un estatus de legalidad, que evita, por otra parte, el cumplimiento de las condiciones que debe tener la parcela y la edificación en esta clase de suelo: a la vista de los efectos que se derivan de la aplicación del proceso de minimización, las edificaciones devienen en legales (Artículo 231 TRLOTUP), sin cumplimiento de las determinaciones del artículo 211.1.b.TRLOTUP, y, además, quedan en una situación de una especie de *fuera de ordenación de régimen transitorio* (Artículo 206.3. párrafo 1º TRLOTUP), pero obviando su transitoriedad. por cuanto no se les permite ampliaciones, pero sí obras interiores de adecuación.

### **6.1.4.3. El tratamiento de los núcleos tradicionales**

Como último apartado en la concepción del territorio rural como elemento de preservación de valores medioambientales y culturales, de limitación de crecimientos, pero de vocación de tradiciones territoriales, el texto refundido de la LOTUP establece un apartado, el artículo 231 bis, en el que se reconoce como valor intrínseco del espacio rural, aquellos núcleos consolidados típicos de la propia naturaleza de la economía rural: los núcleos rurales tradicionales y la arquitectura vernácula.

El suelo rural valenciano, en particular, y, en general aquel de carácter mediterráneo, no se entendería si no se aceptase como valor poblacional aquellos espacios tradicionales del campo de acogida de vida de sus habitantes: masías, *horts*, *senias*, etc. Y se valora más el hecho de su reconocimiento por tratarse de espacios rurales de actividad autónoma, autosuficientes y modelos de espacio habitacional que inducen modelos, a diferente escala, obviamente, de la propuesta habitacional que se estima limitativa y decrecentista: la autosuficiencia local, la limitación a lo necesario, la vinculación al territorio, la resiliencia adaptativa al entorno hostil, en su caso, y, especialmente, una especie de arraigo cultural, que se va diluyendo con la modernidad. No pretendemos aquí establecer la austeridad como modelo, pero sí el modelo que regía aquellos modos de vida basados en esa austeridad, que son ajenos a los modos de vida actual, y, por supuesto, ya no aplicables, pero sí emulables en los conceptos.

Es cierto que el texto legal no prevé la recuperación del uso original, sino los usos que ha establecido como especiales en el suelo no urbanizable, pero sí se establece un modelo que podría determinar una nueva funcionalidad en la zonificación del territorio rural, que se estableciera como elemento característico de aquellas actuaciones de consolidación de las situaciones reales que se deben asumir, tal como se establecía en los procesos de minimización, integrando estos núcleos tradicionales como modelos alternativos y centros de capacidad aglutinante de servicios y dotaciones, allí donde existan, capaces de dinamizar urbanísticamente la aglutinación de los núcleos diseminados y económicamente, como alternativa, los ámbitos rurales. Son, además de modelo de convivencia autónoma, lugares singulares de reconocida influencia ambiental en su propio entorno, al que significa como vital, pues entre ambos se establece una estrecha relación.

Se echa en falta la definición de un instrumento de planificación de estas zonas rurales tradicionales, que permitiera su dinamización urbanística especial, en el sentido de articular un modelo derivado de las determinaciones que se exponen en el texto, no limitándose a constituirse en meras reconstrucciones de ámbitos arquitectónicos, sino constituyéndose en zonas rurales urbanísticamente relevantes.

Su definición como zona rural tradicional, con capacidad para integrar usos variados y aglutinantes,

---

su responsabilidad por no haberlos evitado.

en el caso de ser posible, de otros núcleos diseminados. La existencia de tales núcleos supone una oportunidad de centralización en un nodo singular en aquellos lugares objeto de invasión de diseminados, pero sobre todo en el Sistema Rural, para establecer elementos de referencia colectiva rural, equipamientos y servicios comunitarios, que ayuden a revitalizar e interpretar el propio Sistema. Se debe estimular en la propia legislación este tratamiento diferenciado, proponiendo su desarrollo mediante Planes Especiales, que recojan las determinaciones de la recuperación, incluidas las establecidas en el texto, abarcando, lógicamente, los entornos que los caracterizaban, como una forma de vida, cuyo concepto definía un ejemplo de explotación rural basada en la estabilidad del medio: «La delimitación de sus ámbitos incluirá el perímetro, el parcelario y todos los elementos estructurantes que lo contextualicen, así como los elementos de urbanización originales que pudieran existir, exigiendo su mantenimiento siempre que sea posible.»

En definitiva, estableceré su valor, no en el elemento físico y organizativo urbano exclusivamente, sino en el concepto, en la recuperación conceptual de un modelo, que debe ejemplificar un nuevo modo de entender el territorio rural, como equilibrio entre un espacio rural caracterizado por sus valores y desarrollado en función de su capacitación funcional, bien como recuperación de su actividad tradicional, bien como nodo de interpretación de la misma, con sus servicios y equipamientos urbano-rurales para los diseminados existentes o los núcleos del Sistema Rural en el que se establezcan.

No se trata, aquí, de teorizar sobre una utopía, sino sobre la manera de recuperar un patrimonio que cada vez es más escaso y darle un significado acorde con su ruralidad. El continente carecería de sentido sin un contenido colectivo y social.

## **6.2. Propuesta de acciones conceptuales para una confluencia legislativa basada en procesos de limitación y contención**

Hemos estado repasando, y estableciendo disfuncionalidades en base al modelo que propone esta tesis, los criterios filosóficos que se han materializado en el texto de la Ley Valenciana con objeto de determinar cuál es el modelo territorial que implementa tal legislación para ser desarrollado en el contexto de nuestro país.

Es obvio, por otra parte, que la legislación valenciana, al igual que el conjunto de legislaciones del estado devienen de un sistema legislativo cuya cultura ha bebido de las fuentes de una legislación española, basada esta, originalmente, en el crecimiento de las ciudades, de los núcleos de atracción de economía, población que acudía como mano de obra y turismo.

Hasta la crisis del año 2008, la expansión inmobiliaria, sobre todo en la «denominada década prodigiosa»<sup>234</sup>, fue motor de una economía expansiva, la cual provocó un crecimiento de la ocupación territorial, cuyos efectos todavía en esta década de los veinte se están sufriendo.

Es a partir de la explosión de tal «burbuja inmobiliaria» que el legislador español y el autonómico comienza a plantear un criterio de reversión del criterio crecentista, apostando por una política basada en cuestiones de limitación, de consolidación de las ciudades y de preservación del medio físico natural.

Este giro en la concepción del sistema territorial y su ordenamiento viene, además, apoyado en la situación de cambio climático que, si bien es anunciada ya en los años setenta del siglo pasado, se encuentra ya hoy en día en fase de crisis climática, lo que ya se está conceptuando como «emergencia climática», quedando ello reflejado en los continuos documentos a favor de un giro en el tratamiento del planeta, y, por ende, del territorio y sus recursos, de los hábitats, de las ciudades, promulgándose nuevas normas legislativas de actuación contra el cambio climático<sup>235</sup>, así como declaraciones y objetivos a cumplir por las naciones con objeto de alcanzar valores de neutralidad de emisión de gases de efecto invernadero en el año 2050, así como de establecer criterios de resiliencia y recuperación, en general, pero especialmente en las regiones más afectadas por los efectos de este cambio climático.<sup>236</sup>

Aun así, la experiencia de los efectos que se están produciendo, cada vez con más frecuencia y virulencia, las situaciones de distopía climática —sequías, incendios forestales, inundaciones, modificaciones de temperaturas y «olas de calor», etc.— y las conclusiones a la que llegan los

<sup>234</sup> 1997-2007

<sup>235</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética del Estado español. Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunidad Valenciana.

<sup>236</sup> Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible.



expertos en relación con la causa final<sup>237</sup> —la acción humana en el tratamiento del medio— y el no cumplimiento de lo acordado en relación con las reducciones de gases de efecto invernadero, que se incrementan, por el contrario, año a año, nos debe hacer reflexionar en el sentido de que los elementos con los que la sociedad está abordando el problema no resultan tan eficaces como se esperaba, que, quizás el problema tiene raíces más profundas que las meras acciones de reparación, resulten, es posible, sistémicas, y que alguna acción proactiva de alternativa se debe llevar a cabo:

“La incorporación de una acción climática eficaz y equitativa no solo reducirá las pérdidas y los daños para la naturaleza y las personas, sino que también aportará mayores beneficios”, aseveró Hoesung Lee, presidente del IPCC. “En el Informe de síntesis, se destaca que urge tomar medidas más ambiciosas y se demuestra que, si actuamos ahora, aún es posible garantizar un futuro sostenible y habitable para todos” (IPCC. Cambio climático. Informe de síntesis. 20 de marzo de 2023)

En este sentido, desde nuestro campo de trabajo, la *Ordenación Territorial* hemos abordado el análisis de como en la legislación próxima que nos afecta, la valenciana, se infiere el tratamiento del medio y de cómo las acciones de preservación de este, que, sin duda, se tienen en cuenta para su redacción y modificación, son tratadas para proveer un mecanismo legal que coadyuve a la acción de lucha y reversión de este cambio climático.

En el apartado siguiente, a tenor de que las conclusiones a las que hemos llegado determinan que no se ha activado un proceso —lo cual, en el sistema vigente, resulta más que imposible— concluyente, que tenga como objetivo alterar las condiciones con las que se aborda el territorio, sus recursos y el crecimiento, vamos a establecer, en la medida de lo posible, algunas de las conclusiones que podrían ser introducidas en el mecanismo legal al uso para fomentar una cultura de la limitación, la preservación y, ¿por qué no?, una deriva decrecentista que, por un lado frene el proceso de depredación territorial y urbana, y, por otra, revierta los efectos nocivos que se han acelerado, puesto que sin freno y sin reversión, el límite no podrá dejar de ser alcanzado y ello significa un cambio de forma de vida que, en principio, no conocemos su final.

### **6.2.1. La integración de los conceptos de ordenación territorial y equilibrio continuado en los principios generales: la capacidad funcional del territorio y la necesidad social para su activación**

Como ya hemos estado avanzando a lo largo del trabajo, dos son los conceptos que cuestionamos en el sistema actual de crecimiento. Son conceptos que se incardinan en un sistema de desarrollo en base al «crecimiento por el crecimiento», en su sistema de mercado, —cada vez más agresivo—, que determina que todas las actividades humanas tienen como objetivo un fin económico, que el bienestar y el desarrollo se miden por factores ajenos a lo que no sea mercado, con las consecuencias de ilimitación que el concepto<sup>238</sup> determina. Se trata del *desarrollo sostenible* y de la *ordenación territorial*.

El primer concepto lo hemos definido como un oxímoron, por cuanto consideramos que desarrollo —obviamente, en el paradigma actual, económico— y sostenibilidad —concepto que ya explicamos que se debe imbricar con el concepto de límite— son términos que resultan incompatibles. Límite y máximo beneficio en competencia no pueden emparejarse con una mínima coherencia.

El segundo, la *ordenación territorial*, parte de una base que, en nuestro modelo, resulta inversa a su verdadero significante. La ordenación que llevamos a cabo en la planificación territorial se ve imbuida de conceptos económicos y objetivos de rentabilidad, que permiten que el territorio no sea el sujeto activo de su ordenación, sino el tablero sobre el que, con criterios ajenos a las características intrínsecas de aquel, se organicen las actividades económicas. No se trata de la ordenación del territorio, sino de la ordenación de las actividades económicas sobre el mismo.

En este sentido, como hemos avanzado en el apartado de «Objeto de la Ley», el texto refundido de la LOTUP ha determinado una separación entre la actividad urbanística y la utilización racional del suelo, que entendemos que, en lo que se refiere al segundo concepto, hace referencia al tratamiento del territorio y del suelo de forma más coherente con sus valores.

No obstante, la vinculación del desarrollo a conceptos económicos nos indica que sigue habiendo una integración en un sistema en el que no se establece una relación directa entre desarrollo y valores territoriales. Las demandas de suelo para los usos residenciales, dotacionales y productivos

---

<sup>237</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. ONU.  
<https://www.un.org/es/global-issues/climate-change>

<sup>238</sup> Economía de mercado: máximo beneficio, mínima regulación. RAE.  
<https://dle.rae.es/econom%C3%ADa?m=form#1Y1psRj>

son el *leitmotiv* de la «armonización territorial», de tal manera que el propio territorio, en definitiva, aun en ordenación equilibrada, no se constituye como valor imperante, con sus características, potencialidades y debilidades.

Se propone la integración del concepto desarrollo en *Estabilidad Continuada*, como elemento definidor de la armonización de actividades, de tal manera que estas vengan vinculadas a la capacidad de este territorio para asumir transformaciones en equilibrio, con regeneración de aquellos recursos que lo garanticen. El desarrollo —y este debería desvincularse del meramente económico, lo que resulta un anatema social, pues el sistema no lo permite— no será posible si no se lleva a cabo en términos de equilibrio, pues sobrepasar el límite, junto con la depleción de los recursos, evita cualquier progreso posible.

En lo referente a la *ordenación del territorio*, esta debería venir vinculada a la ordenación de sus propias capacidades funcionales para la posterior planificación. Se debería hacer explícita referencia a que el territorio es un «conjunto de valores ya ordenados», que se reorganizan en función de sus capacidades, estas definidas en base a esos valores, que obligan a un desorden necesario para el aprovechamiento por la sociedad: el concepto de *ordenación territorial* debe dar luz a que el *orden* es natural y el *desorden*, humano.

Por otra parte, nos hemos de referir, también, al concepto de *necesidad*, la que en el texto legal deriva en las «demandas adecuadas y suficientes de suelo».

Si hemos de asumir el *desorden territorial*, la transformación en aras de la implantación de la actividad humana —a la que no podemos renunciar, obviamente— la alteración de aquello que se encuentra en equilibrio, lo que implica el cumplimiento de la máxima, ya expresada en el texto: «conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna natural y del paisaje» —conservación y preservación previstas en la ley, repito— precisa para su cumplimiento de reequilibrio regenerativo de valores con propiedades similares a los iniciales, tal asunción de desorden debería venir avalado por la real *necesidad social*, esta establecida en función de parámetros de valor que autorizasen determinadas transformaciones en determinados ámbitos y negasen la posibilidad de otras. El patrimonio de todos no puede ser alterado por intereses ajenos a la colectividad y a las necesidades que para su bienestar se precisan.

Por lo tanto, en el texto debería hacerse expresa mención a que la activación de procesos de transformación territorial debidos a «demandas adecuadas y suficientes de suelo» implica que tales demandas vienen avaladas por razones de interés público y necesidad social que, en mayor o menor grado, deberían ser parametrizados en los usos que se pretendan implantar. No es necesario recordar que se planifica y se modifica la planificación, en determinadas ocasiones, en función de usos y actividades que podrían estimarse ajenas a la necesidad perentoria social, sin negar su capacidad para establecer algún beneficio a la sociedad, desde luego.

### **6.2.2. Algunos criterios de intervención territorial**

#### **6.2.2.1. Los niveles de ordenación definitorios de la Infraestructura Verde y la**

##### **Planificación**

En este sentido, como elemento definidor de esas características territoriales, el texto legal establece la denominada *Infraestructura Verde*, concepto que establece el que denomina «sistema territorial básico» y, en base al cual, determina el esquema a partir del cual se proceda a planificar el territorio.

Sin embargo, entendemos que la infraestructura que se determina a partir de este concepto se establece en base a valores de excelencia, como así lo demuestra el conjunto de elementos que enuncia como componentes del sistema. En este contexto, no es objetable que tales elementos figuren como lugares de excelencia determinantes de la ocupación territorial, pero nos parece más congruente con un sistema definidor de valores del territorio en positivo la determinación que establece que el conjunto del territorio constituye un único sistema y en este se establecen diferentes valores, conformando un primer nivel de ordenación, la que denominaríamos *Ordenación Espacial de Valores Territoriales*, aquella ordenación que determine lo que hemos definido como «orden natural, cultural o previo», orden inherente y diferenciado para cada parte del territorio, y que determina el conjunto de valores graduados territoriales, unos invariantes otros adaptables, que definen el sistema en su conjunto.

Esta *Ordenación Espacial de Valores Territoriales* constituiría la *Infraestructura Verde* determinada en positivo, en la que no se excluye ningún sistema territorial local, pero sí se gradúa y se parametrizan sus características. Esto supondría integrar en el texto el concepto de que no existe

un sistema básico, sino un conjunto territorial como sistema ordenado, en el que se integran diferentes elementos de valor. Este orden se plasmaría en el documento mencionado.

Establecido así un sistema de valores territoriales, un «orden», este establecerá aquellos valores territoriales que, como en la Infraestructura Verde definida en la Ley, significan invariantes básicas, complementadas por los valores secundarios con capacidad para su adaptabilidad en los grados que se determinen. La *Ordenación Espacial de Valores Territoriales* se constituye en el verdadero elemento de configuración del esqueleto sobre el que se establece el futuro «sistema planificador», y en ella se deben integrar aquellos elementos que, en un sistema definidor de este elemento como sistema en negativo, es decir, solo establecido por elementos de excelencia, se revelen como «invariantes», los que constituyen la actual *Infraestructura Verde*, pero, también, los complementarios de estos, pues es el conjunto el que se debe mostrar en equilibrio, no existiendo tal equilibrio si parte del sistema es alterado sin un criterio de estabilidad.

Una vez establecida la *Ordenación Espacial de Valores Territoriales*, en base a ellos, y determinada por la graduación y parametrización de estos, se establece lo que denominamos la *Ordenación Territorial de Capacidades Funcionales*, que constituyen la posibilidad de cada territorio, determinada por la «invulnerabilidad» o la inconveniencia de su transformación, para poder acoger los elementos de actividad que precisa la sociedad para su evolución. De alguna manera es el elemento determinado por el valor territorial, que debe anteponerse y, por supuesto, equilibrarse, ante cualquier elemento de transformación que pueda desestabilizar el sistema.

Una vez determinada esta «capacidad funcional» y determinado, igualmente, el esquema de ordenación que se deriva de ella, el sistema mostrará las posibilidades de transformación y el grado de dicha transformación que resulten posibles, evidenciando los espacios que, por ser invariantes o por no ser capaces de asumir transformaciones en equilibrio, deban mantenerse en su orden preexistente, sin posibilidad de «desorden artificial necesario».

Hemos incluido en este último elemento de «desorden» el término «necesario», porque asumimos que tal «desorden» es imprescindible para la sociedad, pero si y solo si resulta necesario. No cabe, en un sistema que pretendemos limitativo, conservador, preservador, tendente hacia un decrecimiento equilibrador, que este sea transformado, aun en el contexto de sus «capacidades funcionales», sin que tal transformación derive de la necesidad social que active tal capacitación. Los valores territoriales, como integrantes de un sistema que afecta a la sociedad entera, deben quedar vinculados a la evolución positiva de esta, en este caso, en principio, evolución reequilibradora del medio, para posteriormente, conservarlo. Consecuentemente, no debería existir un concepto de *posibilidad de transformación* si esta no se establece en función de una *necesidad social perentoria*, que active tal capacidad de transformación, y esa habilitación social pertenece al conjunto de quien se va a ver afectado por ella, la sociedad, que establecería los diferentes grados, en relación biunívoca con las capacitaciones funcionales, para poder determinar la asunción a una transformación.

En definitiva, previamente a la Planificación Territorial, que entenderemos como la posibilidad de implantación de las actividades y usos que la sociedad pretende establecer sobre el territorio, el sistema legal debería sustituir el concepto de *Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible*, por el establecimiento de los tres niveles concatenados de regulación:

La *Ordenación Espacial de Valores Territoriales*, como el análisis, establecimiento y reconocimiento de los valores intrínsecos del territorio, el «orden natural», del que se deducen los valores invariantes y los sujetos de adaptabilidad.

La *Ordenación de las Capacidades Funcionales Territoriales*, como elemento ordenador de las posibilidades de transformación, en función de la preservabilidad de los anteriores valores.

La *Necesidad Social*, o elemento parametrizado y objeto activante de la capacitación definida.

Una vez activada esa capacidad, se puede poner en marcha la transformación territorial que deriva del «mapa» de posibilidades, de tal manera que esta planificación se convierte en una posibilidad, no en un «derecho» derivado de un acto discrecional de la administración. Es un acto de implantación de una posibilidad de transformación, una declaración social, derivada de la capacidad funcional del territorio.

### **6.2.2.2. La Clasificación de Suelo como instrumento definidor de un concepto limitante**

Hemos estado disertando sobre las diferentes clases de suelo que establece la legislación actual, tipología de clases que deriva del criterio expansionista de las legislaciones predemocráticas, pero

que han seguido sirviendo de instrumento para la definición de procesos planificadores de carácter de modelos anticipados, procesos que definen una imagen predeterminada de modelos territoriales.

Hemos establecido las vigentes iniciativas conceptuales de planeamiento como instrumentos imbuidos de una inercia política y técnica al determinar el planeamiento como un instrumento de generación de crecimientos: no existe un decrecimiento en los planeamientos que se desarrollan, salvo en relación con las determinaciones previstas y no desarrolladas de los planes que se revisan y se ajustan. Como norma, el planeamiento se adapta a una «futura realidad» normalizada por los límites derivados de la ETCV: límites numéricos, en términos porcentuales corregidos, que normalizan ciertos crecimientos.

Y no existe una tendencia, aunque ello sea de forma inconsciente, a que la ordenación deba derivarse hacia el mejor aprovechamiento del territorio, aprovechamiento natural o artificial, crecentista o ajustado a la necesidad, incluso si se deriva de un crecimiento negativo. Resulta casi una quimera trasladar un criterio de crecimiento vegetativo negativo a un plan de ordenación, objetivando aquel dato de recesión poblacional como un elemento de reducción de las posibilidades de clasificación crecentista del territorio. En definitiva, se planifica para crecer: planificación equivale a establecimiento de actividad de desarrollo en crecimiento.

En este sentido, el sistema de clasificación actual, elemento que el texto legal valenciano establece como un elemento de ordenación estructural<sup>239</sup>, se determina como un sistema de configuración de posibilidades de crecimiento mediante previsiones basadas en determinaciones futuribles ajenas al hecho de las necesidades como activantes de la transformación, y que se configuran como establecimiento de estructuras de territorio anticipadas, mediante modelos de ocupación previsible que, si bien no genera derechos patrimoniales reales, sí establece ciertas expectativas en el imaginario colectivo sobre el contenido de propiedad que de tales determinaciones se derivarían en su desarrollo.

Como ya anticipamos, no es el caso del legislador estatal que, si bien no establece determinaciones de carácter urbanístico, sí determina «derechos de propiedad» al diferenciar su zonificación en *rural* y *urbanizado*, determinándolos en función de realidades territoriales.

El legislador autonómico deriva tal zonificación a criterios de carácter de futuro, de deseada oportunidad, a criterios del planificador por establecer usos y actividades desarrollables, modelos definidos, todo ello en base a hipótesis más que a situaciones reales, más que a presencia de valores territoriales, posibilidades y necesidades actuales o sobrevenidas. Las zonas territoriales las incardina, posteriormente, con clases de suelo en las que establece futuros modelos territoriales, de carácter estático, en principio, basados en una tipología crecentista. Define la necesidad en función de parámetros analíticos que establecen posibilidades en función de la evolución «histórica», fiando su segura corrección a modificaciones o revisiones.

Se trata, pues, de definir un modelo de evolución que viene predeterminado por una situación poblacional y económica derivada de hechos sucedidos que, obviamente, en el caso de querer establecer una planificación a futuro, resulta inevitable.

Sin embargo, desde la coyuntura actual, en la que los cambios socioeconómicos se producen con una vertiginosidad asombrosa y la situación territorial y del medio resulta más que crítica, parecería mucho más coherente establecer criterios de evolución basados en las posibilidades territoriales, vinculando tales desarrollos evolutivos hacia situaciones que se demanden en cada coyuntura, sin prefijar imágenes a futuro basadas en situaciones de imposible previsibilidad.

En ese sentido, es criterio de este trabajo, criterio, sin duda, establecido en base a un concepto de transformación y uso territorial de sentido limitativo, que la legislación debería determinar solo dos clases de suelo, estas en consonancia con las zonas establecidas en la legislación estatal y basadas en la realidad constatable: la rural y la urbanizada.

El suelo urbanizado, ya transformado, por supuesto, es el que debe acoger los asentamientos urbanos necesarios en primera instancia. El suelo rural, como depositario del «orden natural», se ordenaría en base a esos sus determinantes valores propios, y en él, subzonificándolo y determinando para cada subzona territorial o ámbito las capacidades para la preservación o implantación para actividades naturales —no económicas—, primarias<sup>240</sup>, secundarias, terciarias o complementarias<sup>241</sup> —transformaciones estas cuatro últimas, como regla general, económicas—, y se dilucidaría qué capacidades de transformación se derivan de ello, determinándose, en función de

<sup>239</sup> Artículo 21.1.f. TRLOTUP.

<sup>240</sup> Entendemos que los usos primarios también deben ser regulados desde la ordenación territorial.

<sup>241</sup> Tales como usos no básicos de cualquier índole.

la necesidad social, cuándo estas capacidades, mediante el planeamiento que se determine, se integran en los territorios transformados.

De esta manera, no se concluye la clasificación del suelo como un instrumento, por un lado, de preservación de un determinado tipo de suelo, el no urbanizable; por otro, de un suelo, el urbano, que ya se ha transformado, en el que la acción consista en edificar; y un tercero, el suelo urbanizable, que adquiere la condición inequívoca de suelo con capacidad de ser urbanizado con determinación prematura, en mi opinión, de esa capacidad. La determinación del establecimiento de dos clases de suelo, con consideración en el rural de las posibilidades de transformación en función de su carácter intrínseco, de los valores capacitantes o preservables de este; y la consideración del suelo urbanizado —o el desarrollo inmediato del rural con capacidad para la actividad que se muestre necesaria socialmente—, como el adecuado para satisfacer inicialmente todas las previsiones de desarrollo, hasta la colmatación, responde de una manera racional al criterio establecido por el texto legal como *desarrollo territorial y urbano sostenible*, en el sentido literal del criterio de *sostenibilidad*, entendida esta como aquella que sí va a preservar cualquier tipo de desarrollo dentro de los límites territoriales y de recursos que se deben conservar. La racionalidad tendrá que ver, en este caso, con la realidad, pues la previsión tendrá carácter estadístico, pero no responde a un hecho racional de necesidad.

Por otro lado, una vez definido el criterio de preservación en las tipologías de la clase de suelo, nos encontramos, derivada de una situación de exceso inmobiliario en el período entre 1996 y 2007, en el marco de una política de expansión urbana de talante neoliberal, con los espacios latentes, los ámbitos clasificados según el criterio de crecimiento definido con el concepto de *urbanizable*, todos ellos derivados de la década de crecimiento exacerbado que finalizó en el año 2007, que generaron continuos edificios en los espacios de mayor valor del territorio o, alternativamente, en las periferias de las ciudades, dando lugar a barrios descompensados o, en muchos casos, a espacios fantasma, no finalizados o no edificados, que, en los criterios de definición de un nuevo paradigma de contención, de limitación y de decrecimiento como sistema alternativo, deben ser reconsiderados, incorporando técnicas de desclasificación<sup>242</sup> o desprogramación<sup>243</sup> e, incluso, desurbanización para casos realmente distópicos con el territorio, por depredación o por riesgos, que reviertan la situación hacia tendencias de renaturalización o actitudes de resiliencia frente al cambio climático.

La desclasificación como técnica reversora de criterios de crecimiento, en tanto no se prevé la aplicación de sistemas de *Ordenación mediante la Capacidad Funcional*, con objeto de actuar preventivamente frente a las posibles veleidades urbanísticas de una nueva burbuja, en los ámbitos que, tras el análisis de *necesidad social*, en este caso, todavía de carácter local o comarcal, se considere adecuado, debería ser incorporada como alternativa transitoria en la legislación como fase previa a una revisión de planeamiento. Estos suelos clasificados como desarrollables, ello sin soporte justificativo en la necesidad de este desarrollo, pues se encuentran no ejecutados, deberían, en el contexto de contención y preservación zonificarse como rurales, adjetivados con la capacidad funcional que sus características establezcan. Al tratarse de ámbitos sin programa, su zonificación, a efectos de derechos adquiridos es la de rural, por lo que la actuación no precisa de indemnizaciones.

En los casos de incumplimiento de desarrollo, como son los suelos ejecutados, pero no edificados, o los suelos a medio desarrollar, los criterios de reversión resultan más complicados.

En el caso de programaciones cuya ejecución no esté desarrollada y no se muestre necesario tal desarrollo —si no hay iniciativa de ejecución, tras casi tres lustros desde el final de la burbuja inmobiliaria, resulta harto demostrada su innecesidad— la propia legislación vigente establece la posibilidad de actuación reparadora, al determinar la posibilidad, incluso, de reversión del proceso reparcelatorio (artículo 172. TRLOTUP)

En los supuestos de suelos urbanizables finalizados no edificados, debemos entender que también existe un incumplimiento de las condiciones del programa, la no edificación del mismo, objeto final de la actuación, y que se mantienen en expectativa ante la posibilidad de reactivación de otra burbuja inmobiliaria. En estos casos cabría la aplicación de medidas coercitivas para su finalización, aunque ello resulte incongruente con el criterio del nuevo paradigma —salvo que se demuestren desarrollos necesarios, que, a la vista de su inejecución, no lo parecen—. Son casos en los que sí cabría la

<sup>242</sup> No es posible plantear un nuevo paradigma decrecentista, si se mantienen los crecimientos anormales previstos en el marco de un paradigma de «crecer por crecer», sin atender a las necesidades y características territoriales.

<sup>243</sup> Los ámbitos fantasmas, urbanizados sin finalización o inedicados, en espera de una reactivación inmobiliaria, implican cargas territoriales de degradación, a la vez que cargas financieras para la administración, cada caso según el grado de finalización de la actuación. Actuaciones de recuperación deben ser contempladas.

revisión del programa, si ello resulta necesario, con redensificación de determinados ámbitos, para la reconversión, por liberación de estos de su aprovechamiento privado, de otros, en base a transferencias de aprovechamiento, intra o intersectores —determinados unos y otros como aptos para su desarrollo por capacidad funcional—, en ámbitos destinados a reservas de patrimonio municipal de suelo o de espacios dotacionales necesarios, tal como establece en su tesis Pedro Górgolas (Górgolas, P. 2017), que permitieran la ejecución de dotaciones públicas, entre ellas la formación de un parque de vivienda pública en régimen de alquiler, para acometer la acuciante situación del déficit de espacios habitacionales para determinados importantes colectivos.

Las técnicas de desurbanización, por último, en los casos en los que se demuestre la incapacidad territorial para asumir los usos previstos y desarrollados, por estar en ámbitos objeto de riesgos tanto naturales como inducidos por la situación de cambio climático actual, obligaría, desde el punto de vista de la pureza territorial en el nuevo paradigma, a proceder a restablecer las situaciones de origen, con la perspectiva de la resiliencia como objetivo, y la prevención y seguridad como razón, incluso, económica, pues resulta incoherente mantener eventuales regulares reconstrucciones de aquellos ámbitos urbanizados *contra natura*. Obviamente, cabría esta intervención urbanística y, con toda seguridad, en determinados casos, no resultaría utópica, pues ya hay ejemplos de ello, pero sí se muestra ciertamente complicada desde el punto de vista económico y social, remitiendo, en estos casos, a la combinación con los casos de establecimiento de ámbitos de reserva de patrimonio público, ya comentado.

La incorporación de técnicas «DES-DEN» (Górgolas, P. 2017), como alternativa previa a la consideración de procesos de ordenación basados en términos de *valores territoriales* y *capacidades funcionales*, en definitiva, de modelos de ordenación ajenos a conceptos puramente de mercado, implicaría la necesaria integración en los criterios de *desarrollo racional del territorio* como elementos o técnicas de prevención, que deberían considerarse de obligado cumplimiento en aquellos territorios cuyo proceso de revisión no se produzca con agilidad ante la nueva situación socioeconómica, o se vea comprometido el futuro territorial por ámbitos innecesariamente desarrollados o desarrollables depredadores de territorio.

Estas técnicas, de la misma forma que se ha integrado la de la «reversión de la reparcelación» en el actual texto refundido, como alternativa a programaciones fallidas en determinada fase de desarrollo, cabría incorporarlas como instrumentos normalizados en un apartado que refiera a *una acción preventiva ante los procesos anormales de depredación territorial*: la preservación del territorio, si estamos planteando un nuevo paradigma, debe ser un paso de acción preventiva necesaria, como principio de precaución.

### **6.2.2.3. La zonificación del suelo rural, como determinante de la preservación y de la funcionalidad del territorio**

Obviamente, si pretendemos establecer un territorio cuyo desarrollo venga determinado mediante la capacidad que dicho territorio tiene para acoger funcionalmente, en respuesta a sus propios valores, actividades de necesario desarrollo social, cabrá definir tales capacidades mediante un documento de ordenación de las mismas, de un sistema de zonificación.

Con objeto de que tal documento se determine bajo criterios de veracidad y generalidad, equilibrio y funcionalidad de acción, no cabe duda de que debe ser abordado, en primera instancia, desde un ámbito espacial que abarque el conjunto del territorio valenciano, aunque alternativamente pueda ser remitida a la posibilidad de planificación subregional y, eventualmente, a la pormenorizada.

Por otro lado, no nos puede caber duda de que ello solo sería posible, sobre todo en instancias de menor escala, si en el proceso de determinación de las capacidades funcionales, este se lleva a cabo por aproximaciones interactivas entre los distintos ámbitos territoriales, reincidiendo en los efectos que cada capacitación establece sobre el resto del territorio, de tal modo que el proceso se lleve a cabo de manera transversal y sin prevalencia de unos ámbitos sobre los que reciben su influencia recíproca. Además, ello nos debe llevar a cuestionar el actual criterio municipalista de definición de la ordenación estructural de cada término individualizadamente, por cuanto ya no se trata de definir los usos y actividades de un territorio municipal, sino de un conjunto de territorios interrelacionados, en los que la confluencia o divergencia de intereses no puede condicionar el resultado. Hay que tener en cuenta que esta forma de definir las posibilidades de desarrollo podría establecer limitaciones de este ajenas a los propios intereses de cada centro de poder, generándose conflictos que deben resolverse en el campo de la técnica pura, derivada de aquellos valores intrínsecos territoriales que se ordenaban como «orden natural existente».

Sin discusión alguna, la zonificación funcional del territorio tiene su primer *input*, tal y como establece ya el texto legal, aunque este haga referencia a ámbitos territoriales locales, en la determinación de

aquellos espacios en los que se deban preservar valores especiales, paisaje, recursos o que, por su situación especial, se encuentre afectado por zonas afectadas por legislación sectorial. En definitiva, la primera zonificación se establece, sin duda, entre el suelo rural protegido y el común.

Como viene explicitado en el artículo 26 TRLOTUP, este ya nos remite a ello: «La diferenciación entre el suelo rural común y el de protección especial, atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística».

Sí queremos introducir una salvedad en el concepto. No se reniega, por supuesto, de la protección que se pueda o se deba establecer por la funcionalidad agrológica. Es más, se concibe esta función primaria del suelo rural como algo inherente al mismo. Sin embargo, sí se debe considerar, a los efectos de explotación racional, las diferentes posibilidades de explotación o de prohibición de los cultivos posibles —extensivos, intensivos, regadíos, secanos, excelencia, común, etc.—. Se debe racionalizar la función en relación con los recursos, con el medioambiente, con la posibilidad de contaminación de tierras o, incluso, con el propio paisaje. El uso primario es un uso más en la explotación territorial, por lo que debe estar sujeto a ordenación territorial y, también, a límite.

Por otro lado, atendiendo a que una de las controvertidas acepciones funcionales del territorio es la económica, en principio, origen del actual modo de planificar, según el criterio mantenido a lo largo de la tesis —la implantación de la actividad económica como motor de desarrollo—, cabría vincular el suelo rural protegido con aquellos valores naturales, sus características intrínsecas en relación con sus valores ambientales, paisajísticos, culturales o por la presencia de riesgos naturales e inducidos, así como con la capacidad de mantenimiento, conservación, mejora, aprovechamiento y puesta en valor de los recursos protegidos, así como la limitación de los riesgos, desvinculándolo, por una cuestión conceptual, de los valores económicos que se establecen, también, como protegibles en el artículo 26.c TRLOTUP. La desvinculación del término «protección» del «valor economía», insisto, tiene un valor conceptual necesario para redefinir un nuevo paradigma basado en otro tipo de valores.

Obviamente, ya lo definimos así, la activación de los aspectos de funcionalidad que se puedan llevar a cabo en cualquier tipo de suelo rural —común o protegido—, en función de su capacidad de acogida de usos y actividades, incluye la justificación de la necesidad social y la parametrización de dicha necesidad, con objeto de establecer la priorización de la transformación territorial y si ella es adecuada por quedar garantizado el equilibrio, cuya alteración pueda derivarse de esta. Consecuentemente, cabe introducir la reflexión de a quién pertenece ese aprovechamiento derivado de la activación de la capacidad funcional de una zona rural, para la satisfacción de una necesidad social. La capacitación funcional no supone derechos de explotación de los aprovechamientos que se puedan activar, de los cuales excluiríamos —por razones de uso vinculado de forma histórica y natural al suelo rural— los del sector primario. Esa capacitación es una realidad física o social determinada por los valores territoriales intrínsecos del ámbito rural concreto y, por lo tanto, su desarrollo debería basarse en un valor de transacción de esos aprovechamientos, los cuales deben revertir de alguna manera en las sociedad que los activa con su necesidad, recuperando, no los porcentajes de cesión derivados de la legislación actual, que no son coherentes con la relación inversión/beneficio, concepto que de forma natural reclama el mercado, sino los equivalentes a la adquisición de la posibilidad de rentabilizar el negocio que resulta de tal atribución.

Por último, cabe indicar que, independientemente del tipo de capacitación que se le asigne a un determinado ámbito rural, este debe tener un carácter general y no constituir elementos anecdóticos. La zonificación funcional puede remitir a la posibilidad o no de explotación económica en los tres campos económicos que se definieron con anterioridad, y estos como capacitación general: el primario, el secundario y el terciario y, además, el complementario, definido este último como de confluencia en él de aquellos campos no considerados básicos, como son los tres anteriores. Sin embargo, la única diferenciación especial que sí deberíamos admitir debe referirse a la existente entre el campo del crecimiento urbano del de protección agrícola, con las tipologías generales que se deriven de ellos, puesto que se trata de establecer la diferenciación especial entre el mantenimiento del orden natural o su transformación. En este sentido, consideramos como secundarias, quizás salvo determinadas tipologías, o de segundo plano los usos pormenorizados que culminarán estas transformaciones. Indiscutiblemente, estos sectores, al tratarse de una ordenación territorial y no económica, pueden ser subdivididos en aquellos usos que principalmente estructuran el territorio y que deben su relevancia al uso general en el suelo: residencial, turístico, industrial, servicios, etc., pero ya se trataría, en este caso, de la subzonificación pormenorizada derivada de una escala menor.

En definitiva, resulta evidente que la intención de un modelo de determinación de capacidades funcionales para el territorio tiene un objetivo de limitación o decrecimiento, en el sentido de que solo es activada tal capacidad, si ello es realmente necesario, y aun así, prima la definición de dicha

capacidad, sobre la propia necesidad, pues la transformación del territorio, en definitiva, del medio, por razones de necesidad social y/o económica en situaciones de incoherencia o incapacidad territorial conduce a un sistema que está condenado al fracaso y, consecuentemente, a la inutilidad de la transformación.

La zonificación pretendida tiene como *leitmotiv* la preservación y la conservación del orden preexistente, tanto natural como cultural o antropizado ya integrado, del territorio y habilitar transformaciones de este en función de las potenciales necesidades de la sociedad, de tal manera que el paradigma económico que rige el actual desarrollo social vire hacia posiciones de contención y limitación, estableciendo un paradigma alternativo de crecimiento equilibrado y de estabilidad continuada del medio y de la sociedad.

### **6.2.3. Los espacios urbanizados y habitacionales: las poblaciones**

En la disertación sobre el cambio de modelo territorial, sobre un nuevo paradigma significativo de un nuevo tipo de desarrollo que trate de establecer un crecimiento racional, una ocupación del medio limitada y un nuevo concepto de hábitat en el contexto territorial, no podemos dejar de hacer una cierta y breve reflexión de qué tipo de ciudad, territorio urbano, como elemento básico para la vida humana, por constituir el espacio de relación, de convivencia, de intercambio y de seguridad que, tradicionalmente, ha establecido el ser humano para su desarrollo, nos determina la legislación valenciana en su desarrollo.

Para llevar a cabo este breve análisis, sería interesante establecer una diferenciación clara, como lo hace el texto legal, entre tres formas de habitar en nuestro ámbito autonómico, por otra parte, generalizado en muchos de los lugares de nuestro entorno: la ciudad tradicional, con recientes procesos de expansión desnaturalizante; los procesos de generación de hábitats en diseminados periurbanos; y, por último, los núcleos que se encuentran en lo que la Estrategia Territorial denomina Sistema Rural Valenciano, en proceso de despoblación.

Esta diferenciación se establece a raíz de que, si bien los criterios de conjunción del término *núcleo urbano*, como concepto, tiene invariantes en un proceso de regeneración del hábitat y de alteración del paradigma hacia ciudades integrales, las características de desarrollo de estas tipologías y los mecanismos de reconducción de algunos de estos elementos en fase de desaparición o aquellos que se agrupan sobre el territorio en forma de «no ciudad» requieren elementos singulares, unos territoriales, otros de carácter cultural y de integración de otras variables, que remiten a un tratamiento diferenciado.

#### **6.2.3.1. La ciudad**

La ciudad es el centro de convivencia, residencia y hábitat por excelencia del ser humano. La ciudad es el objeto básico de atención de la actividad urbanística, cuando la legislación se remite a pormenorizar las determinaciones de diseño. En ella se centran los aspectos más icónicos del elenco legislativo en materia de diseño y gestión, puesto que es en la ciudad en donde se van a producir los actos de intercomunicación, de convivencia humana más importantes. Aunque no sea en la ciudad en la que se van a dirimir las batallas más disruptivas de permanencia de valores territoriales, sí es ella en la que se producen muchas de las causas de la depredación territorial y de sus recursos, de los efectos del cambio climático y es donde se van a producir las alteraciones del bienestar humano, pues es allí en donde se ubica permanentemente este.

En este sentido, la legislación valenciana es consciente de que el modelo de ciudad debe ser replanteado. El modelo de ciudad dispersa, que ha primado desde los albores de la urbanística como ciencia de desarrollo urbano, es claramente replanteado en los criterios de crecimiento urbano, proponiéndose un modelo de ciudad compacta, frente a la dispersión, la segregación y los nuevos crecimientos.

No nos cabe duda sobre la intención del legislador de no proponer una mayor invasión territorial, en el convencimiento de que la ciudad mediterránea clásica, la contenida y limitada, la que establece una clara diferenciación entre lo urbano y lo rural, es la que conviene en un contexto de extralimitación derivada de criterios expansionistas, que conllevan procesos de dispersión y, consecuentemente, de incremento de la movilidad, en las que los efectos contaminantes y la imposibilidad de generar un espacio democratizado de bienestar se incrementan exponencialmente.

Se establece el modelo de *ciudad cuidadora* como nuevo paradigma de hábitat, en la que, además de ser un espacio diseñado en consonancia con valores de preservación, tales como la rehabilitación, la regeneración, la recuperación de los espacios de centralidad histórica (artículos 7 a 12. TRLOTUP), se integre el nuevo concepto de capacidad de que el ente urbano se implique en el cuidado de sus habitantes, de sus ciudadanos, generando espacios de habitabilidad universal,



diseñados desde la perspectiva de género, en la que debemos incluir todo el conjunto de ciudadanos, los vulnerables, los niños y mayores, los que deben convivir en seguridad y los que deben ser priorizados en su movilidad, pues la facilitación de estos aspectos contribuye al desarrollo de la universalidad de todos nosotros.

Este concepto de *ciudad cuidadora*, y su relación con las personas, queda definitivamente integrado en los criterios legislativos, cuando en el «artículo 13. Cohesión social, perspectiva de género y urbanismo», en su apartado 2.c. define:

c) Emplear el concepto de ciudad cuidadora como modelo urbano, es decir, que el espacio urbano, movilidad, transporte público, accesibilidad, seguridad, equipamiento y diseño de las viviendas están en función de las personas y la vida cotidiana.

En este nuevo concepto se integra casi todo el conjunto de valores, no los sistémicos, obviamente, pues esos deben ser abordados desde otra opción que la actuación física complementa, y que, desde la óptica de la limitación y el decrecimiento, consideramos necesarios para revertir el paradigma. Y entre ellos destacamos la cuestión de la movilidad, esta como desactivante de una ciudad ajena a la compactación, ya que es la razón por la que se puede producir la expansión ilimitada, esa facilidad de movimiento rápido y disruptivo, y porque es la provocadora de efectos ajenos al «cuidado de las personas», al no tener a estas en el centro de la acción. La movilidad, entendida como el transporte en automoción privada, rápido e individual, es la que genera un incremento exponencial de emisiones de efecto invernadero, privatiza el espacio en beneficio de determinados elementos e irrumpe como distorsionadora de la calidad de vida en el bienestar social (ruidos, inseguridad, accidentes, agresividad ambiental, etc.).

El tráfico es uno de los principales responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero en España. Y los que más las sufren son, como se puede suponer, los habitantes de las ciudades y las grandes aglomeraciones urbanas: al menos un tercio de las sustancias nocivas provocadas por el tráfico rodado se concentran en estos núcleos de población, según los datos publicados recientemente por el Ministerio para la Transición Ecológica. (ctxt. Contexto y acción. 11/06/2019)<sup>244</sup>

La movilidad, en nuestro criterio la denominaríamos el modelo de «desmovilidad», entendido este como aquel que prima el desplazamiento de los ciudadanos por sus medios personales, humanos o con vehículos de movilidad personal, especialmente la bicicleta, coadyuvada por el transporte público de calidad, y que recupera para el ciudadano el mayor espacio público posible, debe ponerse en el centro del diseño urbano<sup>245</sup>. El espacio público, recuperado por el ciudadano, como espacio que le dota de ese carácter de dueño de la ciudad, debe desproveerse, en la medida de lo posible, de aquellos elementos de disrupción con el medio urbano saludable, para poder determinar que la ciudad alcanza sus valores de «cuidadora de las personas»

Entendemos, en este sentido, que el anexo XII de este TRLOTUP establece criterios que deben incorporarse como normativos con carácter de sustantividad: el propio título del apartado uno, «El urbanismo para las personas», debería incluirse como elemento de los «Criterios racionales de ocupación del suelo» —no como enunciado de una parte de una norma casi reglamentaria—, estableciendo el centro de cualquier política de ocupación y uso del mismo, de racionalidad, el espacio destinado al ciudadano como *leitmotiv* de la planificación, con las características de las diferentes esferas de la vida, que determinan una «*ciudad cuidadora*» frente a una ciudad en la que se reside, pero en la que se puede llegar a no habitar.

En este sentido, deben considerarse elementos propios de la tipología de ciudad normativizada aquellos que se refieren a su compacidad, esta densificada, si ello es necesario, frente a la dispersión. La unidad de hábitat se conformaría en el núcleo-barrio, ámbito de cohesión social, identificado como tal, dotándolos de todos los elementos de calidad de vida a una distancia propia del desplazamiento humano. El apartado tres de este anexo XII, «Proximidad de las actividades de la vida cotidiana» ya establece un paralelismo con la *ciudad de los quince minutos* de Moreno (Moreno, C. 2019), cuando hace referencia a la distancia máxima de los espacios comunes de la ciudad:

Todos los espacios incluidos en la red de espacios comunes (espacios de relación, jardines, plazas, equipamientos exteriores, edificios de equipamientos, comercios, servicios cotidianos, paradas de transporte público, etc.) se distribuirán con criterio de proximidad: la ubicación óptima es la que permite

<sup>244</sup> <https://ctxt.es/es/20190605/Firmas/26616/Observatorio-Social-La-Caixa-contaminacion-gases-nocivos-transporte-efecto-invernadero-ciudad.htm>

<sup>245</sup> Debe descartarse como modelo de ciudad diseñada aquella que refiere sus espacios públicos al espacio para el vehículo de automoción, por tratarse de un elemento de privatización del espacio ciudadano, carente de criterios de sostenibilidad. El diseño del espacio público debe provenir de criterios de ciudadanía directamente, que permitan, como excepción, la irrupción pacífica de otros medios «necesarios» de movilidad.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

el acceso a cada espacio desde una distancia máxima de diez minutos caminando sin dificultad desde cualquier punto del barrio. Hay que disponer espacios de estar y de relación vinculados a la red de peatones cada 300 metros<sup>246</sup>.

No hay duda en ello, sin embargo, recordemos que el carácter de los anexos se establece, repito, casi como una norma reglamentaria, una forma que no adquiere el rango de ley. Deberían integrarse estos criterios como elementos de obligado cumplimiento, de elemento obligatorio de diseño —lógicamente, en base decrecentista o limitadora—, porque, en caso contrario, párrafos como el que hace referencia a los modos de movilidad, en el apartado 4.3. de este anexo, «En el ámbito de la movilidad, hay que contemplar la presencia de diferentes formas de desplazamiento y transporte —motorizado, transporte público, itinerarios de peatones y carriles para bicicletas— tanto en las comunicaciones interunidades (barrio/módulo) como las propias del barrio así como la ubicación de espacios para las actividades comunes», conlleva la inclusión, como determinante del diseño, de aquellos modos que resultan inercialmente más comunes y cómodos, lo que conduce a relativizar las necesidades ambientales y ciudadanas en pro de aquellas que son resueltas con los medios más fáciles, pero más intrusivos. Resulta ya discordante con el criterio que pretendemos integrar el hecho de que el orden de los modos de transporte se inicie con el motorizado y se finalice con las bicicletas. No nos cabe duda, bajo la óptica de este trabajo, que la inversión enunciativa de estos modos de transporte respondería mejor, desde la norma, a los criterios de limitación y ciudadanía.

Por supuesto, es de destacar la apuesta del legislador por el espacio público no privatizado por el transporte, cuando en el apartado seis determina porcentajes de disuasión de ese tráfico motorizado, al establecer:

6.2 Como mínimo, el 75 % de la superficie viaria que conforma la red de espacios para la vida cotidiana serán viales de peatones y el 60 % de la totalidad de viales del barrio o de la unidad de referencia.

Pero, de nuevo, aquí debemos reivindicar que tales determinaciones deben ser incorporadas en la legislación como criterios de diseño urbano, aunque, en este trabajo no se participa, a modo de concepto, de las determinaciones derivadas de porcentajes. Se optaría, preferentemente, por ordenar el espacio público en base a criterios de diseño, de los que debemos huir de aquellos que carecen del carácter de *ciudad cuidadora*. Se debe considerar como espacio público aquel que se determina como espacio ciudadano, en el que se podrá, excepcionalmente, establecer el imprescindible y justo espacio para el «necesario» y limitado tráfico rodado, así como aquellos «imprescindibles» espacios de «ocupación privatizadora inmovilizada», el aparcamiento en vía pública —que ya es el acto de disrupción en el diseño público de carácter extremo, restar espacios públicos para establecer espacios para elementos privados, estos con carácter exhaustivo. Resultaría necesario legislar sobre los espacios dotacionales de aparcamiento disuasivo externo a la ciudad, para conformar un espacio interno de carácter ciudadano, este como concepto.

La proximidad, también como elemento de diseño, la mixtura —residencia, abastecimiento, trabajo y ocio como elementos de cohesión urbana y social, que abastecen de conceptos de seguridad y convivencia a la vida ciudadana, deben integrarse como criterios de organización espacial y social. No caben entender una *ciudad cuidadora* en entornos en los que el desplazamiento a los grandes centros comerciales defina la estructura funcional y de organización de la ciudad.

Los elementos de las diferentes esferas de la vida ciudadana deben integrarse en el barrio o unidad cohesionada de funcionamiento, el Mercado Municipal de barrio, como elemento de relación social y abastecimiento de proximidad, debe figurar entre los equipamientos definidores de centralidad, por su carácter simbólico en el entorno mediterráneo.

Los barrios, así conformados como elementos cohesionadores, como unidades de funcionamiento, formarán los ámbitos de vida social diversificada. Debe establecerse la imposibilidad de generar espacios de ciudad elitizada, gentrificada, socialmente exclusiva —y ahí debe intervenir el mercado, mediante una regulación diversificadora y una participación espacial activa de la administración—, pues la necesaria uniformidad y democratización de los espacios de equipamientos y servicios, y su distribución espacial, precisa de mixtura social, que evite la tendencia del mercado a establecerse en aquellos espacios que ofrezcan mejores posibilidades de negocio, restándole esas posibilidades a las clases más vulnerables. En este sentido, es necesario incorporar la necesidad de la diversificación y la cohesión social para determinar el concepto de ciudad que pretendemos, que establezca una transversalidad eficiente en su funcionamiento, lo que redundará en una mejor convivencia y seguridad ciudadana.

---

<sup>246</sup> Cabe aquí la referencia al incipiente criterio 3-30-300 de Cecil Konijnendijk, que remite a una sencilla regla basada en el tres y que facilita la comprensión del modo de vegetar una ciudad. (Konijnendijk, C. 2021)

El planeamiento, que es el instrumento de definición del «habitar», debe velar por el cumplimiento del deber constitucional de ofrecer viviendas dignas a todos los ciudadanos, por otro lado. Y estas viviendas no pueden, redundando en el párrafo anterior, establecerse mediante espacios exclusivos ni en un sentido elitista ni en el opuesto, pues ello implicaría —ya es así en la ciudad actual— el desequilibrio funcional de la ciudad. La sociedad actual ha evolucionado respecto de las que han sido habituales en un mundo no globalizado. El criterio de género, entendido en su más amplio concepto, imbuye diferentes tipos de personas, diferentes modos de familias, que implican nuevos conceptos de habitar, que determinan la necesidad de ser flexible en los modos de proyectar las viviendas, pero también en el modo de concebir la ciudad.

Por lo tanto, pretendemos una perspectiva de género para la definición de la ciudad en toda su amplitud. La legislación debe especificar que los modos de producción de ciudad y de hábitat deben justificar, no esa perspectiva de género en su significación más simplista, sino el conjunto de diversas formas de vida y de situaciones que establecen los diferentes colectivos e individualidades. La perspectiva universal requiere, por otro lado, criterios de flexibilidad en la producción, obviamente, tanto del espacio público, pero, especialmente, del espacio privado, de manera que se universalice la problemática del hábitat y sus soluciones, que se establezca flexibilidad en los diseños urbanos y habitacionales.

Hemos establecido algunos conceptos derivados del modelo de ciudad que pretendemos en un contexto de contención. Hemos definido que pretendemos una ciudad compacta, razonablemente densificada, en función de la necesidad de habitación, policéntrica en su estructuración por barrios, diversificada física y socialmente, cohesionada, como consecuencia y, en la medida en que debe entender este concepto, desmovilizada, es decir, diseñada para el ciudadano, no en función de modelos de movilidad motorizada. Hemos definido que el criterio de proximidad, la unidad de barrio, de los equipamientos y servicios, debería quedar integrado en el modelo definido en la legislación, optando, sin duda alguna, por ciudades limitadas en su crecimiento y distribuidas en modo policéntrico equilibrado, para evitar tendencias de movilidad exhaustiva, de lo que deducimos que el tamaño de ciudad mediana que se establece en el entramado de ciudades valencianas —entre 20.000h y 150.000h<sup>247</sup>— resultaría óptimo para el desarrollo de un hábitat urbano correlacionado con el criterio expuesto de limitación.

En base a este criterio de proximidad, se propugna como iniciativa de preservación de los espacios históricos industriales y terciarios insertados en estas ciudades, su reutilización, que no renovación urbana, sino regeneración de su actividad, con la introducción en la legislación, con este objetivo especializado del PRI, mediante un Plan de Reforma de Actividad normalizado, para la regeneración de actividades de empleo, de comercio, de servicios, de manera que no se altere el origen de la trama existente, de su actividad original, simplemente se adecúe, insertando otros usos, por supuesto, en pro de la mixtura, de manera que se aproxime un elevado número de puestos de trabajo a los lugares de residencia. La integración de estas zonas que, en la dinámica actual, podrían ser consideradas afuncionales, objeto de renovación urbana para la sustitución de usos por otros más lucrativos, debería insertarse como «áreas de regeneración», que permitiera el mantenimiento de características funcionales y físicas históricas del entramado de las ciudades valencianas, su carácter, permitiendo, a su vez, operaciones de una cierta densificación, y la limitación perseguida en la proximidad de los servicios y lugares de trabajo y ocio. Ejemplos de ello los podemos encontrar, aunque deriven siempre de actuaciones de iniciativa pública, en la «ciudad administrativa» de Valencia o en la «ciudad universitaria» de Alcoi, que han permitido redimir de la destrucción parte de la historia de estas ciudades.

En definitiva, hemos determinado la bondad de la legislación valenciana en este sentido, pero entendemos la necesidad de normativizar con carácter de obligada legalidad algunos de los aspectos enunciados, especialmente el de la movilidad y la proximidad, como los elementos que dan conjunción a conceptos como la compacidad y la limitación.

En otro orden de cosas, deberemos hacer una cierta reflexión, ahora, sobre la situación actual, en la que, a pesar de las buenas voluntades legislativas y las aportaciones que podamos indicar para su concreción definitiva —la del modelo limitativo y decrecentista—, nos encontramos con un hecho incuestionable, los efectos que en la ciudades —en el territorio, en general, pero con efectos determinantes de la necesidad de actuación en los núcleos urbanos— está produciendo el cambio climático derivado de ese paradigma que tratamos de evitar.

No hay duda de que las ciudades, en los períodos estivales recientes y en los períodos templados en forma de récords históricos, se están produciendo extremadas «olas de calor» y, por otro lado, eventos de inundaciones catastróficas, que establecen la necesidad de integrar en los conceptos

---

<sup>247</sup> Directriz 74. Sistema Nodal de Referencia de Ciudades Medias. ETCV.

legales el de la *resiliencia* como elemento de supervivencia y regeneración, mientras no se haya producido un tránsito a un nuevo paradigma, de lejano horizonte, por cierto.

Resulta sorprendente que la legislación no haya tomado en cuenta la situación crítica en la que se encuentran determinadas estructuras urbanas por efecto de catástrofes naturales, inundaciones, temporales marinos, etc., con la generación de los efectos sobre la vida urbana que ellos conllevan y la lenta y costosa recuperación que suponen. Sorprende la poca referencia al cambio climático de la legislación territorial y urbanística valenciana —solo se cita seis veces en todo el texto—, aunque, obviamente, no podemos olvidar la existencia de otras legislaciones paralelas con incidencia en ella. Y sorprende, pero refuerza el criterio de que el cambio climático sí es una emergencia que hay que abordar, pero no se asume como elemento de definición necesaria de nuestras ciudades. Parecen concebirse como cuestiones que se deben resolver en otros ámbitos, actuando sobre sus efectos, no sobre sus causas.

Sin embargo, la situación climática, esos mismos efectos, hace necesario replantear determinadas estructuras urbanas, para intentar actuar, desde la denominada estructura verde y la infraestructura azul necesaria, para establecer una actuación sistematizada, que permita abordar esta emergencia: para la regulación de las temperaturas extremas de nuestras ciudades, verdaderas absorbedoras de calor, que complican una vida saludable en ellas, como debe ser su propósito; para establecer los medios para acometer los efectos de las lluvias torrenciales y las tormentas marítimas; para establecer colectores del CO<sub>2</sub> emitido, ya que la evidencia nos muestra la falta de implicación sociopolítica real en su reducción.

Para optar a esta cualidad de resiliencia, probablemente sea necesario llevar a cabo actuaciones de prevención, mediante infraestructuras necesarias para evitar determinados efectos. Ante tal situación, no se puede entrar a discutir aquí la conveniencia de evitar aquellas que se demuestren como necesarias para salvaguardar la seguridad de las personas y cosas, como resulta el caso de las presas de contención del río Xúquer en la Ribera Alta, pero sí cómo abordar determinadas situaciones, para evitar sus repetitivos efectos, cuando la actuación urbana haya sido *contra natura*.

Entendemos, por lo tanto, que la legislación debería recoger, también en el apartado de «La ocupación racional del territorio», la necesidad del análisis de estados de riesgo especial que asumen los territorios y las ciudades derivados de los planeamientos que no podían establecer zonas de población en riesgo especial —o, si podían, no lo hicieron adecuadamente—, tratando de resolver aquellos que sea posible, pues resulta antieconómico el hecho de reconstruir aquellas estructuras que se ven afectadas con una regularidad casi anual.

El planteamiento urbano, y, en general, la ordenación territorial, debería integrar entre sus determinaciones, no ya las zonas de riesgo derivadas de los elementos regulados por las políticas sectoriales, sino integrar como riesgos especiales los elementos derivados del cambio climático, estableciendo *zonas de riesgo climático* en las que se priorice la intervención preventiva o se establezcan estrategias ya comentadas de desurbanización. Carece de sentido, según el desequilibrio económico que se pueda derivar de las actuaciones de prevención, el mantenimiento de espacios de habitación o infraestructuras que se ven afectadas por efectos catastróficos regulares y de los que se derivan riesgos de pérdida de vidas y bienes.

En consecuencia, la planificación territorial y urbana debería incorporar medidas de zonificación de ámbitos de desurbanización programada, ya no únicamente, como anticipamos, en aquellos espacios de recuperación natural derivados de depredación inmobiliaria fracasada, sino sobre las zonas de riesgo climático, que, mediante reubicación social, deberán ser consideradas *espacios libres de riesgos climáticos*.

Por otro lado, nos encontramos los efectos sobre el medio derivados de las «olas de calor», como efecto contra la salud derivado del cambio reseñado, estas como paradigma de la alteración de las temperaturas y su efecto en las ciudades. Los espacios ciudadanos se han impregnado de cemento y asfalto derivados de una política de espacios libres y viarios de poco mantenimiento. Las zonas verdes deben ser, así lo recoge la legislación valenciana, determinadas en base a unos mínimos estándares en relación con la población prevista, o con las superficies urbanizadas, derivando, la realidad es tozuda, en planeamientos que se ajustan a esos mínimos legales, salvo que la planificación se haga con conciencia ambiental.

Las tipologías urbanas han modificado, incluso en los espacios de tradición tipológica, los espacios porticados, los jardines arbolados, para remitir las edificaciones a una explotación económica máxima, evitando los espacios residuales «inútiles», las terrazas que consumen espacio «habitable».

En relación con la vegetación, las ciudades pierden espacios de arbolado y naturaleza, en favor de los espacios viarios y peatonales, pero de estructura viaria dura. Los espacios de infraestructura

azul son cada vez más escasos, limitándose a fuentes ornamentales, sin capacidad de lámina de agua reguladora.

Deberíamos plantearnos la recuperación de tipologías edificatorias tradicionales en zonas de lluvias continuadas, pero, sobre todo, en ámbitos de temperaturas extremas sin sombras para el refugio. La existencia de espacios libre de soleamiento excesivo, que permita discurrir por vías públicas bajo protección, así como los espacios de desahogo en las viviendas son conceptos que deben recuperarse en nuestras poblaciones. Pero lo más necesario, desde el punto de vista de la regulación, se concentra en la necesidad de vegetación de las urbes, del concepto de naturalización de las ciudades, la obligatoriedad de establecer arbolado autóctono en los espacios libres, aun en contradicción por la tipología de diseño del espacio a urbanizar, y establecer un mayor número y una mayor superficie de espacios libres de pavimentos absorbentes de calor.

La revegetación, la renaturalización de los espacios libres, la recuperación de los jardines y parques como elementos de necesaria preservación de un clima adecuado debe integrarse en la planificación, pero no como estándares mínimos, sino planificados como derivación de los resultados del análisis de la incidencia climática en las poblaciones. La necesidad de establecer espacios de refugio, de deambulación protegida y de regulación de la temperatura mediante arbolado y agua deben ser elementos de planificación que definan el espacio público.

De nuevo, la referencia a estas condiciones se hace de soslayo, en los anexos de la ley, desdibujando su importancia, que debería ser integrada como elemento de estudio y análisis de cualquier tipo de planificación:

6.1 Los espacios de peatones serán anchos, seguros y libres de conflictos con el tráfico de vehículos. Se proporcionarán superficies para realizar actividades de relación social, de estar, de reunión y de recreo. La vegetación, iluminación y mobiliario urbano estarán incluidos en el diseño de dichos espacios, siempre con carácter inclusivo y con perspectiva de género, y al servicio de las actividades citadas. Se adoptarán medidas de calidad del aire, del confort térmico y acústico y de la accesibilidad de los itinerarios y de todos los espacios públicos. (Anexo XII. Habitabilidad del espacio público)

La estructura urbana policéntrica se debe suturar mediante bulevares arbolados de carácter ciudadano, con el tráfico necesario regulado, que penetren la vegetación en esos propios barrios. Los límites de la ciudad deben ser integrados en lo rural, incorporando la ruralidad en ese límite diferenciado, lo rural en la ciudad, que debe ser penetrada por los elementos naturales que la rodean, integrando cinturones verdes de características de ruralidad.

La renaturalización de las ciudades, con planes de revegetación y de desurbanización o renaturalización de los espacios ciudadanos con pavimentos y materiales no absorbentes de calor, debe ser una cuestión para integrar claramente en los criterios de desarrollo urbano, con objeto de tratar de mitigar las temperaturas anunciadas por los expertos y transformar los núcleos urbanos en aquellos espacios de acogida y seguridad, resilientes, que caracterizaban las ciudades mediterráneas.

No es baladí volver a mencionar, aquí, las propuestas de estrategia revegetadora «3-30-300», de Kpnijnendijk, (Konijnendijk, C. 2021), por la cual, aun considerando el primer dígito, el «3», que hace referencia al número de árboles que pueden ser observados desde una ventana, como un elemento simbólico, pues la referencia, sería más práctico, debería ser respecto del número de unidades habitacionales o del número de habitantes posibles de esa unidad, no cabe duda de que hace hincapié y resulta altamente positiva la reflexión y, si pudiera normativizarse en el planeamiento, mejoraría, sin duda, los efectos de esas «olas de calor», la determinación de las superficies sombreadas «30%», y las distancias máximas a espacios verdes 300, esta ya recogida en los anexos comentados.

Revegetar la ciudad, tratando de reducir la temperatura que nos provoca el cambio climático, renaturalizarla, incorporando estrategias como la comentada e incentivando los espacios azules, mediante recolectores de agua en suelos permeables, como espacios de frescor, deben incorporarse como modelo de formación y de regeneración urbana en la propia legislación, establecidos como criterios de desarrollo urbano, si pretendemos que el concepto de *ciudad cuidadora* no se quede, como se decía por Carrión (Carrión, F. 2016), en un «urbanismo de las palabras».

**6.2.3.2. Una reflexión sobre el derecho al aprovechamiento en la ciudad. El mercado y la flexibilidad**

Una vez establecido el espacio público como determinante en el diseño de la ciudad, este empoderado por la ciudadanía, con criterios de universalidad, debemos reivindicar la flexibilidad que requiere la conformación del resto del espacio, el privado, para dar satisfacción a las necesidades de habitación y servicios que se derivan, también, de un criterio de universalidad. Las determinaciones normativas fundamentales que deben regir los aprovechamientos deben ser regladas y limitantes de las capacidades de aprovechamiento privado que la sociedad haya activado para cubrir las necesidades que esta requiera. Sin embargo, se reivindica, como ya se ha comentado, la capacidad de flexibilización que contribuya con el mercado para poder conformar tales aprovechamientos de la manera que estos puedan dar un mejor servicio u obtener una mejor calidad, sin disponer una imagen predeterminada, salvo exigencias de paisaje urbano especial y condicionante del espacio público, de la conformación de dicho aprovechamiento.

No obstante, a pesar de pretender hacer partícipe al sector privado de la conformación más adecuada para todos los intereses del aprovechamiento a conformar, la capacidad de habilitación de estos aprovechamientos privados debería ser de quien los determina, sin que se deba presuponer, sin acciones de reversión a lo público, el derecho a plusvalías que no vienen generadas por el sector privado, sino por la sociedad, que debe intervenir en la capacidad de densificación de las ciudades, complementaria de la compactación, en función de dichas plusvalías por ella generadas y que deben revertir, para poder ser activadas, a ella misma.

Los aprovechamientos urbanísticos pueden estar patrimonializados y, en ese caso, poder disponer de ellos en la medida en que contribuyan a la mejora habitacional y de servicios, en los términos en que la sociedad ha establecido la necesidad de ellos. Pero, también, nuevos aprovechamientos pueden resultar de operaciones de renovación o regeneración, que deberían tener, como hemos sugerido en el caso del suelo rural con capacidad funcional para poder ser transformado, una componente de apropiación de aprovechamientos por parte del sector público, que es el que habilita mayores densidades, por cuanto, una vez despatrimonializados los antiguos por obsolescencia, los nuevos aprovechamientos solo deberían derivar, en el contexto de limitación, de determinaciones sociales.

No puede existir un derecho eterno a disponer privadamente de lo que la sociedad precisa, y que por eso esta habilita, en las operaciones de renovar ciudad. No es esta una novedad que se establece en este trabajo, pues la propia legislación actual establece tantos por cien de cesión de aprovechamiento, cuando se producen incrementos de estos respecto del planeamiento anterior. Sin embargo, sí debería considerarse la cuestión en el sentido de que el producto que se comercializa en estas operaciones no deviene de la inversión privada, sino de la decisión y necesidad pública, de la capacidad pública de su consideración y activación, —que no debería producirse, si no hay un requerimiento social por necesidad, ello en un contexto como el que propugnamos<sup>248</sup>—, por lo que estos aprovechamientos deberían considerarse objeto de transacción de aprovechamientos públicos, no en función de una carga porcentual, sino en base a las reales plusvalías generadas —en realidad, no existirían sin esta capacidad de generarlos, según la necesidad, por la sociedad— que permitirían detentar el *derecho a la ciudad* por parte de la sociedad.

No obstante todo ello, es obvio que en un sistema de mercado en el que, además, en nuestro país, se ha consagrado la propiedad privada «incorporada» por la acción pública, como un elemento de incuestionable plusvalía inherente al derecho de propiedad —la parte devuelta al generador de esta es muy pequeña y no cubre el coste real que se derivaría de la transacción en el mercado—, tal tratamiento de los aprovechamientos generados no tiene ninguna posibilidad de prosperar, pero no es menos obvio que la propia economía de mercado debería rechazar tal obtención de plusvalías, por cuanto los beneficios deberían basarse en la inversión y en la acción de su generación, no en la «lotería» actual y en la escasa reversión de estas a su productor.

Los planes de reforma interior de los que se deriven renovaciones urbanas, regeneraciones espaciales, deben poder ser establecidos en función de conciertos público-privados, que se adapten a los modos de producción para flexibilizar el mercado, ya que la situación en la que se desenvuelve

---

<sup>248</sup> Hemos de entender que el contexto en el que estamos refiriendo transacción de aprovechamientos para constitución de patrimonio público se establece en función de un modelo decrecentista, en el que se establecen valores y capacidades de la materia prima, obviando componentes de mercado sin inversión previa, por considerar a este un factor de disrupción en el proceso transformador del territorio y la ciudad, para cuya posterior concreción definitiva no se excluye. El mercado participa de la conformación del producto, no de su generación, en consonancia con la máxima de inversión/beneficio.

la sociedad es impredecible en cada momento, para ajustar las necesidades de esta sociedad, por supuesto dentro de las determinaciones invariantes que se deriven de la ordenación estructural, de manera que se puedan dar mejores soluciones en función de las mencionadas necesidades, soluciones en las que intervenga, igualmente, el sector público regulador. Entendemos, aquí, que la restricción del uso del aprovechamiento adquirido o, digamos, concesionado, no da, en este caso, mejores resultados. La flexibilización de su conformación, con la mínima regulación requerida como imprescindible, sí podría ofrecerlos.

Para este autor no hay duda, aunque devenga de una *duda metódica*, de que la conformación de una ciudad no «mercantilizada», puesto que es patrimonio de la sociedad, en la que el mercado pueda actuar sin presionar los derechos de quien activa sus capacidades, en la que los proporcionados beneficios se obtengan en función de las inversiones para la adquisición de esos derechos para su explotación y su desarrollo empresarial, activados y conjugados por las necesidades de esa sociedad, supone un punto de reflexión para determinar un conocimiento de la situación. Es esta una cuestión que no resulta nueva, puesto que otros modos de producir ciudad, con transferencias de aprovechamientos reequilibradoras de plusvalías, con adquisiciones onerosas de estos, etc., se han ensayado y no resultan desconocidas para otros ámbitos del mundo occidental, pero en un contexto de limitación, regulación de necesidades y aprovechamientos, de decrecimiento, en el sentido de ajustarse a la necesidad y al no «crecimiento por crecimiento», resulta obvio que debe ser planteada, pues el actual sistema de adquisición de derechos y de su explotación deriva de una concepción de estos como inherentes al propio explotador de los mismos, no a su generador, que los debe resolver en base a la necesidad de ellos, no a su mercado. No se trata de inventar lo ya existente en la propia ley, que siempre ha aceptado la necesidad de un «precio», sino de determinar si las legales cesiones de aprovechamiento devienen de un derecho a él por parte del cedente, que es «compensado» por el cesionario por algo que el primero ha generado o, al contrario, el derecho a ese aprovechamiento debe ser adquirido en su verdadero valor.

Y no me cabe duda alguna de que tal incorporación a la legislación del coste real de adquisición del derecho resultante de la capacitación habilitada por la sociedad se corresponde, en pureza, con el sistema de mercado, ya que no debería resultar incorporado al beneficio aquello por lo que no se ha invertido. Lo contrario está más próximo de la especulación, que del ajustado negocio inmobiliario

En el artículo de J.L. Miralles (Miralles-García, J.L. 2015) sobre los efectos no sostenibles del exceso de construcción en el litoral valenciano, se hace una referencia a la cuestión de la propiedad del suelo, del carácter que el mismo tiene sobre el mercado. Se establece una diferenciación, hablando del territorio rural en relación con el urbano, estableciendo que la explotación del suelo y, por ende, el valor de la propiedad ha evolucionado, según la referencia que establece a Demsetz, H, que los cambios tecnológicos y los derivados de nuevas relaciones económicas inducen cambios en el concepto de propiedad. Y es cierto. No tiene el mismo valor el suelo que el subsuelo, que nunca se evalúa. La evolución de la construcción altera el valor de los bienes evaluables según este modelo de mercado.

Mantiene que el propietario del suelo posee el producto de su trabajo, pero su propiedad no tiene un valor establecido pues no es realizada, generada por nadie. Y, consecuentemente, pagar por algo que no produce es irracional. Por otra parte, el promotor va a pagar en función del aprovechamiento que puede ejecutar, resultando que, si no se produce tal aprovechamiento, la fallida es evidente.

Mantiene el mismo Miralles que, quizás, sea momento de plantearse el concepto de propiedad del suelo. En este sentido, el discurso anterior generado en este apartado tiene su propio paralelismo, por cuanto el propietario de suelo posee algo que no puede generar más plusvalías que las de su propio trabajo, mientras que el constructor paga por la capacidad de edificar un suelo no producido y por el propio edificio que ha ejecutado, poseyéndolo hasta su ruina. ¿Qué sucede en casos de depleción de la demanda? Que los suelos adquiridos por precios vinculados a la demanda en ciertos momentos de lanzamiento de la economía pierden su valor, repercutiendo tales inversiones en negatividades para la totalidad de la sociedad, bien en función de lo no invertido en otros ámbitos, con reducción de su crecimiento, bien en función de la deuda que se asume.

Sin embargo, la sociedad, realmente productora de la plusvalía por su acción planificadora, especialmente, en actuaciones en suelos rurales o de reforma, asume riesgos, pero no obtiene los beneficios derivados de la propiedad de la tierra, cuya función social se ha establecido en la propia Constitución Española. No debería caber duda, por lo tanto, que el valor que se añade a la tierra, por el mero hecho de ser soporte de aprovechamiento, sin que esta, la tierra, sea producida por su propietario solo puede tener un poseedor, en caso de que el artificial valor se añada al de la construcción, que es el hecho habitual, pues en España el suelo debe ser adquirido, bien monetariamente, bien en especie, y este poseedor debería ser la administración, hecho como

hemos anticipado, reconocido por la ley en el momento en el que los procesos de urbanización implican cesiones a esta en compensación, siendo estas una ínfima parte de esa plusvalía generada.

En este sentido, derivado de la capacidad funcional de la tierra para adquirir usos ajenos a su propia producción, que también, del hecho de que los aprovechamientos se atribuyen por la propia sociedad, sin que exista nada que se derive del propio ejercicio del derecho de propiedad del poseedor de esta tierra y que, por último, propugnamos como activante de esa capacidad para acoger esos determinados aprovechamientos, la declaración de necesidad social que promueva la posibilidad de transformación, sí que parece evidente que el concepto de los derechos de propiedad del territorio deberían ser reconceptuados, estableciendo a la sociedad como detentadora de esas plusvalías. Carece de sentido real, que no en el imaginario generado por la oferta y la demanda, en el mercado el negocio de transacciones de suelo por nada, sin ejercicio de generar valor. El único activo lo establece la propia sociedad y es ella quien debería recogerlo, en caso de que este genere plusvalías.

### **6.2.3.3. La actuación sobre los espacios rurales «anormalmente» ocupados por estructuras urbanas de «no ciudad»**

A lo largo del texto que constituye esta tesis, hemos estado cuestionando la ocupación «irracional» del territorio, por cuanto este debe ser preservado de transformaciones *no necesarias*<sup>249</sup>, teniendo en cuenta el contexto en el que pretendemos movernos para la determinación de un paradigma de contención y limitación.

Hemos determinado la necesidad de que el suelo rural, como contenedor de los valores naturales del territorio, sea el activo más importante en la ordenación territorial, incorporándole como consustancial en sus diferentes ámbitos, en base a sus propios valores, la capacidad funcional de su transformación para la implantación de actividades.

Esta cuestión, obviamente, supone una limitación para su uso vinculada a esos valores. La propia legislación urbanística, tradicionalmente, ha establecido límites a la explotación no natural, no primaria —aunque esta, también, objeto de propuesta de regulación en este texto—, con objeto de «preservar» tales valores y la transformación de ese suelo, estableciendo, por definición —*rústico*, inicialmente, *no urbanizable* o, semánticamente, no capaz de ser urbanizado, con posterioridad— que eran suelos excluidos de urbanización o usos urbanos.

Y es así como sigo entendiendo el concepto, a pesar de que las diferentes legislaciones han establecido alternativas de uso ajenas a las primarias, mediante los *usos de utilidad pública o interés social* o las *declaraciones de interés comunitario*, considerando, incluso, la vivienda familiar ajena al uso agrario.

No resulta ello coherente con la definición establecida en la legislación estatal, como ya se anticipó en capítulos anteriores, para los usos que se derivan de la definición del artículo 13, 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, puesto que no se detectan en determinados usos autorizados por la legislación autonómica los valores que se determinan en este texto derivados del interés público y social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural, para determinar la excepcionalidad de su legitimación.

Artículo 13 TRLSRU. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en

---

<sup>249</sup> Ya hemos determinado que el concepto de necesidad debe estar vinculado a sociedad, a necesidad social, con gradación y parametrización de tales necesidades, sin excluir, *a priori*, ninguna.



el medio rural.

Sin embargo, es práctica habitual el uso de suelos rurales, en contraposición a lo pretendido determinar en este trabajo, —la limitación y la preservación de la ruralidad allí donde se establezca—, para la implantación de usos claramente urbanos, como son las viviendas familiares y los usos industriales y terciarios determinados como no implantables en suelos urbanos, que se legitiman mediante las *declaraciones de interés comunitario*.

Por otro lado, también resulta tradicional en la práctica habitual valenciana, la implantación de viviendas familiares en suelos rurales, como una actividad vinculada al uso natural del medio, como una alternativa a la residencia en la ciudad.

Ambos tipos de actuación han devenido en múltiples situaciones atípicas en relación con el uso racional del territorio, en primer lugar, porque las implantaciones de vivienda familiar conllevan, a pesar de su legalidad, una alteración del medio rural, de tu parcelación típica, por segregación o por agregación, y de su uso natural, sin contraprestación ambiental o paisajística, constituyendo, en algunas ocasiones, principalmente, en la zonas periurbanas, un verdadero aglomerado urbano constitutivo de ciudades «no ciudad», sin servicios ni equipamientos, y generadoras de una movilidad que no debería ser asumible, con las disfuncionalidades que ello implica para los núcleos principales de los que se abastecen, y que, además, se consolida y densifica mediante las aportaciones ilegales de edificaciones familiares consentidas.

En segundo lugar, nos encontramos con la incoherente situación de establecer usos industriales o terciarios en suelos rurales, cuando estos son típicamente urbanos, con reducción de costes —simplemente, estos costes son vinculados con un canon relacionado con el coste de edificación— y afuncionalidad de servicios y alteración de la movilidad en el suelo rural.

En relación con los núcleos que proliferan en el medio rural, la legislación valenciana ha adoptado, en base al eufemismo de la *minimización de impactos territoriales* —para el caso de las viviendas ilegales—, la solución de establecer núcleos con servicios mínimos y objeto de legalización una vez implantados, generando espacios de «no ciudad», como ya hemos definido, modelo contrario al criterio de compactación y no dispersión que se pretende en el nuevo paradigma. Se mantienen como espacios rurales atípicos, con servicios urbanísticos y legalizados.

No existe una justificación, desde la objetividad, basada en criterios ambientales ni territoriales para proceder a este modelo de regularización mediante la mencionada *minimización*, puesto que los impactos territoriales vienen ya definidos en la propia implantación de la construcción atípica —tanto de las edificaciones ilegales como de las legales—, que altera el medio y el paisaje, puesto que, con minimización o sin ella, no cabe la implantación de usos que establezcan contaminación o impacto ambiental por vertidos sin que se pueda exigir la evitación de tal contaminación ambiental por procedimientos ajenos a la legalización. El resto de las disfuncionalidades —movilidad, falta de servicios y equipamientos, asociabilidad, dispersión, acompacidad, etc.— no se resuelven con la figura de la *minimización*.

Considerando esta situación, tanto para los núcleos ilegales como para los que se han formado mediante procedimientos legales, la zonificación del suelo rural, que pretendemos implantar como modelo de capacitación funcional, debería establecer ámbitos de establecimiento de *suelos consolidados semirurales*, en paralelo a los suelos urbanos, con las características determinantes y funcionales de estos, por cuanto la «zonificación» que hemos determinado como acorde con el criterio de limitación es la que se corresponde con la realidad física: suelo rural y suelo urbanizado, constatando en el rural aquellos ámbitos que puedan atender a determinadas capacidades funcionales de acogida residencial, en este caso, no por sus características, sino por el hecho fáctico de su constitución como espacios ya ocupados.

En definitiva, consideramos antagónico con nuestro manifestado criterio el establecimiento de espacios semiurbanizados que se acogen en el ámbito rural y sin relación funcional con él. La introducción del elemento de planeamiento con objeto de establecer ciertos servicios urbanísticos para poder legalizar las edificaciones ilegales es considerada aquí como un elemento de manifestación legal de la incompetencia de la administración para frenar un movimiento de implantación de usos inadmisibles en suelo rural en clara infracción urbanística y, en algunos casos, presuntamente delictiva. La corroboración de esta actitud es la determinada como acción de amnistía sobre aquellas edificaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/1975, sobre las que, obviamente, no hay capacidad de reacción ya en este momento.

En consonancia con lo determinado en este trabajo, se propugna la eliminación de este modo de legalización, para establecer ámbitos zonificados con capacidad funcional para conformar núcleos de suelos a urbanizar en situación de semiruralidad, en los que se delimite un ámbito concreto, se

establezcan, incluso, criterios de compactación, con una cierta densificación por la asunción de una cierta posibilidad de rellenar vacíos y de determinar servicios, dotaciones y equipamientos derivados del alcance de densidad para lograr una masa crítica poblacional, que permita la financiación de los mismos. Estos núcleos, una vez urbanizados con los servicios que se precisen, se constituirán en núcleos semirurales, con limitación de tráfico, vegetados y libres de límites físicos viarios que deriven en una mejora paisajística sobre la actual situación, con espacios públicos que establezcan una trama con posibilidad de actividad social. Su relación con el núcleo principal se establecerá mediante una única vía de acceso, con aparcamientos de periferia, transformando el resto de las conexiones con este a través de vías de tráfico ciudadano o mediante VMP, con el objetivo de limitar las disfuncionalidades que se derivan de la fácil accesibilidad que se genera a este.

La incorporación de figuras de planeamiento diferido para el desarrollo de estos ámbitos, tales como *planes especiales de consolidación semirural*, con densidades limitadas y servicios mínimos, financiados todos ellos por los mismos métodos de gestión que los suelos urbanos, incluidas como semiconsolidadas aquellas edificaciones legales que se encuentren en el ámbito, debe dar un resultado más coherente con el modelo de poblamiento compacto, con criterios de limitación de movilidad, aunque ello solo representara un ejemplo el modelo perseguido.

En el caso similar de las actividades establecidas en el suelo rural a través de las *declaraciones de interés comunitario*, tales declaraciones solo deberían poderse admitir en el caso de obligada necesidad de implantación sobre ese suelo, por las razones establecidas en la legislación, obviamente, no ampliadas, pero sobre suelos rurales que se hubieren declarados como aptos, con capacidad funcional por preservación de sus valores intrínsecos, estableciéndolos como actuaciones singulares de urbanización, que remitieran a los actuales planes parciales de desarrollo de los suelos a urbanizar por sectores, a pesar de su posible reducido tamaño, con similar establecimiento de servicios y cesiones, con una trama urbana que permitiera aislarlo del suelo rural físicamente y que, además, estableciera el elemento de unión con el núcleo principal mediante vías ya conformadas, que se deberían mínimamente adaptar.

Carece de sentido dar pie a la formación de pequeños polígonos industriales o terciarios en suelos rurales, en los que se justifica reiteradamente la idoneidad del suelo sobre las posibles alternativas y se remite la compensación por autorización a un canon que no se establece en función de criterios urbanísticos, sino edificatorios. Resultaría más coherente la implantación de núcleos industriales o terciarios uniparcelarios que se constituyeran, si el suelo es apto por la ordenación de valores, en suelos urbanizados y con todas las garantías territoriales y ambientales necesarias para ser integrados en un coherente modelo territorial.

Obviamente, la imposibilidad de declarar un ámbito con capacidad para ese acogimiento funcional implicaría la imposibilidad de implantación. Lo contrario sería un sinsentido basado, como ya venimos determinando a lo largo del trabajo, en criterios de economía, como, en general, sucede con las actuales declaraciones de interés comunitario, sin atender a los verdaderos valores del territorio, que tratamos de integrar en nuestro nuevo paradigma, en la medida en la que ello sea posible.

En definitiva, el territorio rural, que atesora valores a preservar, en el modelo en el que todo suelo tiene, en principio, un valor ambiental, no puede ser objeto de legalizaciones o implantaciones ajenas al modelo que se establece como limitador. El suelo rural solo debería acoger aquellos usos y actividades que puedan establecerse en él derivadas de su posibilidad funcional, no de la preferencia del promotor de la actividad. Estas capacidades y la necesidad social, por un lado, de acoger determinados usos realmente incompatibles funcionalmente con el núcleo, o esta misma necesidad de reconocer situaciones que deben reconducirse hacia modelos de poblamiento semirural, deben establecerse ya en los modelos de ordenación rural, evitando de ese modo la irrupción en suelo conservado de elementos económicos y afuncionales ajenos a él.

Las implantaciones deben tender, en cualquier caso, hacia el criterio de no dispersión, hacia la unidad compacta urbana, de manera que ese sea el primer determinante. Aquellos elementos que no puedan establecerse en función de estos parámetros o no sean incluidos en las zonificaciones mencionadas en este apartado, o no pueden implantarse en este territorio o permanecen en el régimen de fuera de ordenación cualificada, pues afectan a espacios de valor, de los que deben desaparecer con el paso del tiempo.

El territorio rural valenciano, por contraposición al urbano, es poseedor de los valores que determinamos como cruciales para el desarrollo de una sociedad en la que se prime la conservación del territorio y de sus recursos, no la depredación de estos con objeto de un desarrollo insano y, en cierto modo, utópico, por disruptivo con las expectativas.

Hemos definido los valores de desarrollo limitado que deben regir en la definición de los núcleos

urbanos y hemos determinado la capacidad de lo rural para mantener sus características y dotar, en función de sus capacidades, de servicios y recursos naturales a los ciudadanos, por lo tanto, no cabe, por incoherente y por tratarse de una acción disruptiva con el modelo planteado, trasladar a lo rural aquello que desde una opción de desarrollismo económico nos interesa, con fraude del objetivo final: la conservación del territorio natural y cultural y de sus valores intrínsecos. Las transformaciones de los territorios rurales deben llevarse a cabo asumiendo, donde la capacidad funcional lo permita, los valores que se derivan de lo urbano, para seguir manteniendo esa diferenciación en positivo: lo urbano es el habitar, lo rural, el recurso que debemos proteger.

**6.2.3.4. Una breve aproximación a la mejora del sistema rural valenciano: una visión en positivo para una apuesta por un desarrollo territorial equilibrado**

El artículo 11 del TRLOTUP hace una especial mención, en relación con lo establecido en la propia Estrategia Territorial, a lo que se ha venido en llamar Sistema Rural Valenciano. En él, se establecen las condiciones generales de ordenación de este sistema.

Acudiremos a la definición que se establece en la Estrategia Territorial sobre qué conforma este sistema. La ETCV establece, paralelamente a los criterios establecidos por la OCDE, que son municipios del sistema rural aquellos que tienen una densidad de población inferior a 150h/km<sup>2</sup>. Sin embargo, complementariamente, pero con un gran interés para las acciones estratégicas a llevar a cabo, considera que tal indicador puede llegar a tener un carácter excesivamente simplista, pues no denota la realidad socioeconómica que caracteriza a este sistema. Con el objetivo de establecer la problemática que establece la diferenciación, el desequilibrio territorial, entre lo rural y lo urbano en nuestro territorio, la ETCV fija otros factores como indicativos de la pertenencia a este sistema:

...la ruralidad implica aspectos tales como estructuras demográficas envejecidas, bajos niveles de accesibilidad a las cabeceras del sistema urbano, estructura económica débil y déficit de equipamientos. (Objetivo 5 ETCV)

Son factores que determinan la principal negatividad en el proceso de desarrollo del sistema: la despoblación.

A pesar de que este sistema es acogedor de aspectos fundamentales para el desarrollo armónico del territorio: «...activos naturales, culturales y paisajísticos que los hacen imprescindibles para alcanzar un desarrollo equilibrado del territorio...», se produce una sensación de una cierta tendencia, en los apartados iniciales de este Objetivo 5, a considerar la pertenencia o la existencia de este Sistema Rural con ciertas connotaciones negativas.

Obviamente, los elementos con los que lo hemos definido, no, concretamente, la baja densidad de población, pero sí el proceso de despoblación, tienen que ver con esta sensación de negatividad. Sin embargo, desde la óptica de nuestro proceso de conservación de los recursos y de la limitación de crecimientos, consideramos que el proceso de revitalización de este Sistema, la pertenencia al mismo, es un valor añadido para un nuevo paradigma, que debe retomar elementos de un cierto desarrollo, que en el Sistema, digamos, Urbano litoral de nuestro territorio, deberíamos considerar como no adecuados, para poder reestablecer un equilibrio que nos asegure la pervivencia de un ámbito con valores territoriales excepcionales, que debe dotar de excelencia al conjunto territorial, más aún gracias a la escasa lejanía entre estos dos sistemas.

En este sentido, la pertenencia al Sistema Rural debe tener connotaciones culturales positivas, el renacer de la autoestima en ello, contrariamente a lo que ha sucedido y sucede en el desarrollo cultural tradicional, en el que el trasvase de población de la ruralidad a lo urbano significaba progreso.

Para ello, para evitar ese proceso de despoblación, se hace preciso que ese Sistema Rural recupere su carácter activo, que en el mismo «pasen cosas», de tal manera que su población pueda recuperar el concepto de ciudadanía que suponga el orgullo de pertenencia a un lugar.

En primer lugar, desde los modelos legislativos que se proponen se consideraría básico establecer una componente comarcal que aglutine ámbitos rurales coherentes y que permita la cohesión de la actividad socioeconómica de estas.

El desarrollo de estos ámbitos tendría que ver, más que con la planificación de asentamientos o crecimientos puros de los mismos y tratamiento de las preexistencias a perdurar, sobre sus capacidades funcionales, con un planteamiento de diseño comarcal, que estableciera los elementos de nodo, sus infraestructuras y la ruralidad que debe protegerse. El diseño no debe establecerse como un elemento de depósito sobre el territorio de aquellos elementos que se adecuen estrictamente, sino como el propio diseño de ese territorio comarcal y sus vinculaciones con el resto del territorio. Se trata de establecer, en ámbito comarcal, pero también en el conjunto regional o

subregional, los criterios de diseño que permitan «...dar forma a la forma física, al espacio, de las regiones y establecer una perspectiva regional para determinar asentamientos y sus relaciones...» (Neuman, M. 2000). El espacio, lo físico, debe adecuarse al conjunto de relaciones entre los diferentes asentamientos y espacios rurales, para establecer en ellos un conjunto pensado y diseñado sobre una malla, diseñar esa malla, en definitiva, que permita el reconocimiento de un sistema funcional de nodos, estructuras y espacios naturales en este sistema rural y dé coherencia y capacidad de funcionamiento al sistema. Sin duda, además, este criterio de diseño regional 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 él, que 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.

La determinación de un modelo de gobernanza comarcal, complementado por una agencia de desarrollo comarcal independiente y financiada por el sector público, como sucede, por ejemplo, en Escocia con la *Highland and Island Enterprise*, se considera necesario para que las políticas proactivas de desarrollo de esos ámbitos sean establecidas desde estos mismos lugares, por aquellos que conocen el territorio, sus valores y las necesidades para revertir el proceso de retroceso.

La elaboración de *Planes Integrales de Desarrollo Comarcal del Sistema Rural*, como elementos de acción equilibradora del territorio, con fomento de las alternativas de desarrollo que asuman valores determinantes de cualidad de desarrollo del sistema no rural, en aquellos aspectos que no desvirtúen las características propias del sistema, con procesos de tecnificación mediante la implantación de las nuevas tecnologías con carácter prioritario, con sistema de informatización de excelencia, que renueve las posibilidades laborales, las educativas y las sanitarias, de tal manera que sea posible atraer nuevos talentos y evitar la migración de los jóvenes y mujeres, que son los activos más vulnerables en cuestión laboral.

La formación, el ocio, la sanidad son elementos que fomentan de forma secundaria el abandono del mundo rural, ya que su ausencia desincentiva la implantación de nuevas familias en esos entornos. La implantación de modelos de teletrabajo y conexión telemática para determinadas actividades evita la necesidad de implantación de equipamientos antieconómicos en cada localidad. La inversión en modelos de transporte público intercomarcal y la implantación de equipamientos colectivos alternativos comunes, incluso itinerantes, como es el caso de los espectáculos en las *Highlands* escocesas, establece un punto de inflexión en la tendencia al desplazamiento, y permite la permanencia de las personas con cierta formación en sus lugares de origen, sin que ello suponga un peor acceso a la formación o al mundo laboral.

Por otra parte, si bien se apostaría por la concentración de determinados equipamientos, concretamente, lo escolares, con objeto de establecer las relaciones sociales necesarias entre los alumnos, no debería primar el criterio económico para el establecimiento de escuelas e institutos, eliminando las restricciones a su implantación por razón de cupos, pues no parece que sea constitucionalmente aceptable la diferenciación del derecho básico a la educación, este mermado en el Sistema Rural actual, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a sistemas territoriales diferentes.

En relación con la economía, los Planes Integrales deben potenciar el desarrollo de las actividades agrarias típicas de estos entornos, de manera que la potenciación de la agricultura de proximidad permita ser abastecedora de los núcleos del resto del territorio, fomentando tales localismos, localismos regionales.

Por otra parte, se debería establecer, como incentivo, la prioridad de desarrollar los conocidos como *Proyectos de Inversiones Estratégicas Sostenibles* en el propio Sistema Rural, en el caso de aquellos ámbitos que, de acuerdo con la *Ordenación Territorial de Capacidades Funcionales*, se establecieran con esa capacidad de asumirlos y se cumplieran los determinados objetivos establecidos en el artículo 16.6.f. TRLOTUP.

En este sentido, existen muchos ejemplos de beneficios fiscales en el derecho comparado europeo<sup>250</sup> para fomentar las implantaciones de actividades en espacios de despoblación, aunque en el criterio en el que pretendemos basar el nuevo paradigma, cabría establecer los incentivos en la capacidad inversora pública para determinar espacios de excelencia en aquellos lugares en los que ello sea posible, fomentando la competitividad ambiental, cultural y paisajística, sobre la

---

<sup>250</sup> Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Apartado 4.2. Ministerio de Política Territorial y Función Pública de España. [https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/directricesgeneralesenfrd\\_tcm30-517765.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/directricesgeneralesenfrd_tcm30-517765.pdf)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

aplicación de incentivos fiscales, como por ejemplo, sucede en Alemania con objeto de potenciar la economía de la Alemania Oriental después de reunificación.

En este sentido, como no puede ser de otra manera, la legislación establece las medidas de prevención de cambio de modelo de ruralidad, que debe integrarse, lógicamente, en esa ordenación de capacidades mencionada:

Los nuevos desarrollos urbanos y la ordenación de los existentes en los municipios del sistema rural valenciano definido en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana se adaptarán a sus condiciones históricas de escala, morfología territorial, entorno paisajístico y valor cultural. Se evitarán las nuevas transformaciones que menoscaben el carácter rural de los asentamientos y los valores del espacio donde se enmarcan. (Artículo 11.1. TRLOTUP)

Sin embargo, debería matizar, en función de las capacidades de los diferentes ámbitos, la limitación que se parece deducir del texto, en su artículo 11. 2.a., definiéndola como no incompatible con el reequilibrio exigido en el apartado 11.2.b.

- a) Ordenará para cada ámbito rural los diversos usos que sean propios, compatibles o complementarios de la actividad agraria, estableciendo medidas y acciones para potenciarla y para mejorar el paisaje local.
- b) Contribuirá al mantenimiento del equilibrio territorial de la Comunidad Valenciana, mejorando las condiciones de vida de la población de los municipios del medio rural, procurando la revitalización de los núcleos tradicionales y la reutilización de sus inmuebles.

En definitiva, debe primarse, sin duda, la explotación de los recursos propios, que generarán beneficios derivados del abastecimiento del conjunto del territorio, de los productos autóctonos vinculados a ese sistema y de la explotación turística y habitacional para determinados colectivos, esta derivada de las cualidades territoriales el sistema, sin obviar, por necesaria, la posibilidad de implementar con determinadas adecuadas actividades implantables en el territorio con cierta prioridad.

En relación con la comunicaciones, es preciso, aunque suponga reequilibrar los criterios de necesidad social/transformación mantenidos hasta este momento, para poder intervenir en los procesos de implantación de infraestructuras, potenciar la capacidad de desplazamiento entre sistemas, con objeto de evitar el aislamiento, mejorar la red de carreteras y establecer medios de transporte público comarcal, intercomarcal y entre sistemas, quizás no económicamente rentable, para comunicar las poblaciones del Sistema Rural con el resto del territorio en términos de movilidad segura y eficiente, así como asegurar los medios de transporte sanitario adecuados a la condición de aislamiento en el que se encuentra el sistema: helicóptero medicalizado.

Por último, aunque la tendencia mostrada por el proceso de transición energética establezca claramente una tendencia a la implantación de macroplantas fotovoltaicas y eólicas en los territorios de este Sistema Rural, por cuanto significa un menor coste de implantación, aunque sí un mayor deterioro ambiental por la ocupación de territorios sensibles y por el transporte de la energía, cabría mantener el criterio del *localismo* para la definición de la generación de energía, para que, en la medida de lo posible, se tienda a la autogeneración mediante las energías renovables, estableciendo los ámbitos de implantación gradualmente, desde el local al comarcal, evitando la utilización mercantilista del territorio en favor de economías ajenas a él, sin determinación de la ya explicada capacidad funcional de acogida de esta actividad, como resulta del caso del proyecto de implantación de 250has de placas solares en la Sierra Calderona, en el término de Segorbe.

Debemos establecer que la intervención reequilibradora de la legislación territorial y urbanística en los procesos de desarrollo del Sistema Rural, este sí, como ya hemos mencionado, necesitado de actuaciones de preservación, pero, también de actuaciones territoriales reequilibradoras, no resulta excesivamente prometedor, por cuanto no establece acciones que permitan contemplar la totalidad del territorio valenciano como una unidad equilibrada, con regresión de los procesos de ocupación del litoral, en el que se acumula insosteniblemente el mayor porcentaje de población, ubicando por debajo de la cota 100 un total de hasta el 81%<sup>251</sup> de la población valenciana.

El establecimiento de criterios de reequilibrio, en aras de un decrecimiento litoral y un necesario desarrollo del interior de la Comunidad, debería basarse en los criterios establecidos por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en su Estrategia mencionada anteriormente, complementados con los criterios de desarrollo según capacidad derivados de los apartados anteriores, de manera que se hiciera hincapié en los siguientes aspectos:

- Criterios de formación de capital humano, con atracción de inteligencia, mediante la implantación de tecnologías de banda ancha de excelencia, que permita desarrollos

---

<sup>251</sup> Dato extraído del Objetivo 9. «Planificar y gestionar el litoral de forma integrada». ETCV.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

laborales, culturales y formativos en todos los niveles.

- Incorporar la autosuficiencia energética en niveles graduales, desde lo local, hasta lo comarcal, eludiendo, en la medida de lo posible, ser los espacios reservados para la implantación de la generación de energía renovable para el resto del territorio, en detrimento de los propios valores territoriales, que revalorizan el carácter de excelencia de la totalidad del país.
- Promoción del desarrollo tecnológico para la efectividad del sector agrícola, como elemento de abastecimiento de proximidad para la totalidad del país.
- Priorización de la implantación de sectores estratégicos de tecnologías limpias, adaptados a la capacidad funcional del territorio, aprovechando la competitividad que el medio natural, ambiental y cultural ofrece en este sistema, capaz de evitar las aglomeraciones derivadas de la concentración litoral.
- Promover la regeneración urbana de las poblaciones del sistema, estableciendo políticas de rehabilitación edificatoria y urbana adecuadas para ofrecer vivienda para posibles nuevos habitantes, nuevas familias, juventud, población senior, sin necesidad de expansiones urbanas, que, en cualquier caso, deberán ceñirse a los criterios de crecimiento derivados de los establecidos en este texto y las limitaciones legales adecuadas.
- Potenciación y mejora de medios de transporte público intracomarcal, intercomarcal y con el resto del territorio, que faciliten la movilidad segura y adecuada para poder poner el Sistema Rural en la red de infraestructuras del país.
- Desarrollo de la red de servicios y equipamientos comunitarios que equilibren la oferta respecto a los existentes en el resto del territorio, fomentando la posibilidad de servicios de formación y sanidad mediante los procesos de comunicación telemática, que faciliten la capacidad de sus habitantes para permanecer en el lugar al que pertenecen o han elegido.
- Determinación de los nodos de cabecera de comarca, integrantes el sistema general como relacionadores del Sistema Rural con el resto del territorio, comunicados con su ámbito de influencia en los términos de facilidad y seguridad establecidos.
- Criterios de gobernanza mancomunados, de manera que el territorio se conciba y administre mediante consejos comarcales con capacidad para implementar las mejoras colectivas desde soluciones más eficientes, coadyuvados en su gestión mediante agencias de desarrollo independientes con financiamiento mediante los criterios de solidaridad interterritorial.

Por otra parte, el tratamiento de las poblaciones —ya sabemos que el territorio se debe ordenar en base a los criterios de valoración de características intrínsecas a él y de la capacidad funcional de acogida establecida para el suelo rural—, no debe diferir en su desarrollo de los conceptos ya establecidos para la generalidad de las ciudades, con consideración del carácter especial de las pequeñas poblaciones, estas dependientes de los nodos de poblaciones medias que se establezcan como cabeceras de comarca, tal como prevé le ETCV.

Lógicamente, debe tenderse a mantener la característica de poblaciones compactas, evitando la dispersión territorial, la que no se corresponda con edificación rural, por supuesto. Rehabilitación edificatoria, con propuesta de declaración de *áreas de rehabilitación* preferente, con vinculación residencial, y rehabilitación urbana, potenciando una cierta isocronía, generalmente no necesaria en poblaciones de tamaño escaso, pero sí conceptualmente adecuada.

En relación con esta cuestión, la recuperación urbana y poblacional, en los términos establecidos de recuperación de actividad derivados de los mencionados *Planes Integrales de Desarrollo Comarcal* propuestos obviará la tendencia actual a la constitución de poblaciones de vacaciones tratadas como parques temáticos de segunda residencia, en las que la presencia de vecinos es casi anecdótica. Las rehabilitaciones, en estos casos, difieren mucho del objetivo de revitalización de la población perseguido, por lo que tales rehabilitaciones, establecidas en las áreas declaradas de rehabilitación, deberían asegurar su función de residencia permanente, pues las derivadas de las segundas residencias activan la economía, pero no previenen la despoblación.

Obviamente, la movilidad debe establecerse, en los casos necesarios, en términos de movilidad ciudadana, pues no es un problema generalizado en estas localidades, pero sí constituye un problema de paisaje en algunas de ellas y de afuncionalidad.

En relación con las acciones de resiliencia, no cabe duda de que resultan igualmente necesarias, por cuanto los eventos atmosféricos o las «olas de calor» no son exclusivos de las poblaciones de

mayor tamaño, aunque la presencia de un suelo rural dominante sirva de atemperamiento. Resulta preciso el análisis de situaciones anormales, como las que se derivan de ubicaciones urbanas próximas a cauces secos o junto a laderas objeto de desplazamientos o desprendimientos, que obligarían a inversiones de prevención, estas integradas en los planeamientos derivados para el refuerzo del Sistema Rural, en sus *Planes Integrales de Desarrollo Comarcal*. Igualmente, debe especificarse la necesidad de revegetar los núcleos. Se trata, en este caso, de una acción global, a nivel de sistemas urbanos, con objeto de introducir en el entorno humano más naturaleza, en los términos, por ejemplo, definidos como «3-30-300», con las matizaciones derivadas de su carácter rural, en el que «lo verde» se encuentra inmediato, con establecimiento de una transición urbano-rural naturalizada y clara, por una cuestión conceptual.

En definitiva, se debe hacer hincapié en la necesidad de regular los procesos de reequilibrio territorial, con la introducción de legislación adecuada para reactivar de forma integrada la actividad en el Sistema Rural valenciano, que promueva el freno a la despoblación, recuperando formas de vida que se pierden como consecuencia de la polaridad extrema que se establece por un sistema económico, que prima, y así queda reflejado en los procesos legislativos, como respuesta, pero también como promoción, concentraciones de actividad en los ámbitos en los que tales concentraciones favorecen las economías de escala y los beneficios sobre los valores de un territorio equilibrado y una forma de vida alternativa a la del crecimiento abusivo.

En este sentido, cabe recalcar que el ejemplo de las *Highlands* escocesas supone una esperanza territorial —a pesar de que los problemas poblacionales y rurales están aún, en cierto modo, vigentes en ese territorio, y la situación no es idéntica en la Comunidad Valenciana<sup>252</sup>—, puesto que, como se deduce de los artículos publicados sobre la cuestión, en 50 años, tal territorio, que se encontraba en fase de despoblación, no solo ha frenado tal proceso, sino que ha recuperado un 22,4% de su población<sup>253</sup> —si bien sigue la tendencia a concentrarse en ciudades, en los nodos principales, frente a los pequeños núcleos rurales—, adquiriendo un aceptable nivel de vida y el bienestar perdido.

---

<sup>252</sup> <https://www.newtral.es/plan-escocia-contra-despoblacion-tierras-altas-espana/20210807/>

<sup>253</sup> <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/57001/TFG-%20Tundidor%20Rodriguez%2c%20Maria.pdf>

## **7. Conclusión y propuesta**

### **7.1. La evolución de las hipótesis de partida del plan de investigación. La deriva de este hacia la redefinición de determinados conceptos vinculados a la ciencia territorial**

Cuando se redactó, al inicio de la presente tesis, el plan de investigación que se pretendía llevar a cabo a lo largo de ella, se establecieron determinados criterios de análisis con el objetivo de llevar a término un trabajo investigador que analizará en qué criterios de ordenación territorial está basada la técnica del presente, así como abordar un estudio comparado, referido a nuestra legislación valenciana, con otras legislaciones occidentales, es decir, las que regulaban la materia en países de nuestro entorno cultural, de tal manera que se pudiese concluir una propuesta, en relación con los objetivos generales de estudio, sobre cuáles eran los elementos de la legislación valenciana que podían caracterizar un modelo específico de desarrollo territorial.

Esta legislación valenciana, por otra parte, había iniciado su andadura, tras el inicio del período descentralizador, mediante la redacción de sendas legislaciones urbanísticas centradas en procesos de gestión y ejecución del planeamiento, con rasgos claramente liberalizantes, con consideración, sin duda alguna, de que estas materias constituían un proceso de desarrollo territorial y urbano enmarcados en contexto de mercantilización de la actividad. Concretamente, establecían el desarrollo mencionado como una técnica de trabajo netamente empresarial, intentando, así, producir aportación de suelo urbanizado en el mercado, de manera que se pudiera intervenir adecuadamente en él y regular su escasez y la especulación derivada.

Hemos de mencionar, además, que la legislación valenciana, heredera, en sus términos de planificación, de los modelos expansionistas de las legislaciones estatales del siglo XX, junto con el momento de euforia inmobiliaria acaecido entre los años 1997 y 2007, propició, en paralelo con el conjunto del Estado, una burbuja inmobiliaria de fatales consecuencias de depredación territorial, que, cuando en 2008 se produjo su estallido, había dejado un territorio exageradamente explotado, con una falta absoluta de rigor en los conceptos de planificación en base a criterios de lógica urbanística, que respondía, sin ninguna duda, más a objetivos de crecimiento inmobiliario con fines especulativos y beneficios desproporcionados, que a criterios ambientalistas, de paisaje o de protección del territorio.

Aquella euforia urbanizadora supuso un auténtico descontrol urbanístico —a pesar de seguir definiendo esta actividad como una función pública—, de perniciosos efectos, y que obviaba cualquier criterio de necesidad social y de control de sostenibilidad.

Ya en la segunda década del siglo, integrándose en las corrientes de carácter ambiental que desarrollaban legislaciones europeas para la evaluación de los efectos de los planes en el territorio, el legislador español y valenciano, trasponiendo las normativas europeas, introduce en los procesos de desarrollo del territorio el factor determinante de los análisis ambientales previos a los procesos de ordenación, estableciendo el criterio de que resulta necesario, para proteger el medio, replantear los conceptos clásicos de la planificación territorial y urbanística, con sometimiento de esta a la legislación ambiental.

Bajo esa óptica, el estudio comparado que se iniciaba, así como la distópica situación en la que nos encontrábamos en el territorio valenciano, con innumerables actuaciones que desatendían el proceso planificador como elemento de desarrollo sostenible del medio, aquel en cumplimiento de la satisfacción adecuada de las necesidades sociales, produjo efectos que establecían una reconsideración del fin último del trabajo, haciendo replantearse los conceptos del mismo, que derivaría hacia la determinación de cuáles eran las razones que podían haber concluido en tal forma de acometer las actuaciones urbanísticas de aquella «época prodigiosa».

Se llegó a la conclusión de que el procedimiento de trabajo, el análisis del derecho comparado para la determinación de aspectos de mejora para la legislación valenciana, que pudieran devenir de ejemplos ensayados, no iba a concluirse adecuadamente dando resultados innovadores, por cuanto se determinaba la hipótesis de que el problema de la ordenación territorial no radicaba en la legislación en sí misma, sino en el sistema —y los conceptos de él derivados—, que la sustentaba. Se concluía que la legislación europea, con sus variantes específicas, no alteraba la concepción del modelo de ordenación territorial, el cual se antojaba inherente a un modo de producción, desde la Revolución Industrial, vinculado a un criterio expansionista, productor de suelo urbanizado, y que



concebía el territorio como un elemento más del modo de producción del mercado.

Los elementos que se pretendían estudiar en el plan inicial eran, básicamente, la infraestructura verde, los modos de flexibilizar el planteamiento en las cuestiones de carácter no estructural, algunos modos de desarrollo territorial, que podían resultar alternativos, así como el tratamiento de aquellos suelos que representaban la esencia medioambiental del territorio, el suelo rural, que se mostraba, en su tratamiento, con una deriva ajena a su concepto primigenio y que, además, se tiende a invadir sin una regulación adecuada, en búsqueda de modos de habitar que le son ajenos, pero deseados, y ello, quizás, por razones de disfunción de los lugares que deberían proporcionar el espacio adecuado. Estos elementos se conjugan, según la nueva hipótesis, en aspectos que se incardinaban en una visión del territorio y su ordenación vinculados a otra forma de entender la ordenación territorial y a la búsqueda crítica de una alternativa a la táctica instrumental que el concepto ambientalista al uso establecía, el *desarrollo sostenible*.

En este sentido, se optó por derivar el análisis investigador a determinar qué concepto se tenía de la *ordenación territorial*, del *desarrollo sostenible*, de su instrumentalización como técnicas en un sistema de mercado y cómo estos elementos —vinculados, lógicamente, al sistema vigente en el entorno occidental y, de alguna manera, en los países en desarrollo que, por simpatía, imitaran nuestro modo de proceder—, podían, mediante su reconceptualización, reconducir el sistema para revertir la situación, junto con otros muchos factores, de alteración del medio, de cambio climático, que se muestra, ya claramente, disruptivo con el propio sistema, y cómo revertir la situación hacia movimientos de estabilización, primero, y de reversión, después de la situación denunciada: de talante decrecentista, frente al «crecimiento por el crecimiento».

## **7.2. Las conclusiones conceptuales**

Durante mi proceso de análisis de conceptos y situaciones de concreción del término *ordenación territorial* y *desarrollo sostenible*, hemos estado atravesando situaciones insospechadas y eventos trascendentales en el mundo en el que habitamos: pandemia, con sus consecuencias inesperadas en la forma de entender la sociedad y el modo de vida; disfunciones climáticas, «olas de calor», inundaciones, ahora, una sequía pertinaz, que concluye en eventos de lluvias desastrosas; guerras derivadas, probablemente, de la estrategia de posesión del poder energético, que, como mínimo, han alterado el «extraño equilibrio» en el que ese juego energético se desarrolla; reforzamiento de los conceptos económicos neoliberales, auge del neoconservadurismo, vinculados a procesos de mercado de capitales; etc.

Todo ello se enmarca en un contexto que deriva de un modo de producción que entiende el progreso como un elemento de desarrollo económico, en el que el sistema triunfa cuando se producen beneficios de este tipo, en el que la evolución positiva se establece en términos de productos fabricados y de consumo ininterrumpido, de PIB, en definitiva. En este sentido, se podrá interpelar que el desarrollo no es un elemento que tenga exclusivas vinculaciones con lo económico, que no establecer la evolución en términos de desarrollo social, cultural, de derechos humanos, etc., es una tendenciosamente parcial visión de la situación. Y no se va aquí a negar la mayor, pero sí a establecer que el término desarrollo, en las cuestiones que nos interesan en este trabajo, en aquellas que se vinculan a la evolución del territorio y el instrumento de desarrollo sostenible, se encuentran íntimamente vinculadas con el sistema económico neoliberal en el que el mundo occidental está incrustado. Es obvio que aplicar conceptos de sostenibilidad, de no sobrepasar límites que agosten los recursos, a cuestiones sociales, culturales, etc., no tendría ningún sentido. Es evidente, por lo tanto, que no debemos desviar la atención hacia debates relativos a la bondad del término *desarrollo*, cuando en cuestiones territoriales, este se vincula a crecimiento y a economía, sin lugar a duda.

Los modos de producción, así lo determinamos en su momento, derivan de un proceso de cambios sociales, económicos y tecnológicos en el siglo XVIII y que alteran la concepción del modo de entender las relaciones económicas y de estas con el medio. El territorio se convierte, ante la necesidad de acoger ingentes cantidades de mano de obra que se atrae a las ciudades, en un medio de obtener espacios para realojar a la población, de redirigir los hábitats, con el incentivo, dentro del sistema, de poder ser objeto de plusvalías que determinarán el modo de transformarlo.

Con el transcurso de los años, esta forma de producir, junto con la utilización indiscriminada de los recursos naturales, que dejan de ser meramente primarios, e incluso estos son transformados en otros aprovechamientos intensivos de carácter de superproducción y especulativos, transforma el medio —entendamos el territorio como ese espacio construido culturalmente por la sociedad, pero que actúa de medio natural, incluso en su transformación— de una forma aceleradamente preocupante.

Ya sabemos que a mediados del siglo XX se empiezan a determinar que los efectos de este modo de producir-consumir nos puede llevar a situaciones de irreversible desastre para la humanidad, cuyos efectos disruptivos no escapan ya a la comunidad científica, que los cuantifica, los pone ya en clave de irreversibilidad y les permite definir las causas y los causantes últimos.

En este contexto, el trabajo de investigación llevado a cabo nos traslada a la definición que debemos reconceptualizar del término *Ordenación Territorial*, que hemos establecido como aquel elemento que debería incidir sobre el territorio, no como el planificador de actividades sobre el mismo, tal como se concibe en un entorno espacial en el que los valores se definen como elementos de economía, sino como el proceso por el cual cada ámbito espacial determina sus valores intrínsecos, los valores que en el territorio, resultante de diseñar el espacio, como sujeto activo de su ordenación, deberían ser tenidos en cuenta en los procesos que se derivarán para su transformación.

Y como instrumento de readecuación de actividades, en el entorno de trabajo en el que el medioambiente ha sido puesto en el centro de la acción, encontramos el concepto de *Desarrollo Sostenible*, al que podríamos denominar, y así lo hacemos, el «oxímoron medioambiental», por la razón evidente de que el término *Desarrollo* se encuentra vinculado a la economía, de la que se deriva la intención transformadora del medio y la intervención sobre sus recursos, y esta, en un sistema de mercado, como el que tenemos, debe, indefectiblemente, así se define este normalizadamente, vincularse con el beneficio, con la competencia —oferta y demanda— y con la minimización de la regulación. Por otra parte, frente a esta concepción del desarrollo, nos encontramos con el término *Sostenibilidad*, obviamente y necesariamente, en un territorio, en un medio finito, con los recursos de los que el desarrollo se alimenta también finitos, con una ineludible vinculación al concepto de *límite*, por cuanto este es el que debería establecer las líneas rojas para el desarrollo, de tal manera que los recursos puedan mantenerse, regenerarse para su disfrute por la generaciones futuras, en los términos en los que las generaciones actuales lo hacen.

Pero este concepto de *Desarrollo Sostenible* no funciona de esta manera. La sostenibilidad, entendemos y así lo hemos manifestado, actúa de elemento redentor de las transformaciones que se llevan a cabo en el medio, de las actuaciones disruptivas con este, en términos de reparación, a veces, incluso económica, de compensación —recordemos el mercado de emisiones, como un ejemplo del proceso distópico de evolución hacia el caos—, para poder llevar a cabo tal actuación. En cualquier caso, moduladora de los efectos contra el medio natural que hemos llevado a cabo en la transformación.

Consecuentemente, *desarrollo*, en términos de economía, y *sostenibilidad*, en términos de límite, no pueden responder a un concepto que sea racional, por conjugar dos elementos dispares, que no pueden ser combinados sin establecer, por su significado opuesto, una nueva construcción de significado, obviamente, «reparador» de disfunciones del sistema.

El corolario no puede ser otro, evidentemente, si el proceso fuera de iniciativa directa, que la sustitución del sistema, de la eliminación del mercado de beneficios, del *crecentismo económico*, por un sistema que pusiera en el centro de las acciones aquellos elementos que sí definirían la capacidad del medio para poder seguir proporcionando sus recursos, que permita reequilibrar las invariantes ambientales y culturales preexistentes, sin que estos se vean mermados en sus posibilidades.

Es este un sistema de limitación, para establecer un criterio de contención previa, que ralentice el proceso de depredación, para, posteriormente, una vez alcanzada una situación de equilibrio, mantenga una situación de *Estabilidad Continua*, definida como aquella situación en la que los elementos recursos utilizados en el desarrollo humano, los definidos como *invariantes territoriales*<sup>254</sup>, tengan la suficiente capacidad regenerativa como para poder volver a obtenerlos en las condiciones adecuadas.

Y este sistema bebe sus principios en el movimiento del *Decrecimiento* que no podemos obviar como filosofía teórica, por la cual las acciones no deben establecerse en base a desarrollos que tiendan al beneficio, sino sobre conceptos que definan la acción en base a otro tipo de desarrollos, que permitan poner al ser humano en el centro de las acciones.

Entendemos que, en el caso del territorio, este tiene ya su orden natural, no entendido como elemento puramente físico, sino afectado por todos los valores añadidos por la sociedad a través del tiempo. El medio está ordenado y es la acción humana la que provoca un desorden en sus principios y lo hace evolucionar. Entendemos que ese desorden resulta necesario para la supervivencia de la sociedad, pero de la misma manera entendemos que resulta necesario

---

<sup>254</sup> Recordemos, definidas como aquellas que singularizan la configuración espacial y la territorial de un ámbito y le dotan de significado natural y cultural.

mantener un cierto orden para esa misma supervivencia, por las razones ya apuntadas de fin de los recursos, del aire, del territorio, del agua, de la energía, del territorio cultural, también, etc.

Entendemos que el territorio, base para cualquier actividad humana, es poseedor de valores intrínsecos en él, que determinan su propio sistema ordenado, por lo que debemos remitir cualquier acción planificadora a la previa determinación de esos valores, en lo que hemos determinado *Ordenación Espacial de Valores Territoriales*, que no es más que la conjunción en un documento de los niveles de «valor de uso» que caracterizan y valoran, valga la redundancia, cada ámbito territorial, establecida tal ordenación en ámbitos de cualidad regional o subregional, que impliquen espacios que se interrelacionan por sus afecciones en la transformación. Es la verdadera *Infraestructura Verde*, que se establece, en principio, como una unidad ambiental, y de la que, según esa escala de valores, podrá ser alterada o no en determinados espacios.

A continuación, y previamente a la transformación territorial necesaria, se nos hace preciso la determinación de qué actividades conceptuales o, en caso de análisis pormenorizado, las específicas —en base a aquellos valores y en función de ellos—, son capaces de ser llevadas a cabo, sin alteración sustancial de estos, en cada ámbito territorial definido. Es lo que se denominaría la *Ordenación Territorial de Capacidades Funcionales* para la acogida, que permitirían establecer en los suelos rurales aquellos usos o actividades que pueden transformarlos en beneficio de la sociedad.

Ambos conceptos de ordenación, el de los valores y el de las capacidades, son los que denominamos *Ordenación Territorial*, la que define el orden físico existente, del espacio con sus valores, y el territorio, como espacio construido a lo largo del tiempo y que, en base a esos valores, adopta las posibilidades de acoger las nuevas actividades en función de esa capacidad.

Y, una vez definido el orden, podemos establecer la planificación, la ordenación de actividades<sup>255</sup>, que va a transformar el territorio, en cuya transformación sí se debe aplicar el concepto tradicional de evaluación ambiental, para poder «corregir»<sup>256</sup>. Es aquí donde ya establecemos la *Planificación de Actividades en el Territorio*., que, básicamente, podría ser el plan de ordenación tal y como lo conocemos.

Pero esta alteración por transformación para la implantación de actividades precisa de un elemento, que hemos definido, simplemente, como *Necesidad Social y Colectiva* graduada y parametrizada. No cabe la alteración del patrimonio común si el beneficio no es común, pues conduce a la desigualdad, a establecer formas de juego que ya nos son conocidas y que, en los términos en los que nos estamos expresando, no son compatibles, pues son propias de un sistema, el vigente, en el que la competencia define diferencias, que, en algunos casos, en muchos, son determinantes de la vida.

Obviamente, esta necesidad debe estar graduada, debe tener elementos parametrizados de evaluación, que establezcan cómo y dónde tal necesidad es solvente para activar las capacidades de acogida de la actividad que se pretende implantar. Evidentemente, no todos los ámbitos son capaces de acoger todas las actividades, ello depende de la ordenación de Valores y de la ordenación de Capacidades en función de estos, y no todas las actividades de una misma rama deberían poderse activar en base a la necesidad social y colectiva, si el grado de necesidad no implica la activación de tal capacidad —no resulta igualmente implantable un uso primario de regadío, que uno de secano, tienen sus diferencias y sus consecuencias.

Y entendemos que tales conceptos se encuentran imbricados en un nuevo sistema que remite a valores de un cierto cariz decrecentista, que merecen considerarse como limitantes del proceso de crecimiento exponencial al que el sistema de mercado nos deriva, y que este tiene como horizonte, a la vista de los resultados evidentes, una acción de caos que no podemos considerar.

### **7.3. Los elementos propios para la aplicación de este sistema**

Y debemos resumir, también, algunos de los elementos que podrían ser incorporados en las técnicas habituales de planificación, en la legislación que las regula, además de estas tipologías de

---

<sup>255</sup> Estas deben hacer referencia a todas las actividades humanas, pues tanto las primarias como las secundarias y terciarias, cualquiera de ellas supone un uso alterante del orden natural. Es cierto que algunas de ellas, tanto las primarias ya consolidadas como los núcleos y construcciones de cualquier tipo ya existentes, se encuentran incorporadas en el mismo orden ya establecido.

<sup>256</sup> Recordemos que corrección implica previa alteración disruptiva. No se corrige lo que no se altera negativamente.

ordenación expresadas y los elementos necesarios para activar las transformaciones.

Se considera conceptualmente antagónico con el sistema propuesto la determinación de la clase de suelo urbanizable<sup>257</sup>, por cuanto remite a la capacidad del planeamiento para generar suelos con destino biunívoco de crecimiento. El crecimiento debe estar vinculado a la necesidad y a la capacidad y esta se establece en términos de posibilidad. Solo se considera la posibilidad de establecer suelos en base a la realidad: suelos urbanizados y suelos rurales, estos solo con la definición de capacidad funcional de acogida de actividades, lo que evita su concepción determinista, de «foto fija», del territorio.

Se cuestiona, por coherencia con el modelo de pensamiento, el concepto de apropiación de aprovechamientos urbanísticos por el propietario del territorio afectado por el mero hecho de haber activado su capacidad funcional mediante la necesidad social, pues se considera que solo es la sociedad la que debe poseer tales aprovechamientos, ya que es ella únicamente la que los genera, en una interpretación personal del *Derecho a la Ciudad*: solo la capacidad de establecer la posibilidad de desarrollo y poseer la propiedad funcional de ese desarrollo confiere a la sociedad el poder de ordenar adecuadamente el territorio. Esta cuestión no debe entenderse como una apropiación de la propiedad privada, puesto que ya la propia legislación actual establece un «precio» para esos aprovechamientos, cuando estos exceden de los patrimonializados actualmente: las cargas de cesión y urbanización. Simplemente, se determina que tales cargas —por cierto, cada vez mayores en este sistema de mercado, sin generar un escándalo inasumible—, deben ajustarse al verdadero precio de mercado, ya que es este el sistema en el que nos movemos. No tiene lógica de mercado aquel beneficio, salvo el especulativo, que la propia legislación rechaza, que se obtiene sin inversión justa en todos los conceptos necesarios para obtener tal beneficio del producto acabado. Resulta injusto el arraigado concepto del imaginario colectivo, consagrado en el Código Civil, en su artículo 350, si este no estuviera matizado por otras legislaciones. Y resulta, por lo tanto, injusto obtener beneficios sin inversión, derivados de la propia acción de la sociedad y ello por el mero hecho de ser propietario de algo que, en principio, no tiene más valor que el que se derive de su explotación primaria, que, sí hemos de reconocer como inherente al suelo, pues no se añade a este, solo se regula en función de su capacidad funcional, obviamente.

Se entiende, aquí, que el concepto de *Necesidad Social y Colectiva*, más el *control sobre los aprovechamientos y su disposición* generan la capacidad para establecer el *Derecho a la Ciudad*, que se complementa con la capacidad de decisión, por tratarse de una función pública, de ordenar por la colectividad los espacios públicos y comunes con supremacía sobre los privados ya que los primeros establecen la condición de ciudadanía a los habitantes de un territorio y les hace poseerlo.

Se reivindica, por otra parte, la capacidad de la sociedad para implementar un sistema basado en conceptos que denominamos de *Desmovilidad*, entendida esta como aquella que prima todas las determinaciones que establecen el diseño urbano y territorial en base a la capacidad de movilidad ciudadana, por medios personales o por transporte público, relegando la movilidad de automoción privada a aquellos estadios y situaciones en los que sea absolutamente necesaria y conlleve la realización de actos que no puedan ser resueltos por otros medios. Con ello, se reivindica el diseño urbano y territorial en función de las personas, de la movilidad personal y del transporte colectivo, pues esta es la que garantiza la igualdad y democratización ciudadana, integrando la universalidad que se requiere en la legislación actual y con las características de inclusión de todos los ciudadanos, relegando los espacios necesarios para la movilidad de automoción, con carácter restringido, a aquellos que estructuralmente resulten obvios para el acceso a las propiedades y los servicios.

Por último, se recogen como medidas propias del sistema propuesto, la compactación de la ciudad, con las medidas de esponjamiento necesarias y de densificación para obtener tal compactación, entendida esta como la elusión de la dispersión urbana como sistema, de la ocupación difuminada territorial como paradigma. Sin embargo, se reivindica, también, la actuación sobre las disfuncionalidades existentes en el sistema rural, con eliminación de los sistemas legales existentes en la legislación valenciana para permitir usos urbanos en suelos rurales, debiendo transformarse tales espacios en núcleos semirurales con masa crítica, para poder acoger los necesarios servicios y equipamientos, que eviten, en la medida de lo posible, los excesos de movilidad.

En este último concepto debemos establecer la necesaria intervención de resiliencia derivada de la obviedad que supone actuar frente a acciones derivadas del cambio climático, las cuales hacen de

---

<sup>257</sup> Esta concepción de suelos como urbanizable remite a idearios frustrantes de capacidad de transformación que, en muchas ocasiones, devienen en fracasos. El suelo rural, con capacidad funcional activada por la necesidad social, permitiría establecer desarrollos más acordes con la realidad, sin expectativas erróneas ni necesidades de aplicación de suelos que podríamos determinar como «desurbanizables», y que ya se intuyen en legislación valenciana.

nuestros hábitats, mientras ello no pueda ser reconducido, entornos que no se ajustan a la necesaria capacidad de acogimiento en seguridad y confortabilidad que se les supone.

En base a ello, debemos establecer como elemento de actuación urbanística las técnicas DES-DEN: la desclasificación de lo inadecuado funcionalmente, la descalificación de lo que resulte óptimo para los intereses colectivos, con densificación, mediante transferencias de aprovechamiento, y recuperación para la colectividad de espacios para patrimonios públicos, la desurbanización, por supuesto, de los territorios transformados en zombis inútiles con cierto valor, pero también de aquellos espacios habitados, con traslado de los aprovechamientos y los usuarios a entornos seguros, de aquellos espacios que se encuentren, según las capacidades funcionales determinadas, en riesgos naturales o adquiridos por cambio climático, cuya disfuncionalidad queda reiterada año tras año en los eventos catastróficos que los asolan.

Y se debe exigir la implantación legislativa de la renaturalización y revegetación de los espacios naturales, en la medida en que hayan sido desnaturalizados<sup>258</sup>, y de las ciudades, de manera que éstas puedan, en sus equipamientos y en su formación verde, reconocerse como refugios contra «olas de calor», con renovación de pavimentos no absorbentes e implantación de espacios verdes y arbolados, con el objetivo de generar naturaleza imbricando lo rural como elemento de invasión de lo urbano.

No pretendemos con estas medidas ecologizar la ordenación territorial y el planeamiento, pues el elemento transformado, si se lleva a cabo en base a criterios de racionalidad capacitiva del territorio, añade valor a este, pero sí establecemos las premisas de establecimiento de criterios de contención, limitación y, en definitiva, tendencia al decrecimiento, por cuanto el exceso en la superación de los límites está estableciendo, según criterio definido por la ciencia en los informes de las Naciones Unidas, IPCC<sup>259</sup>, una tendencia equivocada y disruptiva hacia un mundo, al menos, diferente y no mejor que el que poseemos. Por lo tanto, la renaturalización de nuestros entornos, la concepción del desarrollo en términos vinculados con el propio estado de valores, inicial o preexistente en equilibrio, como valor tendencial hacia esa limitación y decrecimiento, no puede ser considerado un criterio baladí, sino un modo de entender nuestros hábitats y sus desarrollos.

No resulta, en este sentido, baladí hacer referencia a la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2021, sobre Protección de Suelo, cuando establece, lamentando la poca disposición de los estados miembros a considerar posiciones drásticas en este sentido: (RSP, 2021)

Considerando que es de lamentar que la Unión y los Estados miembros no estén en la actualidad en vías de cumplir sus compromisos internacionales y europeos en relación con el suelo y la tierra, en particular:

- luchar contra la desertificación, restaurar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo sin degradación del suelo de aquí a 2030;
- alcanzar el objetivo de ocupación cero de suelo en 2050 y reducir la erosión, aumentar el carbono orgánico del suelo y avanzar en los trabajos de recuperación en 2020;
- gestionar los suelos de forma sostenible en la Unión, proteger el suelo adecuadamente y garantizar que la recuperación de los sitios contaminados esté bien encaminada en 2020;

Y este objetivo de crecimiento cero debe hacer replantear situaciones clásicas, como ya anticipamos y como refiere Sebastián Jornet (Jornet, S. 2023), en relación con los conceptos tradicionales de la clasificación del suelo en España, para centrarse en los espacios ya ocupados, considerando el suelo urbanizable como un concepto propio del modelo crecentista y destinado a desaparecer:

...el objetivo de ocupación cero de suelo en 2050 y reducir la erosión, aumentar el carbono orgánico del suelo y avanzar en los trabajos de recuperación en 2020. La ocupación cero de suelo, supone poner el acento en el reciclaje, en volver a urbanizar lo urbanizado, en crecer sobre el suelo ya consumido, sin consumir nuevo suelo y considerando el mismo como un recurso natural finito y limitado. El objetivo de cero ocupación para el 2050 supone, entonar el réquiem por el Suelo Urbanizable, que ha sido uno de los pilares del urbanismo español y enterrar el Suelo Urbanizable, supone la necesidad de replantear la necesaria caja de herramientas para intervenir de forma adecuada en la ciudad existente. El Suelo Urbanizable... debe pasar a ser una alternativa excepcional y solo legitimada en casos muy singulares, justificados y de iniciativa pública.

---

<sup>258</sup> Solo en la medida de la reposición. No debe actuarse sobre lo natural contra el propio criterio del entorno. La biodiversidad exige un mosaico de paisajes, no la uniformidad de las reforestaciones anárquicas.

<sup>259</sup> «En el Informe de síntesis, se destaca que urge tomar medidas más ambiciosas y se demuestra que, si actuamos ahora, aún es posible garantizar un futuro sostenible y habitable para todos». [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/press/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_PressRelease\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/press/IPCC_AR6_SYR_PressRelease_es.pdf)

## **7.4. Un análisis DAFO sobre la posibilidad de converger en un nuevo paradigma**

Y una vez resumidas las conclusiones del trabajo realizado, solo nos queda por analizar qué posibilidades tenemos de que este, en principio utópico criterio, sea implantable a modo de nuevo modelo, de paradigma vinculado a un nuevo criterio de desarrollo, que anteponga los valores perennes del territorio, sobre la mercantilización a la que lo hemos sometido, en un sistema de crecimiento global por crecer, de tal manera que las transformaciones necesarias para poder llevar a cabo la vida en sociedad se vean mediatizadas, controladas o establecidas en base a criterios de permanencia de aquellos aspectos invariantes que determinan el equilibrio del medio territorial y, en última instancia, del medio ambiente en el que nos movemos y del cual nos servimos.

Para ello, estableceremos la técnica de determinar qué debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, DAFO, nos muestra la propuesta en un entorno de mercado, en el sistema integrador de las relaciones económicas y sociales de nuestra forma de vida, y si este es cuestionable con la posibilidad de redirección o, quizás, podamos plantear una cierta tendencia reeducativa y cultural, enmarcada en movimientos que ya empiezan a reivindicar soluciones, para evitar lo anticipado en esos informes que establece la propia ciencia.

Estableceremos el análisis en dos vertientes. En la primera, que no se tratará específicamente como un análisis DAFO, sí se enunciarán las debilidades, amenazas y fortalezas de las experiencias o instrumentos de implementación o que afecten al sistema, para poder hacer un diagnóstico de oportunidades, las posibilidades de esa implementación en el entorno instrumental y legal valenciano, mediante el análisis de las situaciones que se derivan de la realidad territorial y urbana en la Comunidad Valenciana. Obviamente, el problema no es la capacidad de asumir determinadas estrategias de práctica de ordenación territorial y urbanística en el sistema legal, sino la capacidad de la sociedad para asumir un nuevo paradigma de «desarrollo». Consecuentemente, acudiremos a una segunda vertiente, que tiene un carácter más conceptual, de posibilidad de establecimiento de políticas limitadoras en el propio entorno de mercado en el que nos encontramos, y que, en líneas generales, se establece como promotor de situaciones de disrupción en el espacio, el entorno físico, y el territorio. Hemos de tener en cuenta que es este el sistema económico que nuestra Constitución consagra, en su artículo 38, y que debemos considerar legítimo, pero en el que, conociendo sus amenazas, debería poder ser modelado con elementos que aseguren un cierto tratamiento de reafirmación del objetivo definido: el de promoción de un orden económico y social justo, determinado en su preámbulo o, como se establece en su artículo 45, la promoción de la conservación del medioambiente, para el disfrute de la colectividad, o la utilización racional de los recursos naturales. Tengamos en cuenta que el bien común es el principal bien a defender en un estado de derecho, sin perjuicio del derecho a la propiedad, que no se cuestiona, pero que, de acuerdo con esta misma constitución, artículo 33, queda delimitado por su propia función social, según lo regulado en las leyes, y deberá participar sus plusvalías, las generadas por ella, con la comunidad (artículo 47), así como debería responder de la obligación de preservación de los recursos naturales que pertenecen a la colectividad (artículo 132), en su función de proteger al conjunto de sus ciudadanos y, consecuentemente, a su patrimonio público, que también es el territorio, en su concepto general, como contenedor de los elementos configurados espacialmente para su formación, sobre todo, cuando de él depende la seguridad y la calidad de vida de quien integra la Nación.

### **7.4.1. Posibilidades de implementar las determinaciones de preservación territorial y urbana en el territorio de la Comunidad Valenciana**

Vamos a analizar las diferentes características del territorio desde el punto de vista de la preservación territorial y la calidad de sus hábitats urbanos.

#### **DEBILIDADES DEL TERRITORIO**

- El territorio concebido como tablero para un puzle.

El territorio es concebido, según la práctica habitual y la dinámica de mercado, como la base de planificación de las diferentes actividades económicas y no como un elemento de interacción por sus valores intrínsecos en los procesos de diseño territorial, basado en capacidades territoriales definidas de antemano.

- La gobernanza territorial no asume un concepto de globalidad.

La planificación se lleva a cabo en procesos de ordenación municipal, con aplicación de políticas sectoriales inconexas. La gobernanza regional se establece en parcelas también

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

sectoriales, sin un concepto de espacio y territorio global.

- Los procesos empresariales de desarrollo externalizan las negatividades.  
Se produce, en las actividades empresariales de desarrollo sobre el territorio, en todos los campos, una cierta externalización de los aspectos ambientales y de recursos, así como de los procesos de preservación de aquellos valores territoriales, que no supongan un valor añadido al proceso. Esa externalización repercute sobre la sociedad, que la asume.
- La sostenibilidad como instrumento de reparación.  
Cuando se asumen las disfunciones territoriales, estas, su refuncionalización, se diferencian a procesos de sostenibilidad que establecen medidas correctoras territoriales, sin una garantía completa de mantenimiento de equilibrios.
- La economía como factor diferencial de planificación  
En las actividades de desarrollo público se producen similares parámetros de sostenibilidad, primando determinadas cuestiones de política económica, sobre las territoriales, lo que implica, en determinadas ocasiones el desequilibrio espacial y la merma de valores territoriales básicos.
- El desequilibrio territorial de la Comunidad Valenciana  
La actividad administrativa de desarrollo urbano, con concentración de actividades por razones de escala, ha determinado un claro desequilibrio funcional territorial, estableciendo una franja litoral muy activa, una franja intermedia en proceso de desindustrialización y un sistema rural, en la franja interior, en claro proceso de despoblación.
- Los efectos negativos de los años del desarrollo territorial exacerbado.  
Los procesos de dispersión urbana han sido propiciados por una legislación expansiva, concretamente en el período del «boom inmobiliario» y han hipotecado parte del territorio con la presencia de determinados paisajes inacabados.
- El sistema rural valenciano en despoblamiento acelerado.  
El proceso de recuperación del sistema rural valenciano, definido este como el que se caracteriza, principalmente, por un proceso de despoblación acelerado, no se ha tenido como referente en el desarrollo territorial, generando disfuncionalidades que afectan a recursos naturales, sector primario, y conciben el territorio como un elemento de pintoresquismo turístico, que relaja las inversiones de recuperación y equilibrio de los elementos invariantes fundamentales de este.
- Los efectos, basados en eufemistas criterios de sostenibilidad, de la alteración del mosaico agrícola niegan la tradición paisajista.  
El mosaico agrícola, que caracterizaba un paisaje mediterráneo, queda abandonado y sustituido, en ciertos casos, por infraestructuras de impacto basadas en términos de transición energética, en beneficio de otras áreas funcionales mejor dotadas, cuando no es sujeto a graves procesos de destrucción derivados de su abandono (incendios), que arruinan el patrimonio rural y forestal valenciano.
- La degradación de la excelencia del territorio rural.  
Estos procesos de degradación rural se aceleran en bucle, propiciando una pérdida de valores espaciales que pueden poner en riesgo la excelencia de este territorio, la biodiversidad y recurso de paisaje que caracteriza espacios de calidad y competencia.
- La infraestructura de transporte está desequilibrada.  
La infraestructura de transporte actual representa físicamente la conformación territorial sobre el espacio que se ha comentado y favorece ese proceso en bucle, por cuanto se alimenta la primera franja litoral y, en ciertos ámbitos, la media, desatendiendo la necesaria movilidad para la recuperación del sistema rural. La red de infraestructuras de transporte es no adecuada al territorio, desde el punto de vista funcional no económico, y la capacidad del transporte público es deficiente. Además, se prima el transporte de automoción, sobre el ferroviario, el colectivo, en general.
- El cambio climático como elemento de efectos catastróficos en espacios vulnerables.  
Los gases de efecto invernadero, contrariamente a lo previsto, no disminuyen a la velocidad

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

que prescriben los compromisos adquiridos, habiéndose producido, incluso, un incremento precisamente en los años de mayor despegue económico inmobiliario, del 87% respecto a la referencia definida en el protocolo de Kyoto, año 1990. Posteriormente, hasta el año 2012, se produce una importante moderación, pero que permanece estable, salvo el atípico año de COVID, hasta la actualidad<sup>260</sup>.

Sabemos que los GEI son los mayores causantes del cambio climático, y que este propicia un deterioro medioambiental que deriva en efectos catastróficos litorales, hidrológicos y de sequías pertinaces, debiendo acudir a criterios de sostenibilidad reparadora, que no refuerza la resiliencia del territorio.

- La gentrificación de las ciudades.

Se producen graves problemas de gentrificación, terciarización y, quizás en menos grado, elitización, de los centros de las ciudades. Esta circunstancia afecta tanto a las grandes como a las medias poblaciones.

En paralelo con ello, se producen procesos de terciarización turística de tales centros, obviando la necesidad de permanencia de la población residente en ellos para poder revitalizarlos como ciudad.

Por otra parte, en aras de un proceso de inversión en ciudad, algunas de ellas, incluso en poblaciones de escasa entidad, se convierten en parques temáticos arquitectónicos, que desvirtúan el concepto urbano.

- El acceso a la vivienda digna como problema de disfunción social.

Se están provocando incrementos del precio de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, provocando desplazamiento de población, imposibilidad de acceso a una vivienda digna en determinadas capas de la población y segregación espacial de población por razón de su estatus.

Importante parque de viviendas secundarias (35%) respecto del parque total, lo que establece un modelo de vivienda vacía, o de ocupación temporal, muy elevado, sin alternativa de habitación<sup>261</sup>.

- El desequilibrio en la infraestructura de la comunicación digital.

Por último, cabe indicar que el proceso de incorporación al mundo de la comunicación digital de determinados ámbitos territoriales es muy escaso, favoreciendo, en época de la información como vehículo de progreso, un retroceso significativo de la capacidad de acogida del sistema rural, por ejemplo, con aceleración de su despoblación.

Como se deduce de esta relación, no exhaustiva, de debilidades detectadas en el sistema territorial valenciano, por otra parte, generalizadas en el resto del Estado, todas ellas se derivan del desequilibrio tendencial hacia lo económico, sobre los criterios de estabilidad del medio y de producción de bienestar social derivado de calidad ciudadana. Hay en esta tesis un convencimiento, nunca negado, de la primacía del sistema de desarrollo en crecimiento económico, crecimiento propio del estado de las cosas en el mundo occidental, que tiene su deriva territorial y ambiental en la superación de determinados límites y en un proceso cada vez más agudizado de destrucción del medio y depleción de los recursos necesarios para el bienestar humano.

Las políticas expansivas dan la medida del concepto que este sistema establece para el bienestar social —el factor de medición se establece en el PIB, este como referencia— que, basado en la competencia para la obtención del beneficio, establece disfunciones, desequilibrios y abandona los elementales valores colectivos de cohesión social.

### AMENAZAS SOBRE EL TERRITORIO Y LA CIUDAD

- La posibilidad de la reactivación económica basada en el turismo y en la construcción, sin análisis en términos de diseño regional de las capacidades de acogida del territorio.

El tratamiento del proceso de ordenación territorial en base a criterios de planificación clásica, con determinación de la ordenación de actividades, sin previa concreción de las

---

<sup>260</sup> Informe del inventario de emisiones de GEI Comunidad.

<https://agroambient.gva.es/documents/163279113/168560465/Balance+de+emisiones+GEI+Comunitat+Valenciana/bba1b52e-e0a2-4e80-bc39-d60f6859137b>

<sup>261</sup> Estimación del parque de viviendas. Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana.

<https://apps.fomento.gob.es/boletinonline2/?nivel=2&orden=33000000>



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

posibilidades capacitantes para acogerlas y paralela evaluación ambiental integrada, sin criterios de diseño comarcal, subregional o regional integral —ya se está reclamando por voces populares la «ordenación territorial de capacidad», si bien parcial, para la implantación de plantas de placas solares en el ámbito territorial valenciano— podría provocar un proceso exponencial de degradación espacial y territorial, si se produce una reactivación del negocio inmobiliario y, ante la crisis global esperada, se reactiva como modelo productivo del país.

- La depleción de los recursos naturales.

El cambio climático y los modelos de explotación de los recursos territoriales, en su globalidad, pero a nuestra escala, en el territorio valenciano, podrían devenir en una retracción de la capacidad regenerativa de los recursos (forestales, hídricos, agrarios, etc.) que se transformara en un proceso acelerado y tendencial, con una derivada irrefutable: la desaparición del sistema socioeconómico que nos soporta.

- La aceleración, por falta de inversión, de la despoblación del Sistema Rural valenciano.

Los procesos de despoblación del sistema rural valenciano amenazan, ya no con cronificarse, que ya lo están, sino por acelerar la situación hasta establecer una franja longitudinal vaciada, salvo escasas comarcas, que provoque el ya proverbial estado generalizado en muchos territorios del Estado español, el conocido como la «España vaciada», que implique el definitivo desequilibrio territorial y la pérdida de recursos paisajísticos, culturales y agrícolas, que transformarán definitivamente esta zona del país en un pintoresco paisaje teatralizado.

- La proyección de una continuada concentración en el litoral.

La pérdida de valores de ese sistema, así como la mayor concentración de población en la zona litoral, acelera los procesos de concentración de actividades, los de contaminación por movilidad, al precisar nuevas ocupaciones territoriales sustitutivas. En definitiva, la acentuación de un problema: la colonización desequilibrante.

- El desequilibrado diseño de la red de infraestructuras.

La deficiente red transversal de ferrocarriles, transporte público y de infraestructuras adaptadas, para la integración de este sistema en la red del país, y la propensión a la concentración de dichas infraestructuras en los ámbitos litorales y en determinados territorios de la franja media, mantiene un criterio, enquistado en la planificación territorial, de olvido de que, sin red de comunicación adecuada, no hay posibilidad de desarrollo en el sistema olvidado. Se sigue potenciando el sistema longitudinal como activo de producción económica.

- La posibilidad de pérdida de competitividad por degradación del territorio como espacio diseñado de excelencia.

En términos de comunicación y de infraestructura, la baja rentabilidad económica de la extensión del sistema digital a estos territorios implica una acentuación de la imposibilidad de desarrollo de cualquier tipo de actividad que se deslocalice de las zonas de concentración, para apostar por los espacios de competitividad por excelencia ambiental.

Esta pérdida de competitividad puede extenderse al conjunto del país o, como mínimo, a ciertos espacios, por deterioro de los elementos de excelencia ambiental y paisajística o de condiciones climáticas y de recursos, si, como consecuencia de los efectos del cambio climático, se produce una alteración irreversible de estas condiciones de excelencia territorial.

- La acentuación del cambio climático y la amplificación de sus efectos.

Los continuos eventos destructivos de naturaleza, forestales, marinos, agrícolas, acentúan los procesos de contaminación y entran en bucle con el cambio climático.

- La carencia de la globalidad del diseño regional, subregional y comarcal como instrumento de gobernanza.

A efectos de gobernanza, sobre todo en el sistema rural, la no incorporación del diseño comarcal podría restar posibilidades de desarrollo de una malla territorial adecuada de nodos e infraestructuras equilibradas, espacios protegidos integrados y sistemas agrarios, estos dos últimos de competitividad local de excelencia.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- La degradación del concepto de ciudad acogedora, por fenómenos de terciarización, por merma de seguridad, por efectos fenomenológicos.

A nivel de ciudad, la acelerada «turistificación» de los núcleos no parece poder revertirse sin medidas de protección de valores ciudadanos, que el sistema trata de negar. Esta situación acelera el desplazamiento de ciudadanos y la generación de asentamientos en dispersión, por cuanto la compactación y la renovación urbana se dirigen hacia intereses empresariales.

Sin medidas de protección al acceso a una vivienda digna, tal acceso se recudece, especialmente para las capas sociales más vulnerables, que cada vez tiene un mayor espectro, y esto sucede fundamentalmente en los ámbitos urbanos de especial actividad y en las zonas turísticas.

En este sentido, no parece que los procesos de gentrificación en determinadas poblaciones tengan tendencia a decrecer, a pesar de las legislaciones que parecen poner el acento en los procesos de renovación y rehabilitación, que han sido integrados en el propio modelo mercantilista de la vivienda.

La mixtura de usos y de población tiende a decrecer, en favor del monocultivo tipológico de apartamento turístico al que se tiende en los procesos rehabilitadores. Los barrios tradicionales, por otra parte, pueden convertirse en lugares de ocio terciarizados, sin posibilidad de vida ciudadana local.

Los efectos extremos derivados de la modificación de temperaturas —«olas de calor», sequías, inundaciones— son anunciados como reiterativos y agudizados, con grave riesgo para la salud de determinados sectores de población, para la seguridad del conjunto, pero, incluso, para la economía.

- La persistencia de los espacios inacabados y la falta de la posibilidad de suelo recuperado y de suelo público.

No se ha integrado una política de recuperación de plusvalías adecuada para la incorporación al patrimonio público de suelo para la generación de vivienda pública en alquiler como dotación.

En este sentido, paisajes con disfunción territorial, establecidos como elementos inacabados en el territorio, se mantienen sin acción pública que los revierta, lo que mantiene una expectativa de futuro desarrollo afuncional y pérdida de posibilidad de patrimonializar suelo público —desclasificación, desurbanización— o con apropiación de suelo para ese patrimonio de suelo por recuperación de plusvalías en los casos en que ello sea posible para reactivar territorios —desclasificación y reconfiguración de aprovechamientos.

Obviamente, las amenazas derivan del sistema expuesto, de la inacción de los instrumentos legales para establecer una política reequilibradora, quizás por la extremadamente complicada y farragosa formulación de alternativas sobre las disfunciones, la judicialización de cualquier acto de «limitación de derechos» por transformaciones de ordenación o legales, pues el orden parece diseñado para la garantía, pero no de la sociedad, sino de la particularización del derecho.

### FORTALEZAS QUE PRESENTA EL TERRITORIO VALENCIANO

La singularidad del territorio de nuestra comunidad es, sin duda, un activo importante para poder hacer de ella un espacio territorial de excelencia, por cuanto:

- Constituye un sistema territorial mediterráneo polifuncional y espacialmente heterogéneo.

El territorio valenciano tiene las características propias de un sistema territorial mediterráneo, con un sistema de ciudades multinivel, con características de compacidad como elementos de valor primigenios, de tamaños adecuados para poder servir de nodos o cabeceras de los ámbitos territoriales que se dibujan, derivados de haber dado una forma determinada a la forma espacial.

La mediterraneidad constituye distribución uniforme de núcleos urbanos, sobre terrenos productivos, que deben mantenerse en el conjunto del territorio y, además, significa un conjunto de valores diverso, que determinan una infinidad de opciones espaciales de paisaje.

- Redes de transporte e infraestructuras.

Es posible un adecuado y proporcionado horizonte de reequilibrio poblacional, facilitando la implementación de las medidas adecuadas, como es la extensión de la red de transporte

público y privado con atención a los territorios de actual baja concentración, con objeto de propiciar su costura transversal. Existe una infraestructura potente en las franjas litoral y media, pudiendo extenderse, con la mejora de la red, a las zonas del interior, conectando adecuadamente los nodos principales, implementando nuevos sistemas públicos con capacidad, y distribuyendo, posteriormente, la movilidad hacia el territorio interior.

En este sentido, la tendencia a generar usos de transporte alternativos al de automoción (FFCC), con medidas de fomento, aunque aún sesgadas, supone obtener una perspectiva de futuro esperanzadora. La mejora de la estructura de comunicación transversal, a la vista de la suficiencia de la longitudinal —a falta del corredor mediterráneo—, es una posibilidad capaz de generar espacios de competencia en el territorio interior, que, además, propicia —la distancia no es excesiva—, la relación con el litoral y el transporte con otras comunidades y países.

- Espacio y territorio como oferta competencial.

Este sistema territorial tiene un alto nivel de biodiversidad, paisajes de excepcional valor, espacios naturales protegidos y un importante patrimonio cultural y etnológico, que permiten diferenciar el territorio, con valores añadidos, de otras alternativas en competencia.

- Economía diversificada, aunque con ámbitos de excesiva monofuncionalidad.

Se dispone, además, de un tejido productivo de carácter turístico-industrial, junto con un importante activo agrícola, que constituye un elemento de referencia cualificador del territorio. Existe, por otra parte, una todavía importante red de comercio local —si bien, es verdad, se ha producido una expansiva implantación de grandes superficies, que la pone en peligro— que puede establecer un servicio de proximidad a los ciudadanos y asegurar un adecuado sistema social y relacional en los barrios o núcleos urbanos.

Este activo agrícola puede suponer un elemento importante en el proceso de abastecimiento kilómetro 0, con lo que implica en el desarrollo de una economía circular. La potenciación de esta economía es un activador de políticas de limitación, de proximidad, que favorecen economías tradicionales, vitales para la recuperación que propugnamos.

- Las ciudades.

La Comunidad Valenciana dispone de un sistema urbano con una «cierta» implantación de espacios libres y vegetados —recurrir a adjetivarla de «cierta» deriva de que existe una tendencia, lógica, por otra parte, en muchos casos, por acudir a planificar con los mínimos legalmente exigibles<sup>262</sup>—, con tendencias a la revegetación como alternativa a los espacios afectados por «olas de calor» y la presencia de espacios periurbanos de alta cualificación natural, agrícola o forestal, que, en su refuncionalización, se pueden incorporar a la red natural integrada en la ciudad.

El patrimonio cultural urbano es de una alta cualificación, con mantenimiento de estructuras urbanas no dispersas en sus núcleos originarios —otra cosa son los espacios periurbanos, algunos con una tradicional forma de habitar en dispersión, que debe reconceptualizarse como espacio semirural—, y geografías tradicionales mantenidas que le dotan de una especial singularidad.

Existe un importante parque de viviendas que puede y debe ser objeto de reactivación y puesta en el mercado controlado, sobre todo en políticas de recuperación del esfuerzo derivado de la formación de espacios inacabados (posibilidad de suelo) y de inmuebles vacíos de propiedad de empresas públicas.

Por otra parte, la Comunidad Valenciana se ha dotado de instrumentos legales con objetivos de configuración de ciudades compactas, renovadas y rehabilitadas, en los que se establece, por otra parte, una cierta tendencia al incremento del concepto de recuperación pública de plusvalías, que abre campos de futuro para incorporar la máxima posesión social de los contenidos.

- Espacios públicos y cohesión social. Movilidad.

Las ciudades valencianas constituyen un entramado rico en espacios públicos relacionales, que remiten al concepto buscado de mediterraneidad y cualifican a su población como

---

<sup>262</sup> Recordemos que se ha tenido que prohibir legalmente la consideración de espacio verde a las rotondas de viales, por ejemplo. En puridad, deberían implementarse medidas de criterio, a su consideración como estrategia generalizada, no de cuantificación, para el establecimiento de espacios vegetados.

abierta y capaz de establecer nexos de cohesión entre todos sus colectivos, lo que le da una enriquecedora universalidad.

Por ello, las ciudades valencianas constituyen un conglomerado cohesionado, al menos con cierta mixtura social, con excepciones puntuales, especialmente en términos de urbanización ajena a los núcleos —estos de elitización especial—, que permiten un espacio cohesionado.

En relación con la pacificación de los espacios urbanos, es generalizado el establecimiento de planes de movilidad sostenible, si bien este criterio de fortaleza se mitiga bajo los criterios en que la movilidad es analizada, puesto que, en muchas ocasiones, el análisis conlleva la fluidificación del tráfico rodado, sin atender, en muchos casos, a los criterios de movilidad ciudadana, a la posesión de los espacios públicos por la ciudadanía. Debe valorizarse, en cualquier caso, como fortaleza el concepto de «movilidad ciudadana» sobre el de «movilidad peatonal», que entendemos con sentidos opuestos.

- Los diseminados, una forma de hábitat semirural.

La disposición de una estructura de dispersión periurbana, formalmente establecida en un parcelario agrario minifundista permite políticas de concentración y una cierta densificación, en definitiva, de actuaciones para determinar núcleos de consolidación de ciudad «semirural» en estos espacios disfuncionales con el territorio. La existencia de concentración, que provee de la posibilidad de alternativas para establecimiento de ciudad, debe considerarse, precisamente por ello, como una fortaleza, sin que deba existir prejuicios contra una cierta densificación.

- La digitalización.

Las estructuras de banda ancha digital, implantadas en gran parte del territorio, le dotan de una importante capacidad de transformación digital. No obstante, cabría reforzar un sistema de mancomunación de infraestructuras, por cuanto la competencia en la que se basa el sistema supone una ingente ocupación de espacio por los operadores, que alteran el medio urbano, sobre todo en las poblaciones con poca capacidad para establecer espacios públicos de compartición, en sus urbanizaciones.

### OPORTUNIDADES EN EL TERRITORIO VALENCIANO

En los subapartados anteriores hemos determinado los aspectos que en el territorio de la Comunidad Valenciana se determinan como fortalezas y debilidades, en el sentido de poder establecer un nuevo modo de entender el desarrollo territorial en función de parámetros por los se asuma la posibilidad de un futuro de crecimiento limitado, adaptado a las posibilidades territoriales, de manera que nos permita vislumbrar un adecuado horizonte social y económico y, a la vez, el reto de resiliencia y recuperación de los factores disruptivos generados por la nueva situación del entorno ambiental, el cambio climático.

En este sentido, hemos deducido que en nuestro ámbito de influencia, a pesar de disponer de un sistema legal y técnico capaz de abordar la planificación territorial, esta, en opinión de este autor, no se desvincula de los sistemas tradicionales de ordenación, por cuanto se sigue un escalonamiento jerárquico —diferentes planes relacionados con el sistema tradicional— y conceptual —ordenación estructural y pormenorizada— que remite al establecimiento sobre el territorio de aquellas actividades que se pretende implantar, con soluciones de planeamiento evaluadas ambientalmente para su discriminación, basadas en el comentado puzzle de ordenación, por el cual, cada ámbito de actividad se implanta, en los espacios municipales, en función de intereses parciales y sectoriales, sin una visión del territorio como espacio conformado por valores intrínsecos y dotado, en función de ellos, de determinadas capacidades funcionales, que deberían condicionar el diseño de la planificación, sin tener que acudir a correcciones territoriales y ambientales paralelas.

El resultado de ello es un concepto fraccionado del ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, articulado en función de planes directores, que, si bien sectoriales, suplen la visión parcial del territorio como espacio de establecimiento de economías.

No cabe duda de que el establecimiento instrumental de elementos como la Infraestructura Verde articuladora, la introducción del paisaje como una cuestión de definición territorial de valores, aunque *a posteriori*, y la introducción de conceptos como la «sostenibilidad», aunque, como ya se estableció, con un cierto sentido reparador, permiten acometer modelos territoriales que, aun sin un sentido de diseño regional —no se trata de una malla territorial diseñada en base a la equidad de sus elementos, establecida en base a nodos comarcales, asentamientos, comunicaciones, espacios rurales y

naturales, criterios de biodiversidad o de preservación de recursos, etc., como garantía de equilibrio—, sino como un agregado de elementos económicos sobre el mapa territorial, articulados, eso sí, con coherencia, en base a un parcial diseño de esa Infraestructura Verde, permite vislumbrar un avance sobre los sistemas de planeamiento clásicos de las legislaciones estatales y autonómicas, hasta el último decenio.

Y es esta la oportunidad que nos brinda la legislación valenciana, su criterio de sostenibilidad integral y de preservación del medio no puede quedar en una declaración de intenciones, en «urbanismo de las palabras». La oportunidad se basa en avanzar en el sentido iniciado, en el sentido de incorporar elementos de racionalización del diseño regional en base a Planes de Ordenación Espacial de determinación de aquellos valores que permitan, previamente a las derivas voluntaristas de los entes locales o de las administraciones sectoriales, la determinación de la verdadera capacidad funcional territorial, plasmada en un documento de Ordenación Territorial, para redirigir las políticas económicas, desde los sectores primarios, hasta los terciarios, hacia las verdaderas posibilidades del territorio, sin necesidad de proyección de elementos tensionales que estresen el propio territorio y deriven en disfuncionalidades que acentúen la situación de disrupción a que nos conducen políticas de priorización de economías en competitividad sobre los propios recursos del medio y su conformación territorial.

En términos de diseño territorial, las políticas de desarrollo basadas en criterios de economía, sin base territorial funcional adecuada, remiten a espacios desequilibrados, como sucede en el ámbito valenciano, diferencias de desarrollo entre el litoral, el espacio medio y el interior, en fase de despoblación. Con ello se pierde la oportunidad de establecer territorios de excelencia, como lo es el territorio valenciano, capaz de establecer recursos paisajísticos y medioambientales como elementos de competencia, puesto que los económicos, siendo positivos, carecen de un enorme peso específico sobre otras localizaciones geográficas.

El establecimiento diseñado, en el sistema nodal de ciudades valencianas, de una ordenación de infraestructuras sobre la red actual, espacio ya transformado, fomentando, incluso, el desarrollo de medios de transporte alternativo, el ferrocarril, en términos regionales transversales, pero, también en términos comarcales, como tranvía electrificado, constituye una oportunidad de futuro —¿utópica?, ¿por qué? Por cuestiones de economía y prioridades de inversión—, para reequilibrar el territorio y convertirlo así en un espacio de desarrollo polifuncional y plurinivel, que atraiga población a las zonas en despoblación y propicie una cierta limitación y contención, un cierto decrecimiento, en las zonas ya de alta concentración del país, en las que las tensiones territoriales derivan en conflictos por ocupación excesiva, por disfuncionalidad climática, pérdida de paisaje peculiar y mosaico agrario, así como transformaciones disfuncionales con el territorio preexistente, y con una movilidad derivada de esa disfuncionalidad ajena a la capacidad de resiliencia del sistema —el 63% de los desplazamientos diarios del país se llevan a cabo en los tres nodos principales, Castellón (8%), Valencia (39%) y Alicante-Elche (16%).

Es este mismo sistema de prioridades económicas, que, en definitiva, a término, destruye los conceptos de valor que permiten nuestra propia «competitividad», entendida como la oferta de excelencia localizativa, el que produce efectos de terciarización de los núcleos urbanos, perdiendo la posibilidad de incremento de compacidad, limitación en la expansión, densificación y esponjamiento para usos habitacionales que generen «ciudad».

Y es, también, este mismo sistema de prioridades el que provoca aquellos cambios climáticos que afectan al territorio en su pérdida paulatina de recursos, su desertificación, deforestación por incendios y la necesidad de asumir eventos catastróficos con ya una estable regularidad.

La oportunidad de establecer un criterio de crecimiento limitado, basado en las posibilidades existentes, crecimiento no tensionador, que adecue el desarrollo a la calidad en todos los sentidos, —social, cohesiva, ambiental, regenerativa, productiva, también, etc.— se encuentra en manos del legislador, en la consideración de los *inputs* de desarrollo territorial y ciudadano basados, no en porcentajes de crecimiento y clases de suelo con expectativas no incrustadas en la propia posibilidad del territorio afectado —posibilidad en términos de capacidad, no en modelos productivos ajenos a la tradición localista de nuestro territorio, con implantación de megafactorías en terrenos de alto valor agrícola, o transiciones energéticas basadas en el mismo sistema de actividad oligárquica—, que determina el valor de la producción expansiva ajena al territorio, por encima de su propio valor, sin acotar las prioridades a la necesidad social y local, en el propio análisis habilitante de esta, sino a un sistema de política económica basada en una tendencia a reconocer crecimiento económico sin límite como desarrollo social.

La modificación de los términos legales de generación de suelo, a partir de suelos rurales con capacidad funcional y su habilitación en base a la necesidad real coyuntural, no a IMOS, es una

oportunidad que no resulta disruptiva con el sistema y se acerca de una manera más certera a la situación real. La «foto fija» previa para desarrollos que no se culminan o que no se ejecutan, en períodos de permanencia de planeamientos, algunos de más de treinta años, carece de cualquier lógica en una situación de cambio vertiginoso de la sociedad. Tal situación ni crea seguridad jurídica a los propietarios ni al entramado social y, por supuesto, no propicia la inversión empresarial como productora de aquello que precisa el desarrollo social.

En resumen, la incorporación de técnicas de ordenación determinativas de valores y capacidades territoriales previas a la planificación de actividades. La aplicación de técnicas de desarrollo territorial DES-DEN, limitativas, desurbanizadoras, desclasificadoras de espacios afuncionales inacabados, con criterios racionales de adecuación al medio territorial, descalificaciones y recalificaciones —todas ellas técnicas que se deben normalizar— que permitan, además intervenir en la apropiación planificada de suelo público, en aquellos ámbitos, actualmente en situación de imperfección territorial por inacabados y con vocación de perpetuidad de esa situación, en los que puedan densificarse sectores en favor de dotaciones habitacionales, recalificando usos en función de esa capacidad y de la necesidad social —esta debe entenderse en el sentido amplio del sistema económico actual— implementarían situaciones de decrecimiento, entendido como tendencia a la normalización del territorio en función de su propio carácter, que, en la medida de sus posibilidades, establecerían la aportación a un sistema ordenado en el respeto al espacio y al territorio construido en equilibrio, en conclusión, a la recuperación de este para un concepto basado en la estabilidad.

Por otro lado, hemos propugnado, en consonancia con el propio criterio legislativo, la tendencia a la transformación de nuestras ciudades en espacios inherentes al concepto de «ciudad cuidadora», en ambos sentidos, en el de «ciudad» como concepto de asentamiento basado en nuestra cultura mediterránea, y «cuidadora», como elemento de seguridad, prevención, salud, universalidad, hábitat adecuado, pacificada, con movilidad basada en el tráfico de no automoción, con recuperación del espacio privatizado por este tráfico para el ciudadano. El concepto debe ser implementado como un elemento de acción prioritario y proactivo, frente a los efectos de anomia social y disruptivos con el concepto tradicional de ciudad que se deriva de la evolución, ahora transformada, ciertamente, por nuevos criterios, de los criterios tradicionales de crecimiento y producción de suelo como mercancía.

En ese proceso transformativo de la ciudad hacia la clásica, multifuncional, mixta y «ciudadana», valga la redundancia, por servir al ciudadano, de cultivo de las relaciones, el proceso de diseño no debe estar alejado de lo comunitario como decisión, de lo público como objetivo y de, lógicamente, el cuidado de todos, en el centro de este.

La ciudad cuidadora será una ciudad, como establece la legislación, compacta, cohesionada, mixta, repetimos, con calidad ambiental, con servicios y equipamientos colectivos y, en la medida de lo posible, empoderada por sus ciudadanos, en sus contenidos y en sus diseños. La ciudad no puede ser únicamente un continente de habitantes.

Y en este sentido, pero en otro orden de cosas, la ciudad debe extender, como alternativa a la dispersión periurbana existente, sus parámetros de diseño hacia los espacios que debemos convertir en ciudad, los diseminados, ciudad semirrural, en la que se puedan establecer también criterios de densificación en búsqueda de masas mínimas críticas que permitan la generación de servicios y equipamientos comunitarios, una cierta red de comercio local y un hábitat amable, con espacios visuales abiertos y límites interrelacionados con el medio rural que las circunda.

La legislación no puede basarse en eufemismos de minimización de impactos o industrias de carácter urbano en suelos rurales. El suelo rural debe ser aquel que no se urbaniza y los demás suelos tendrán ciertas consideraciones de característica rural, pero deben desterrar sus características de «no ciudad», para, por simpatía, acercar sus características a aquellas. La oportunidad está en replantearse el sistema de legalización por minimización, por el de normalización de criterios de urbanidad. Integrar en lo «urbano» lo que tiene esa característica, manteniendo la «ruralidad» como el espacio preservado.

La posibilidad de una incorporación de medidas de transformación positiva, en términos de limitación y de protección de la dualidad ciudad-ruralidad en el territorio funcionalmente estructurado en su capacidad no se considera incompatible con el espíritu contenido que trata de expresar los textos legales valencianos, atendiendo al sistema en el que se enmarcan, por lo que un aire de optimismo puede concluirse en este sentido, y la esperanza de que la evolución hacia conceptos más sociales, más territoriales, en el sentido de respeto sobre criterios ajenos de apoderamiento económico de este, más proactivos en la tarea de acometer figuras de estabilidad futura, se hagan realidad.

### **7.4.2. Las posibilidades de cambio de paradigma que permite el sistema. Un análisis de sus posibilidades o la recurrencia a la tendencia**

Sabemos que en el contexto socioeconómico en el que nos movemos, nuestras propuestas podrían parecer de una cierta radicalidad, o serían tachadas como tal, a pesar de ser compatibles con los fundamentos sociales y ambientales de nuestra sociedad.

Sin embargo, en este apartado se pretende determinar, como contraposición a tal afirmación, si tales propuestas podrían incardinarse en el sistema económico, político y legal que nos sustenta, pues, obviamente, es muy posible —es absolutamente seguro que, a pesar de que nadie podría no respetar los criterios de preservación del medio, de interacción de la planificación con las capacidades o el derecho habitacional de carácter constitucional, por ejemplo, sí se provocaría una oposición derivada del propio sistema que se interviene, para evitar un nuevo modo de entender el desarrollo. Por lo tanto, la cuestión es ¿permitiría el sistema tal cambio de paradigma sobre cuestiones que afectan al modo de producción territorial?

Veamos un simple análisis DAFO de la cuestión, simplificado, para poder determinar qué posibilidades existen, si nos encontramos ante una utopía, que, en cualquier caso, podremos determinar con un objetivo tendencial, que ya se intuye.

Este análisis, basado en diagnósticos políticos, sociales, económicos y legales, deberá establecer qué Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas podemos encontrar en el modelo alternativo de Ordenación Territorial, de irrupción en un sistema crecentista, para evitar su desbordamiento, y alcanzar situaciones de estabilidad que aseguren el futuro de nuestra sociedad.

Veamos cómo definiremos cada apartado y qué cuestiones nos suscitan:

Estableceremos las **Fortalezas** en función de qué elementos le pueden dotar de veracidad al concepto o paradigma y una cierta capacidad de ser comprobado. Del mismo modo, serán fortalezas los elementos disruptivos que sean controlados por el nuevo concepto. Estas, las fortalezas, permiten, teóricamente, garantizar la permanencia de los efectos positivos.

¿Qué positividades nos ofrece el nuevo paradigma? ¿Constituye una alternativa coherente? ¿Resuelve efectos disruptivos en el medio? ¿Ofrece alternativas a disfunciones sociales, medioambientales y económicas? ¿Establece el nuevo paradigma una cierta flexibilización en los procesos clásicos de planificación de actividades? ¿Existe un aval legal, aunque sea como tendencia, en los conceptos tanto desde el punto de vista urbanístico como civil?

Por otra parte, consideraremos las **Debilidades**, también aquellos factores internos que doten de fragilidad a los conceptos, de fisuras en su aplicación e incertidumbres. De igual modo, ¿cuál es la vulnerabilidad del sistema y las posibilidades de desequilibrio? Reversión, desurbanización, desclasificación, en definitiva, ¿significa todo ello retroceso?

¿Existe margen de mejora en los elementos, instrumentos, aspectos sociales propuestos? ¿Es el decrecentismo un concepto de negatividad? ¿El propio término, su concepto de limitación y reversión, tiene connotaciones de empobrecimiento social o económico?

Definiremos las **Oportunidades** como aquellos factores externos que nos ayuden a determinar la solidez del nuevo paradigma, de sus argumentos, así como las actuaciones a futuro que le puedan reforzar tal solidez.

¿Qué elementos positivos constituyen activos en la ciencia y en la conciencia colectiva? ¿Existe alguna postura oficial que avale la tendencia? ¿Existen evidencias científicas de su necesidad? ¿Es el decrecimiento un movimiento de carácter científico?

Por último, las **Amenazas** serán aquellos elementos que confrontarán argumental o proactivamente el nuevo concepto, de manera que intervendrán como atentados dialécticos, como mínimo, ante la oferta.

¿Corrientes negacionistas de la disrupción? ¿Consideración de atentado contra derechos individuales en las concepciones de derechos colectivos? ¿Tendencias a normalizar la situación que se pretende modificar? ¿Contradicción en términos legales? ¿Tendencias políticas opuestas? ¿Existe el riesgo de ser tachados de movimiento ideológico? ¿Es la globalización un modelo contrapuesto capaz de anular este?

Conceptos a analizar integrantes del sistema:

- Determinación del sistema de economía de mercado como elemento de provocación de situaciones de disrupción climática y de depredación espacial y territorial.
- Alternativa de Estabilidad Continua al modelo de Desarrollo Sostenible, previa reversión al equilibrio.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Integración previa en el concepto de Ordenación Territorial de los modos de consideración espacial de valores territoriales, invariantes territoriales, y de capacidades funcionales.
- Integración de la necesidad social como elemento activante de las capacidades.
- Redefinición de clases de suelo en Urbanizado y Rural con capacidades funcionales. Eliminación de las actuales clases de suelo como elementos vinculados a un sistema basado conceptualmente en el crecimiento.
- Integración de figuras DES-DEN transitorias en el periodo previo de asunción de un nuevo concepto.
- Los procesos de determinación de invariantes estructurales y los procesos de flexibilización de los elementos de pormenorización.
- El Derecho a la Ciudad y al Territorio como elemento de asunción de la propiedad de los contenidos urbanísticos. El derecho a obtener por la colectividad la parte ajustada al concepto negocio en la formación de las plusvalías que genera.
- El «urbanismo para las personas» como concepto motivador del diseño, sobre cualquier otro criterio.
- El establecimiento del paradigma de la «ciudad cuidadora», derivada de la ciudad mediterránea, compacta, diversa, mixta, universalizada, inclusiva.
- La necesidad de introducir obligaciones de revegetación y renaturalización.
- La «desmovilidad», entendida como una acción de recuperación de los espacios privatizados por el tráfico rodado de automoción, no para el «peatón», sino para el «ciudadano».
- La inversión del criterio de ordenación, mediante la búsqueda del equilibrio regional, para establecer el sistema rural en positivo.
- La reconversión de los ámbitos de «no ciudad», residenciales, industriales o terciarios, en entornos semirrurales o polígonos urbanos de única actividad dotados de características urbanas. La deslegalización de los conceptos de urbanización rural, como elementos de normalización legal por minimización de impactos o interés comunitario. La reversión de las amnistías urbanísticas.

FACTORES INTERNOS	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El análisis de valores propios del espacio constituye un mayor conocimiento del sistema espacial.</li> <li>• La determinación de las capacidades e incapacidades para asumir actividades generales —p.e. qué territorios pueden asumir una carga de megaplanta de paneles solares y cuál sería la antítesis del paisaje—, se debe leer como la recuperación de la coherencia territorial, sin necesidad de actuaciones de corrección conceptuales.</li> <li>• El PIB mide lo que se produce, pero ni si lo que se produce es beneficioso o perjudicial ni si acarrea costes ecológicos y sociales. El crecimiento no es la panacea del bienestar social.</li> <li>• Una alternativa al crecimiento por el crecimiento ofrece positividad medioambientales —existen ya ejemplos de ello, cuando se producen paréntesis coyunturales en la economía, el medio ambiente mejora.</li> <li>• Plantear el límite de la regeneración del recurso como línea roja garantiza su preservación. La tendencia a la superación es inherente a un</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La apelación a un sistema en deriva decrecentista impide alcanzar metas económicas comunes en el conjunto del espacio territorial, debiendo reequilibrar la balanza entre ámbitos, por lo tanto, el decrecimiento supone renuncia.</li> <li>• La renuncia supone generar en determinadas capas de la sociedad, la pérdida de un horizonte, quizás irreal, pero deseado por diferentes estratos sociales, también por los desfavorecidos. Ello implica, sociológicamente, «ataques de falsa bandera».</li> <li>• Los conceptos cuestionados suponen la base histórica del sistema. Su cuestionamiento podría derivar en una concepción antisistema rechazable social, política y técnicamente.</li> <li>• En este sentido, decrecimiento conlleva un sentido de negatividad, no se avanza hacia el límite, en sentido positivo, por cuanto está sobrepasado, sino que debe avanzarse en sentido negativo, hasta el equilibrio, lo que supone, en la conciencia colectiva, posiciones de retroceso.</li> </ul>



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

<p>sistema de competencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El equilibrio económico, el reparto de la riqueza, hace más equitativa la sociedad. Por el contrario, el consumo exacerbado a costa del mundo en desarrollo hunde en la miseria a gran parte de la población en favor de economías avanzadas.</li> <li>• Establecer un sistema de invariantes territoriales, flexibilizando el resto de los parámetros de diseño territorial y urbano facilita los trámites y se ajusta más eficientemente a las demandas sociales, incluso a las del mercado.</li> <li>• La actual legislación urbanística predispone a criterios de contención, al urbanismo para las personas, a la limitación y no expansión, a la sostenibilidad, aunque solo sea con criterios de reparación o lentificación del proceso de degradación.</li> <li>• La consagración del derecho de propiedad queda delimitada por su función social y sometido a las leyes. El concepto de recuperación de plusvalías por la sociedad productora de las mismas es un concepto ya asumido.</li> <li>• Las tendencias a la desmovilidad se determinan como fundamentales en el proceso de regulación ambiental y de pacificación ciudadana. Una ciudad recuperada, en sus espacios públicos, para el ciudadano debe entenderse como la recuperación de aquello que se «privatizó» en aras del progreso.</li> <li>• Las técnicas DES-DEN y su aplicación a paisajes inacabados constituye la oportunidad de revertir disfuncionalidades que se eternizan en el territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las técnicas DES-DEN y las reversiones podrían generar rechazo social.</li> <li>• Obviamente, la posibilidad de procesos de involución del sistema podría generar desinversiones, por pérdida de horizontes económicos, lo que sería cuestionado por los sectores productivos afectados, esto incentiva las posturas populistas.</li> <li>• El argumento de la sostenibilidad, o ralentización del acceso al límite, se reivindica como el margen de mejora en el medio, pero solo es un margen de mejora.</li> <li>• La parametrización del concepto de necesidad social como activante de acciones territoriales supone criterios de excesiva subjetividad para establecer los niveles de relevancia.</li> <li>• Cualquier intervención en el proceso de determinación del valor justo de la atribución de aprovechamientos, para la determinación de los niveles de recuperación de plusvalías por la sociedad se calificará como un atentado al derecho a la propiedad privada.</li> <li>• El urbanismo para las personas, la ciudad cuidadora, la desmovilidad como parámetro de diseño, ya son atacados en el sistema actual como disfunciones ciudadanas para el progreso.</li> <li>• Determinadas acciones de reversión de disfuncionalidades pueden tener efectos negativos en economías tradicionales y vulnerables.</li> <li>• En definitiva, hay una tendencia cultural a ser no receptivo con las transformaciones sobre lo que no nos es incómodo, salvo que las disrupciones nos afecten directamente como individuos.</li> </ul>
<b>FACTORES EXTERNOS</b>	
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe criterio científico generalizado de la necesidad de establecer un modelo alternativo. Los eventos disruptivos recientes, las crisis y el estado general cambiante, aceleran, aunque sea en el subconsciente de la sociedad, la necesidad de nuevos horizontes.</li> <li>• Este criterio establece oficialmente cuáles son las causas y quiénes los responsables.</li> <li>• La economía de mercado se reconoce oficialmente como aquella que tiene como objetivo la obtención del máximo beneficio</li> <li>• Los términos de limitación y reversión ya fueron establecidos hace varios decenios, ante la situación que resultaba incipiente, por lo que supone, simplemente, su actualización oportuna.</li> <li>• El decrecimiento es un movimiento basado en términos empíricos, que se reproducen con regularidad y con la capacidad para entenderse como ciertos, determinado científicamente sus efectos.</li> <li>• En términos territoriales, la pérdida de espacios de valor es recriminado de forma generalizada por la sociedad, cuando los efectos son evidentes. Es decir, la conciencia colectiva, aun dormida, existe.</li> <li>• Es obvio el argumento de que nada puede ser utilizado inocuamente, si carece de capacidad para ello.</li> <li>• El concepto de <i>estabilidad</i> es mejor entendido que el de <i>sostenibilidad</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una importante corriente de negacionismo de las situaciones planteadas respecto al cambio climático.</li> <li>• Las advertencias de la comunidad científica y desde la política, sobre la situación disruptiva, se entienden como tendenciosas por un importante conjunto de grupos de presión política y mediática.</li> <li>• El sistema de mercado tiene sus propias y efectivas herramientas para establecer presión sobre los cambios estructurales.</li> <li>• Las declaraciones institucionales y las cumbres sobre territorio, clima, sociedad, etc., se establecen como meras declaraciones, cuyo cumplimiento, además de no ser preceptivo, no se produce con ya una desesperante reiteración.</li> <li>• Los elementos instrumentales para acometer agendas de recuperación o limitación, al menos, de los efectos derivados del sistema, se integran en el sistema, sin atacar directamente a las causas, por lo que la reproducción de los efectos está asegurada.</li> <li>• La instrumentalización del concepto de <i>sostenibilidad</i> facilita muchas de las acciones que impiden un proceso de estabilización. Estas siguen siendo justificadas en base a la necesidad de reforzar el sistema económico.</li> </ul> <p>En este sentido, es paradigmática la incapacidad para entender que, si los factores de planeamiento crecientista son aquellos que se basan en el crecimiento de la población, ergo,</p>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El reconocimiento de los valores de pacificación de los territorios es reconocido por la generalidad, siempre que no afecte a intereses propios.</li> <li>• La integración de elementos de ordenación de valores y de capacidades no supone un quebrantamiento del sistema de planificación vigente, sino una predeterminación para la configuración de la planificación, por lo que no altera la capacidad técnica de actuación.</li> </ul>	<p>necesidad de suelo, el sentido contrario también debería ser requerido. No se concibe planeamiento sin crecimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una tendencia social a determinar la normalización de aquello que resulta habitual, aun siendo disfuncional. La acción no normalizada contra la disfunción se tiende a tachar de ideologizada, como término peyorativo.</li> <li>• En una sociedad individualista, por sistema, lo colectivo es, generalmente, considerado como un atentado a la libertad.</li> <li>• La tendencia a la globalización justifica cualquier acción sobre el sistema económico y el territorial para hacerlo competitivo.</li> <li>• Existe una tendencia a reconocer como negativa cualquier acción que implique políticas de reducción. Así, cualquier acción con prefijos «des» se conciben en clave negativa por la sociedad.</li> </ul>
---	--

Pues bien, una vez definidas las variables DAFO en el ámbito político, legal, social, económico y cultural, cabe un análisis de cuál debe ser la adecuada estrategia para que un nuevo paradigma pueda ser integrado en el quehacer de la *Ordenación Territorial*.

En este sentido, resulta plausible que establecer estrategias ofensivas, tratando de fortalecer más las oportunidades, mediante el fortalecimiento de las fortalezas, valga la redundancia, supone una estrategia de reiteración de conceptos, de «campana mediática», cuyo patrimonio cultural es sobradamente reconocido como instrumento precisamente al sistema que se trata de sustituir. La sociedad, en su conformidad cultural, no reacciona favorablemente a estrategias de reiteración de conceptos, que agotan, al final, los discursos.

En general, los cambios en la sociedad son culturales y precisan de procesos de reeducación para poder establecer nuevos paradigmas. Como establece J.L. Miralles, este es un proceso lento y costoso, que precisa de convencimientos y de ruptura pacífica de paradigmas fallidos y roles aprendidos.

La investigación muestra que el proceso de cambio del imaginario social sobre la forma de vivir actuar en el territorio es lento y contradictorio. Desde un paradigma inicial, la mayoría social cambió progresivamente hacia otro paradigma que justificaba otra forma de actuar en el territorio, otra forma de pensar el territorio, otra gama de valores, de beneficios y gastos, monetarios o no monetarios.

Finalmente, los actores que participaron en las acciones para cambiar el paradigma se convirtieron en conscientes de actuar directamente por su propio futuro, generando su propia identidad colectiva e historia. (Miralles-García, J.L. y Martínez, F. 2018)

Este proceso de transición hacia un nuevo concepto y paradigma seguirá los pasos, salvo urgencia climática y medio ambiental, del proceso que nos mostró la reversión de las tendencias y la recuperación de la parte dañada de la Devesa del Saler, también explicado por Miralles y Martínez, en el que, desde los inicios del problema, antes de la implementación del concepto de *ordenación territorial* como técnica transformadora, hasta vislumbrar un sistema alternativo a ese concepto, pasando por la primacía de paradigmas de “progreso” alternativos al sistema original, con tradición en el modelo economicista y de “desarrollismo”, la evolución del imaginario colectivo ha transcurrido por fases antagónicas: (Miralles-García, J.L. y Martínez, F. 2018)

Con base en estos análisis históricos, los autores identifican tres fases de cambio de paradigma:

- Preparadigma: situación original antes de que el turismo comenzara como actividad social.
- Paradigma inicial: el desarrollo urbano turístico representa un progreso y la sociedad necesita este progreso para mejorar su vida.
- Cambio de paradigma: algunas personas, individual o colectivamente, manifiestan sus ideas contra el desarrollo urbano a cualquier precio. El progreso que destruye los recursos naturales es no progreso.
- Nuevo paradigma: los ecosistemas, los recursos naturales y los valores ambientales son más importante que el progreso entendido como la maximización de los ingresos en el corto plazo, no importa qué.

Por otro lado, esta evolución pacífica no obvia mostrar que se debe seguir en una posición de

estrategia defensiva, contrarrestando cualquier amenaza, pero ello es mucho más factible desde la realidad irrefutable, los hechos derivados de los resultados, los reconocibles efectos de un paradigma afecto a criterios ajenos al territorio, al medio y a los hábitats humanos. Es la política de la necesidad irrefutable de acudir a otros elementos de acción, cuando los efectos del sistema disruptivo lo hagan absolutamente necesario. La defensa de posturas no definidas como adaptativas, las no acogidas a esta defensa desde la «sostenibilidad» de las posturas oficiales, se diluyen en discursos que se pueden llegar a calificar de antisistema, en negativo.

Establecer, por otro lado, estrategias de supervivencia, de mantenimiento de la opinión frente a las amenazas podría enmarcarse en una situación de riesgo, puesto que el proceso de defensa de lo que no es culturalmente confortable, frente a posturas de fuerza mediática, cultural y políticamente potentes, con los medios del sistema a favor de la amenaza es «inversamente» proporcional a la capacidad de resiliencia de las posturas incómodas. Sin embargo, no hay duda de que en la supervivencia, en las acciones de mantenimiento del axioma, por un lado, y en la perseverancia de los discursos de denuncia y de fortalecimiento del paradigma, ante los efectos que patentizarían la necesidad de una deriva diferente, por otro, se enmarca la acción cultural y política necesaria para ir avanzando.

En conclusión, determinar que el sistema de «crecer por crecer», en general, y de ocupar con cierta depredación el territorio y sus recursos, en particular, de someter el equilibrio al crecimiento económico, sin el cual no se entiende el «progreso» en los términos actuales, es asumir la debilidad real del sistema propuesto y, por lo tanto, repensar nuevas estrategias adaptativas, puede ser la postura adecuada, desde mi punto de vista. Concretar que las medidas de acción han sido determinadas, hábilmente, como medidas de posicionamientos radicales, ajenas aquellas al proceso natural de desarrollo, hasta el punto de considerar normal, por ejemplo, que la imposición de acciones de reducción de la movilidad ante situaciones de grave contaminación o las restricciones de dispersión territorial por procedimientos de compactación y prohibición de usos de libertad individual son peajes e imposiciones de determinadas ideologías políticas, de concepción *contra natura*, significa un éxito del sistema crecentista frente al paradigma de equilibrio y ajuste a la realidad posible de desarrollo.

En este sentido, posturas de decrecimiento pueden, de hecho, en el sistema neoliberal imperante en el mundo occidental<sup>263</sup> es así percibido por gran parte de la sociedad, ser entendidas como negatividades y no como avances positivos hacia una situación de estabilidad, en nuestro caso, territorial. Términos como *desmovilidad*, *desurbanización*, *desclasificación*, aunque solo sea desde su concepción semántica —que no solo es así—, quedan anatemizados como elementos de un proceso negativo, de involución de avances sociales.

Debemos reivindicar los valores que se han estimado como positivos en el discurso del decrecentismo y de la limitación, del ajuste hacia la estabilidad, positividad determinada por su significado, por el concepto que tratan de transmitir, y, quizás, para ello sean necesarias ciertas posturas de adaptación. En mi opinión, la estrategia tiene un fundamento de acción básicamente cultural, de conocimiento, de información, con refuerzo del discurso derivado de la realidad que se nos presenta, pero no en base a la negatividad que ello supone.

Entiendo que resulta fortalecedor, de este discurso, denunciar, informar y educar, por ejemplo, en el despilfarro que supone reconstruir un paseo marítimo destruido por un temporal, cuando es un efecto recurrente. No hay duda en el efecto, aunque se derive por el sistema a cuestiones de ciclo. La alternativa a paseos blandos es un argumento, sin una renuncia, salvo aquella que se hace al hormigón: el resultado es positivo y la recuperación, más factible. Es una denuncia en positivo y más rentable. También es fortalecedor, aunque manipulable, el discurso de defensa de un medio natural sensible, como puede ser la Devesa del Saler o la Huerta Nord de València, frente acciones de carácter de competitividad económica, el puerto de València, sin garantía absoluta de inocuidad de esa acción de crecimiento. Se trata, así, de explicar las razones positivas de una acción, no de la limitación que supone y que se venderá como negatividad.

Por lo tanto, sustituir elementos semánticos como desmovilidad, por movilidad pacificada, por ejemplo; o decrecimiento, por deriva hacia una situación de estabilidad; desurbanización, por ajuste territorial funcional; desclasificación, por recuperación de transformaciones afuncionales; o negación de crecimiento, por necesidad de establecer la garantía de inocuidad científicamente avalada, serían estrategias semánticas adaptativas que permitirán modificar las debilidades culturales del paradigma, para poder aprovechar sus oportunidades.

---

<sup>263</sup> En otras culturas no cabe tal interpretación, pues no existe ese crecimiento, sino lo contrario, en beneficio del mundo desarrollado.

Por otro lado, no se inventa nada aquí, sin duda. Son actuaciones estratégicas clásicas en el paradigma vigente, en el que se denomina «acciones de sostenibilidad» a las de reparación de transformaciones territoriales accidentadas o «países en desarrollo» a aquellos de medios o bajos ingresos, en función del nivel del PIB per cápita, lo cual es un reflejo de cuán arraigado está el término como una pieza clave en el espíritu del desarrollo<sup>264</sup>.

Por lo tanto, es una estrategia que podemos considerar eficaz, estrategias adaptativas para insertar el discurso en la sociedad, para adaptarlo a nuestros modos de «desarrollo», con la sustitución del proceso de incrustación, digamos, revolucionaria, por otro de penetración de tendencias, que derive el tránsito hacia un nuevo sistema de concepción del sistema de valores territoriales, del sistema, en general, económico, como no coadyuvante, este, del proceso de deterioro del medio, sino como un elemento de adaptación complementaria, necesaria, esta adaptación, para la vida, pero integrada en la senda para alcanzar el equilibrio y mantener la estabilidad.

Así las cosas, el proceso de contención y limitación no debe perseguir cambios estructurales inmediatos, por cuanto cultural y políticamente resulta impensable. Se hace necesaria la contradicción para establecer un proceso de transformación aceptada, lo que implica la manifestación real de la contradicción, para la inducción en el imaginario colectivo del resultado de los efectos de las propias disfunciones o actuaciones no adaptadas en el bienestar de la sociedad.

La consideración, por lo tanto, de un proceso de modificación del paradigma debe instaurarse, si es aceptado como necesario, claro, como un proceso de tendencia, lento y, a veces, contradictorio —ya hemos visto el relato del proceso del Saler derivado de Carles Dolç y de José Luis Miralles y Felipe Martínez, así como esa misma defensa de la recuperación del “vell llit del Túria”, que relata, igualmente, Dolç—, un proceso positivo de mejora del medio, que aproveche los instrumentos actuales de trabajo solo como transitorios, para que, a través del conocimiento empírico, las teorías puedan derivar en realidades y el movimiento hacia el equilibrio, en un nuevo modo definitivo de entender un progreso —que, por otra parte, ya empieza a abrirse camino— en el que las personas sean el centro de las acciones y el medio territorial y ambiental, el entorno a preservar bajo un nuevo concepto socioeconómico, el equilibrio en todas las facetas de la sociedad, estas sí, en modo globalidad.

---

<sup>264</sup> TARIQ KHOKHAR & UMAR SERAJUDDIN. ¿Debemos seguir utilizando el término «mundo en desarrollo»? <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/debemos-seguir-usando-el-termino-mundo-en-desarrollo>

## **8. Posibilidad de desarrollo de futuras líneas de investigación**

Hemos estado disertando a lo largo del texto de esta tesis sobre el concepto de *Ordenación Territorial*, así como el instrumento que el sistema establece para la gestión de la planificación o el establecimiento de esta, el *Desarrollo Sostenible*.

En base a ello, hemos propuesto un sistema de actuación previo a las posibilidades de transformación del territorio, el cual implicaría el previo análisis del mismo, del territorio, en sus multifacetas relacionadas, es decir, un análisis holístico, que estableciera la posibilidad de este para asumir usos y actividades, estas de referidas a cualquier sector. Es decir, hemos determinado los niveles de *capacidad funcional* de acogida o aptitud territorial.

Con este análisis estableceríamos qué actividades y usos puede recibir cada territorio, esto en modo regional o subregional —ámbitos homogéneos y relacionados, que abarcan territorios de forma general—, de manera que establezca los parámetros que afecten a un ámbito no reducido, y así poder prever, también las interacciones derivadas de esas transformaciones posibles.

Por último, estableceríamos la necesidad de implementar un elemento activante de estas capacidades, pues, en principio, determinamos que ningún suelo no urbanizado pueda ser transformado, es decir, decantamos las clases de suelo solo entre el urbanizado y el rural, si no se dan las circunstancias de necesidad social parametrizada que habilite esa transformación, que debe tener su base, obviamente, en la anterior capacidad funcional determinada.

Cualquier planificación urbanística debe, así se sustenta en este texto, derivar de estas condiciones. No existe, por lo tanto, la perspectiva de desarrollo que establece el actual sistema, la foto fija a medio plazo, aunque las determinaciones valorativas tengan, en principio, el mismo sentido, salvo modificación legal, que el actual sistema determinado por el Estado. Se trataría de un modelo evolutivo, adaptable en función del modelo socioeconómico cambiante, en base a determinadas invariantes no transformables.

Y hemos determinado, por otra parte, que el resultado de no habilitar aprovechamientos *a priori* sobre los territorios no urbanizados o sobre los que deban ser sometidos a reforma interior implicaría la ausencia de valor inmobiliario en el mercado. Consiguientemente, deberíamos concluir que la aplicación de apropiación de aprovechamientos ajenos a los propios naturales, e incluso estos en una fantaseada hipérbole, debería ser consecuente con ese mercado y ser atribuido a quien los genera, en el caso de que las plusvalías se repercutieran, como así sucede en la actualidad, sobre el valor de lo ejecutable.

Todo ello nos conduce a determinar que debería desarrollarse un sistema, un método, como ya adelantó la Universidad Politécnica de Valencia (ASUD), para proceder al análisis de capacidades, vulnerabilidades, riesgos y posibilidades, con la interacción ambiental que se derive de las transformaciones del territorio, de manera que se establezca una malla territorial como verdadera *Ordenación Territorial*, sobre la que asentar la planificación derivada de los usos necesarios y las actividades perseguidas.

Del mismo modo, debería desarrollarse un sistema de parámetros evaluadores, para el segundo escalón de decisión, de los criterios de necesidad social, desde las necesidades primarias, hasta las superfluas, que permita objetivar las mencionadas transformaciones en función de las aptitudes.

Por otra parte, en relación con las ciudades, los núcleos habitados o los espacios territoriales antropizados por el diseminado urbano o por las conocidas como ciudades dispersas, urbanizaciones de baja densidad y de criterios de gran extensión, hemos relatado la tendencia a la humanización de las mismas, la recuperación de los espacios públicos para el ciudadano, manteniendo criterios de compacidad, de densificación, de pacificación del tráfico o desmovilidad, de accesibilidad universal a ese espacio y al transporte que permita refundar los criterios de diseño de la ciudad, basado en el elemento humano, como centro y motivo del diseño, para transformar los peatones en ciudadanos empoderados de la ciudad.

En este sentido, cabe encomendarse al desarrollo investigador para la reinterpretación y actualización del concepto del Derecho a la Ciudad, por un lado, que estableció H. Lefebvre a mitad del siglo XX, con objeto de incentivar la participación en los procesos urbanos, la posesión de estos y de los espacios públicos, la capacidad de intervención en el modelaje de los espacios privados, que deben consensuarse para ofrecer una mejor y más rica capacidad tipológica para la nueva sociedad plural en la que vivimos, de manera que se pueda ofrecer una alternativa sistematizada

para otorgar ese empoderamiento de su hábitat a la población.

El Derecho a la Ciudad, por un lado, entendido como un nuevo paradigma de posesión, tanto de la ciudad como del territorio, de sus aprovechamientos, de los procesos decisorios, como hábitat para un deseable modelo alternativo de sociedad adaptada a la nueva situación de crisis, que permita acometer opciones de permanencia de un cierto estado de equilibrio e implementar las resiliencias necesarias para garantizar ese proceso hacia la estabilidad, establece un reto alternativo al imaginario socioeconómico vigente, que permite elucubrar para desarrollar teorías que puedan imbricarse en un modelo, el actual, que no parece destinado a ser cuestionado, pero sí se dirige hacia remodelaciones, si no se altera la deriva con celeridad, por necesidad. Desarrollar alternativas se encuentra en la fase de ser imaginadas e implementadas en los procesos de planificación.

Con ello, sería una vía de análisis que, tanto en el suelo urbano como en el rural, la capacidad de detención de las plusvalías deba corresponderse con la capacidad para poder determinar los desarrollos y transformaciones derivadas de las decisiones públicas para resolver las necesidades sociales, de manera que la propiedad privada territorial y urbana pueda ser reconceptuada como un derecho a la explotación de los usos y actividades, de los aprovechamientos de los que es poseedora la sociedad, en base al establecimiento del mercado inmobiliario en aquellas actividades que realmente representen una inversión propia del sistema económico en el que nos desenvolvemos, para revertir, en caso de poder establecerse plusvalías, estas en la sociedad que las ha generado sin que tal reversión implique una pequeña dádiva o recompensa por la acción social.

Por otra parte, la determinación, en nuestro ámbito cultural, de un modelo urbano, de desarrollo de las necesidades sociales, en base a la tradición, con la incorporación, también, de aquellos ítems que deben hacer evolucionar el tradicional hábitat mediterráneo hacia ciudades menos expansivas, más densificadas, es decir, más sostenibles, pero también más integradas en el territorio natural y con la imbricación de este en ellas para su revegetación, renaturalización y desarrollo bajo una perspectiva humanizada —resulta gratificante observar cómo define el propio ministerio la remodelación de las antiguas carreteras cedidas a los municipios, como acciones de “humanización de la vía”— constituye un ámbito de desarrollo investigador, que actualice y sistematice los procesos que ya se están produciendo en nuestras ciudades.

Por último, no debemos dejar de comentar la necesidad de establecer procesos de análisis pormenorizado de cómo integrar como modelos urbanos autónomos sostenibles, sobre todo en los ámbitos mediterráneos de la península, aquellos espacios rurales antropizados por salpicaduras habitacionales, o aquellos que se desarrollaron ajenos al núcleo urbano principal, pero con características de monotemáticas agrupaciones de “no ciudad”, para que se integren en el modo urbano limitado, ciudad mediterránea acorde con su función, sin que sean necesarias eufemísticas expresiones de minimización de disfunciones territoriales al uso, que no limitan las ambientales —obviamente, tampoco las territoriales— ni los efectos de carencias derivados de la dispersión ni los añadidos al territorio, al que fragmentan, y al núcleo del que dependen, por la movilidad que generan.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Abad, B. (2018). Regímenes de movilidad y expropiación del tiempo: la espera como cronopolítica. *Arbor*, 194.
- Aguado, A. (2018): *El Desarrollo Sostenible. 30 años de evolución desde el Informe Brundtland*. (Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla)  
<https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/81489/3/Licencia%20de%20%20Aguado%20Puig%2C%20Alfonso.pdf?sequence=1>
- Almeida, C et al. (2010): "Vivienda y territorio." *M+ A: Revista Electrónica De Medioambiente*, 8 (2010): 1-17.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3655765>
- Almenar, M. (2015): La tramitación de los planes y programas. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental. *Nuevo régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Hervás, J et al. (P.P. 189-233) Tirant lo Blanch.
- Amat, X. (2015): Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado. El caso de la provincia de Alicante. *Cuadernos Geográficos*, 54(2): P.P. 6-37.  
<https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/2540>
- Anguita, R. (1995): *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España. 1750 — 1900*. (Tesis Doctoral. Universidad de Granada)  
<https://digibug.ugr.es/handle/10481/14376>.
- Anta, J. (2022): El Urbanismo Depredador del tardofranquismo: *Nueva Tribuna.es Público*.  
<https://www.nuevatribuna.es/articulo/cultura---ocio/urbanismo-depredador-tardofranquismo/20220213094045195409.html>
- AQUAE. 2020: *El uso del agua en la agricultura*:  
<https://www.fundacionaquae.org/wiki/5-000-litros-de-agua-1-kilo-de-arroz-el-uso-del-agua-en-la-agricultura/>
- Ariès, P. (2005): *Décroissance oui barbarie*: Golias.
- Assadouan, E. (2012): The Path to Degrowth in Overdeveloped Countries: *Moving towards sustainable prosperity*: p.p., 23-37:  
[https://www.researchgate.net/publication/283415624\\_The\\_Path\\_to\\_Degrowth\\_in\\_Overdeveloped\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/283415624_The_Path_to_Degrowth_in_Overdeveloped_Countries)
- AUE 2019a: Gobierno de España: Agenda Urbana Española. Presentación.  
<https://www.aue.gob.es/que-es-la-aue#inicio>
- AUE 2019b: Gobierno de España: Agenda Urbana Española. Diagnóstico y síntesis territorial: P, 20, 24:  
[https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/02\\_00-doc.\\_diagnostico.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/02_00-doc._diagnostico.pdf)
- AUE 2019c: Gobierno de España. Ministerio de Fomento: Agenda Urbana Española, 2019 : 2019: P, 24, 25, 26, 29, 87, 125, 140, 148, 149, 150, 151, 154:  
<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>
- Bañón, J.M. (2009). Derecho Urbanístico Común. *Iustel*.
- Bassols, M. (1973): *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español. 1812 — 1956*: Montecorvo.
- Bassols, M. (1981): El medio ambiente y la ordenación del territorio. *Documentación administrativa*.  
<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4544/4598>
- Bassols, M. (1996): Los inicios del del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico. *CyTET*, XXVIII, 107-108. P.P. 19-51.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=177380>
- Bazant, J. (2001). Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. *Papeles de población*. 27  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252001000100010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252001000100010&lng=es&tlng=es).
- Belpomme, D. (2007): *Avant qu'il en soit trop tard*: Fayard.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Beltrán, F.F. (2012): *La ciudad mediterránea: paradigma de ciudad sostenible. Reconocimiento de los valores de la ciudad histórica mediterránea compacta y compleja como modelo de ciudad sostenible frente a las dinámicas vinculadas a los actuales fenómenos de dispersión urbana y territorial*: CONAMA. Congreso Nacional del Medio Ambiente.  
<http://www.conama2012.conama.org/conama10/download/files/conama11/CT%202010/1896699903.pdf>
- Bengoetxea, J.A. (2001): Principios jurídicos para la ordenación del territorio: *Azkoaga*. 8. P.p. 79-101
- Bernardo, J.M. (1987): Las Ordenanzas municipales y la formación del Estado Moderno: *En la España medieval*, 10. P.P. 15-38  
<http://hdl.handle.net/10396/2294>
- Besset, J.P. (2005): Besset, J.P.: *Comment ne plus être progressiste... sans devenir réactonnaire*: Fayard.
- Blanc, F. (2001): La posición jurídica del urbanizador: urbanismo concertado y contratación administrativa. *Documentación Administrativa* 261-262  
<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/5567/5620/5798>
- Borja, J. (2015): La No Ciudad. *UOC CIUDADES*.  
<https://www.jordiborja.cat/la-no-ciudad>
- Brau, L. (2018). La ciudad del coche. *Biblio3w revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*.
- Burriel, E. (2008a): La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Extra* 12.  
<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- Burriel, E. (2008b): Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano. *Documents d'anàlisi geogràfic*, 54. P.P. 33-54  
<https://ddd.uab.cat/pub/dag/02121573n54/02121573n54p33.pdf>
- Burriel, E. 2009: La planificación territorial en la Comunidad Valenciana. 1986-2009: *Scripta Nova*, 306.  
<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-306.htm>
- Busquets, J y Cortina, A. ( 2009): *Gestión del paisaje: manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*: Ariel España.
- Caballero, P. y Zerboni, F. (2013): Territorios urbanos en disputa. La vivienda: ¿Derecho humano o mercancía?: *Contrapunto*, 3. P.P. 127-139:  
[https://www.academia.edu/11772100/Territorios\\_Urbanos\\_en\\_disputa\\_Revista\\_Contrapunto](https://www.academia.edu/11772100/Territorios_Urbanos_en_disputa_Revista_Contrapunto)
- Caravaca, I. (1998): Los nuevos espacios emergentes. *Estudios Regionales*, nº50. *Universidad de Sevilla*.  
<http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf538.pdf>
- Cardelús, B. (1978): La Planificación Ambiental. *Documentación administrativa*. 179.  
<https://www.proquest.com/openview/da56c3c0f711e579466a05b287ac853d/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2046215>
- Carrasco, J.F. 2018: Carrasco, J.F.: Especulación alimentaria: ¿qué es y dónde se origina?: *Nueva Tribuna*.  
<https://www.salyroca.es/articulo/lyfestyle/bancos-especulacion-financiera-precios-alimentos/20180822122817005193.html>
- Carrión, F. (2016): La Agenda Oculta de Quito: 2016. *El País. Blog/Planeta futuro*.  
[https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres\\_urbanos/1478767051\\_442355.html](https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html)
- Casar, M.E. (2020): Regulación dispensada al suelo no urbanizable con la modificación normativa de la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de 2014, por la ley 1/2019. *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*. Hervás, J. et al. P.P. 1133-1168. Tirant lo Blanch.
- Castillo de Bovadilla, J. (1597): *La Política para Corregidores*: Estrategia Local S.A.  
[http://www.estrategialocal.com/\\_es/libros\\_y\\_manuales/\\_internal/repository/CORREGIDORES.pdf](http://www.estrategialocal.com/_es/libros_y_manuales/_internal/repository/CORREGIDORES.pdf)
- Castoriadis, C. (2021): *La Monteé de l'insignificance, Les carrefours du labyrinthe*. Seuil.
- Castro, J. (1867): *Revista de la Exposición Universal de 1867*: P, 123:  
[http://www.bibliotecavirtualdeandalucia.es/catalogo/catalogo\\_imagenes/imagen.cmd?path=167856&posicion=1&registrardownload=1](http://www.bibliotecavirtualdeandalucia.es/catalogo/catalogo_imagenes/imagen.cmd?path=167856&posicion=1&registrardownload=1)
- Chaves, J. (2004). Desarrollo tecnológico en la primera revolución industrial. *Norba. Revista de Historia*, 17. P.P. 96-109



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Cholbi, A. et al. (2006): *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*: El consultor de los ayuntamientos.
- Cliement-López, E. (1986). El proceso de formación de un espacio rur-urbano Lardero (La Rioja). *Cuadernos de investigación geográfica*, 12.  
<https://doi.org/10.18172/cig.960>
- de Guerrero, C. (2010): La clasificación del suelo urbano en el contexto urbanístico actual de regeneración de la ciudad: *SCRIB*. P.P: 139-185
- de Terán, F. (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Alianza Universidad. UPM.
- de Terán, F. (1996): Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *CyTET*, 107-108.  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84124>
- de Terán, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España III. Siglo XIX y XX*. Cátedra.
- del Solar, J.J. (2016): *La ordenación del territorio en el marco normativo europeo estatal y autonómico con especial atención a la Comunidad Valenciana*. (Tesis Doctoral, Universidad Politécncia de Valencia)  
[https://riunet.upv.es/handle/10251/321/discover?field=author&filtertype=author&filter\\_relational\\_operator=authority&filter=345987](https://riunet.upv.es/handle/10251/321/discover?field=author&filtertype=author&filter_relational_operator=authority&filter=345987)
- Delgado, G.C. (2012). Geoingeniería, apuesta incierta frente al cambio climático. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-45572012000200008](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572012000200008)
- Delgado, G.C. (2015): Ciudad y buen vivir: ecología política urbana y alternativas para el bien común. *Revista Theomai*. N°32.México.
- Dolç, C. (2021): *Del Saler al Túria. Els primers moviments ciutadans que van dissenyar València*. Pruna Llibres. 2021.
- Domouchel, P y Dupuy, J.P. (1979): *L'Enfer des choses*: FeniXX
- Duch, G. (2021): *Cuentos del Progreso. Conversaciones con el pastor*: Pol-len.
- Eos Data. (2020): Petro Kogut: *La agricultura sostenible: un nuevo concepto de cultivo*.  
<https://eos.com/es/blog/agricultura-sostenible/>
- Ecologistas. (2007): El decrecimiento, camino hacia la sostenibilidad. *Revista Ecologista*:  
<https://www.ecologistasenaccion.org/13381/el-decrecimiento-camino-hacia-la-sostenibilidad/>
- Ecologistas en acción, (2007): El decrecimiento, camino hacia la sostenibilidad: *Ecologistas en acción*, nº 55:  
<https://www.ecologistasenaccion.org/13381/el-decrecimiento-camino-hacia-la-sostenibilidad/>
- Ekologistak (2013): Ekologistak Martxan: *Propuesta de malla verde para la comunidad autónoma vasca*:  
<https://www.ekologistakmartxan.org/files/2013/10/Propuesta-Malla-Verde-26-11-2012.pdf>
- Engels, F. (1845): *La condición de la clase obrera en Inglaterra*. Publicaciones MIA  
<https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/situacion/situacion.pdf>
- Eu En A. (2022): European Environment Agency. N° 21/2019: Agencia Europea del Medio Ambiente. *Medio Ambiente y Salud*.  
<https://www.eea.europa.eu/es/themes/human/intro>
- Fabo, M. (1983): ¿Ordenación del territorio en el País Vasco?: *Lurralde*, 6.  
<http://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur06/06fabo/06fabo.htm>
- Farinós, J. (2019): Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunidad Valenciana. Universidad de Valencia.
- Fernández, C. y García, E. (2014): *Urbanismo inmobiliario, la especulación como forma hegemónica de hacer ciudad*. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica.  
<https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Eva%20Garcia%20Perez.pdf>
- Fernández, F. (2003): El Paisaje Urbano de la Ciudad de Granada: *Mediterráneo Económico*, 3.
- Fernández, G y García, E. (2014): *Urbanismo inmobiliario, la especulación como forma hegemónica de hacer ciudad*. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica: "El control del espacio y los espacios de control".
- Fernández, M. (2017): Ciudades sin coches, ciudades sin peatones: *MITECO*.  
[https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ceneam/articulos-de-opinion/2017-02-manu-fernandez\\_tcm30-380038.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ceneam/articulos-de-opinion/2017-02-manu-fernandez_tcm30-380038.pdf)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Fernández, S. (2017): *Sociología, identidad e iconografía en la ciudad contemporánea: el caso de A Coruña*: (Tesis Doctoral. Universidad de A Coruña)
- Ferrandis, A. (2016): A propósito del desarrollo sostenible. Origen, evolución y teorías alternativas. *Terra. Revista de Desarrollo Local*, 2. P.P. 74-96.  
<https://roderic.uv.es/handle/10550/54048>
- Ferrovial. (2020): *La carrera hacia la urbe de 100 millones de habitantes*:  
<https://blog.ferrovial.com/es/2020/09/la-carrera-hacia-la-urbe-de-100-millones-de-habitantes/>
- Folch, R y Bru, J. (2017): *Ambiente, territorio y paisaje*. Editorial Barcino.
- Folch, R. (2003): *El territorio como sistema*. Los conceptos socioecológicos de partida: P.P. 19-42. Diputació de Barcelona.
- Foreing Affairs (2017): *Actividades extractivas y violación de derechos humanos*:  
<https://revistafal.com/actividades-extractivas-y-violacion-de-derechos-humanos/>
- Frontiers. (2021): Bradshaw, C. et al: Underestimating the challenges of avoiding a ghastly future. *Frontiers in conservation science*.  
<https://doi.org/10.3389/fcsc.2020.615419>
- Gaja, F. (2006): Urbanismo y sostenibilidad. ¿Una contradicción en los términos?: *Ingeniería y Territorio*, 75.  
<https://www.adta.es/documentos/otrosdocumentos/2008%2003%2007%20UrbanismoYSostenibilidad.pdf>
- Gaja, F. (2009): Urbanismo sostenible, urbanismo estacionario. Ideas para la transición. *Revista digital universitaria*. V.10.Nº7.  
[https://www.ru.tic.unam.mx/bitstream/handle/123456789/1514/art41\\_2009.pdf?sequence=1](https://www.ru.tic.unam.mx/bitstream/handle/123456789/1514/art41_2009.pdf?sequence=1)
- Gaja, F. (2016): *Futurópolis. Entre la tecnoutopía y la ecodistancia, o viceversa*: Díaz & Pons.
- Galacho, F.B. y Arrebola, J.A. (2008): El modelo de evaluación de la capacidad de acogida del territorio. Aspectos conceptuales y técnicas relacionadas. *Baética*. 30.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2912702>
- Galacho, F.B. y Arrebola, J.A. (2013): Modelo de evaluación de la capacidad de acogida del territorio con SIG y técnicas de decisión multicriterio respecto a la implantación de edificaciones en espacios rurales: *Investigaciones Geográficas*.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17629315004>
- Galafassi, G. (2009). La predación de la naturaleza y el territorio como acumulación. *Revista Herramienta*, 42.
- García, R. (2010). Crecimiento urbano y modelo de ciudad. *ACE: architecture, city and environment*, 4(12), 159-168.
- García, R. y Blasco, J. L. (2009). La disciplina urbanística. *INAP. Documentación Administrativa*, n. 282-283, p. 291-319
- García-Bellido, J. (2003): Teoría de la Ciudad: de sus orígenes a su disolución en la pantópolis universal: *Colección Mediterráneo Económico*. 3.
- García de Enterría, E. y Parejo, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*: Editorial Civitas.
- García de Leonardo, E. (2015): *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana*: (Tesis Doctoral. Universidad de Valencia)  
<https://roderic.uv.es/handle/10550/50579>
- Gil, D. y Vilches, A. (2003): *Construyamos un futuro sostenible. Diálogos de supervivencia*: Cambridge University Press.  
[https://www.researchgate.net/publication/291824171\\_Construyamos\\_un\\_futuro\\_sostenible\\_Dialogos\\_de\\_supervivencia](https://www.researchgate.net/publication/291824171_Construyamos_un_futuro_sostenible_Dialogos_de_supervivencia)
- Gómez, E. (2003): Líneas históricas del Derecho Urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936: *Revista de estudios histórico-jurídicos*, 25. P.P.96-146.  
[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0716-54552003002500004](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552003002500004)
- Gómez, J. (2011): Las ciudades españolas a finales del siglo XIX: la visión de los técnicos. *CyTET XLIII*.  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/76081/46477/243896>
- Gómez, M. T. (2018). La ciudad, para quién: desafíos de la movilidad a la planificación urbana. *Biblio 3w: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*.

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Gómez Orea D. (1988): Evaluación de Impacto Ambiental: *Ediciones Mundi-prensa*.
- Gómez Orea D. (2007): Requisitos de la planificación territorial hoy. Evaluación de los procesos territoriales: *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*. 101-118:  
<https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/82905/9788491349785.pdf?sequence=1>
- Gómez Orea, D. (2014): Evaluación ambiental estratégica. 2014. *Ediciones Mundi-Prensa*.
- González-Varas, S. (2005): La gestión territorial. *Revista de Administración Pública*, nº166.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1326008.pdf>
- González-Varas, S. y de la Fuente Cabrero, I. (2006): *La nueva Legislación Urbanística Valenciana*: Tirant lo Blanch.
- Goodland, R. (1997): Más allá del Informe Brundtland: *Medio ambiente y desarrollo sostenible*.
- Górgolas, P. (2017): *La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida*: P, 645, 656-671: (Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla)  
<https://idus.us.es/handle/11441/52364>
- GreenPeace, (2010): *Destrucción a toda costa 2010*: P, 60: Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral español  
<http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/100709-04.pdf>
- Guidobono, M. F. y Builes-Vélez, A. E. (2023): *Slow Movement: ciudades lentas*: Territorio y economía civil, 96.
- Gurruchaga, M. y Lozano, P. (2010). Causas de los procesos territoriales de fragmentación de hábitats. *Lurralde Inves. Espac*, 33, 147-158.  
[https://www.researchgate.net/publication/277262094\\_Causas\\_de\\_los\\_procesos\\_territoriales\\_de\\_fragmentacion\\_de\\_habitats](https://www.researchgate.net/publication/277262094_Causas_de_los_procesos_territoriales_de_fragmentacion_de_habitats)
- Hernández, S. (2017): Habitat III. La Nueva Agenda Urbana. *CyTET*. Nº 19.  
<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BP1019>
- Hervás, J. y Olivas, J.J. (2015): Infraestructura Verde y Paisaje. Instrumentos de Ordenación en la LOTUP: *Nuevo régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Hervás, J. et al. (P.P. 37-85) Tirant lo Blanch.
- Hervás, J y Oliva, J.J. (2020): Infraestructura Verde y Paisaje. Instrumentos de Ordenación en la LOTUP *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. 2ª edición. Adaptado a la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat Valenciana*. Hervás, J. et al. (P.P. 41-99). Tirant lo Blanch
- Higueras, E. (2013). La gestión eficaz de los recursos naturales para disminuir los impactos negativos de la urbanización. *Resumen del libro El reto de la ciudad habitable y sostenible*, E. Higueras, Editorial DAPP. Cap.2.  
[https://oa.upm.es/16626/1/Gestion\\_recursos.pdf](https://oa.upm.es/16626/1/Gestion_recursos.pdf)
- Hildebrand, A. (1997): Política de Ordenación del Territorio en Europa: *Revista de Estudios Regionales*, 47.  
<http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf977.pdf>
- Hillier, B y Waughan, L. (2007): The city as one thing: *Progress in Planning*, 67  
<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/3272/1/3272.pdf>
- Hirsch, J. (1997). ¿Qué es la globalización? *Realidad Económica*, 147, 7-17.
- Ibars, J.A. y Sanz, B. (1983): La vivienda ilegal de segunda residencia en la provincia de Valencia. Separata del libro *Urbanismo y Medio Rural. Diputación de Valencia*.  
<https://roderic.uv.es/handle/10550/29271>
- Inurrieta, A. (2021): *Vivienda: la revolución más urgente*. Autor-Editor.
- Izquierdo, J.J. (2004). Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española. *CyTET*, 36(139), 43.
- Jaria, J. (2016) La externalización de los costes ambientales en el acceso a los recursos naturales: marco institucional y distribución inequitativa. *Working Papers*, 4. URV. 2016.  
[https://www.dret-public.urv.cat/media/upload/domain\\_89/arxiu/Working%20Paper%20n%C2%BA%204\\_1.pdf](https://www.dret-public.urv.cat/media/upload/domain_89/arxiu/Working%20Paper%20n%C2%BA%204_1.pdf)
- Jimenez, L. (1996): Jiménez Herrero, Luis M.: *Desarrollo sostenible y Economía Ecológica*: Editorial Síntesis.
- Jornet, S. (2023). La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial.: *CyTET*, 217

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Kempt, H. (2007): *Comment les riches détruisent la planète*: Seuil.
- Kent, F. (2008): *Streets as places. Using Streets to Rebuild Communities*.: Project for public spaces, inc.  
[https://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2015/04/using\\_streets\\_to\\_rebuild\\_communities.pdf](https://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2015/04/using_streets_to_rebuild_communities.pdf)
- Knox, P. L. (2005). Creating ordinary places: Slow cities in a fast world. *Journal of urban design*, 10(1), 1-11.
- Konijnendijk, C. (2021). The 3-30-300 Rule for Urban Forestry and Greener Cities.  
[https://www.researchgate.net/publication/353571108\\_The\\_3-30-300\\_Rule\\_for\\_Urban\\_Forestry\\_and\\_Greener\\_Cities](https://www.researchgate.net/publication/353571108_The_3-30-300_Rule_for_Urban_Forestry_and_Greener_Cities)
- Lassaletta, L. y Rivero, M. (2004): Modelos agrícolas: situación actual y perspectivas: *El Ecologista*, 42  
<https://www.ecologistasenaccion.org/14630/modelos-agricolas-situacion-actual-y-perspectivas/>
- Latouche, S. & Harpagès, D. (2011): *La hora del decrecimiento*: Octaedro.
- Latouche, S. (2007): *Pequeño tratado de decrecimiento sereno*: Icaria.
- Latouche, S. (2008): *La apuesta por el decrecimiento: ¿Cómo salir del imaginario dominante?*: Icaria.
- Latouche, S. (2016): Solidaridad Internacional Andalucía: El decrecimiento. Estrategias para la resiliencia local. Transiciones hacia el decrecimiento y el buen vivir: *Solidaridad Internacional Andalucía Vídeo*:  
<https://www.youtube.com/watch?v=4jOR6b-kKag&list=PLr1zbDY0x0CWWFsb5ywP1BYTxeRmbo2Fp&index=14&t=2s>
- Lavell, A. (2001). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. *Biblioteca Virtual en Salud de Desastres-OPS*, 4, 1-22.
- Lefebvre, H (2020): *El Derecho a la Ciudad*: Capitán Swing Libros.
- Lefebvre, H. (1973): *La producción del espacio*. Capitán Swing Libros.
- López, F. (2010): *Construyendo el derecho a la vivienda*: Marcial Pons.
- Machado, H. (2015). El territorio moderno y la geografía (colonial) del capital. Una arqueología mínima. *Memoria y sociedad*, 19(39), 174-191.
- Madorrán, C. (2015) Consumo luego existo. *Problemas y desafíos del consumo en nuestras sociedades*. (I Congreso Internacional de la Red Española de Filosofía.)  
[https://redfilosofia.es/congreso/wp-content/uploads/sites/4/2015/06/5.carmen.madorrان.ayerra@gmail.com\\_.pdf](https://redfilosofia.es/congreso/wp-content/uploads/sites/4/2015/06/5.carmen.madorrان.ayerra@gmail.com_.pdf)
- Maldonado, J. M. (2009). Ciudades y contaminación ambiental. *Revista de ingeniería*, 30  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-49932009000200009&lng=pt&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-49932009000200009&lng=pt&nrm=iso&tlng=es)
- Manrique, J. G. (2014). *Prevención de riesgos naturales y geotécnicos a través de la legislación sectorial y la ordenación territorial y urbanística. La evaluación ambiental estratégica y los riesgos en la planificación urbanística española*. (Tesis Doctoral, Universidad de Granada).
- Marcuse, P. (2011): ¿Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre?: *Urban*.  
<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1482/1984>
- Marín-Espinal, L.M. y Castro-Mer, J.L. (2020): Reinención de la dinámica urbanística de los espacios públicos: *Polo del conocimiento*.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7398415>
- Martín, R. 1997: Martín, R.: Tratado de Derecho Ambiental, Volumen III: *Editorial Trivium*.
- Martínez, F. (2003): Juicio crítico de la Novísima Recopilación: 1819: *Biblioteca Virtual Universal*.  
<https://josefranciscoescribanomaenza.files.wordpress.com/2015/01/aquc3ad3.pdf>
- Martínez, F. (2021) "Energía eólica e depredación do territorio." *Crítica urbana: revista de estudios urbanos y territoriales*.  
<https://criticaurbana.com/energia-eolica-e-depredacion-do-territorio>
- Meadows, D. (1972): The limits of the growth: *Universe*.  
[https://collections.dartmouth.edu/teitexts/meadows/diplomatic/meadows\\_itg-diplomatic.html](https://collections.dartmouth.edu/teitexts/meadows/diplomatic/meadows_itg-diplomatic.html)

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Meana, R. (2016): Decrecimiento y turismo: el papel del sector turístico en la extralimitación planetaria. La necesidad de un cambio de modelo puesto al día. *Turismo y crisis, turismo colaborativo y ecoturismo* (pp. 79-90). <https://core.ac.uk/download/pdf/154376789.pdf>
- Mella, J. M. y López, A. (2015). Ciudades sostenibles: análisis y posibles estrategias. *Urbanismo Organización Territorio Clave Multidisciplinar*, 17, 59-68.
- Méndez, E. y Delgado, M. (2003): Ordenación del territorio (nociones básicas en la experiencia de Venezuela): 2003. *Universidad Central de Venezuela*. [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_terr/article/view/7667/7589](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_terr/article/view/7667/7589)
- Miralles-García, J.L. (2015). Urban coastal development in Valencian country: a paradigmatic cas of non-sustainable development. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 10(3), 301-314.
- Miralles-García, J.L. (2019): New policies for the management of peri-urban agricultural spaces. The case of l'Horta de València (Spain): *Urban Agriculture and City Sustainability*, 13.
- Miralles-García, J.L. y Grau, V. (2016): Updated method of aptitude to sustainable urban development for including green infrastructure: *Environmental & Economic Impact on Sustainable Development*, 144.
- Miralles-García, J.L. y Martínez, F. (2018). Tourist development and planning on the Valencian mediterranean coast: The case of la Devesa del Saler. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 217, 495-507.
- Molano, F. (2015): El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea: 2015: *Folios*, 44. P, 4, 21. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/3954/3433>
- Montero, M. (2020): Desigualdad en medio del lujo: la Ibiza que no se ve: *El País Semanal*, 9/10/2020. [https://elpais.com/elpais/2020/10/09/eps/1602232349\\_306940.html](https://elpais.com/elpais/2020/10/09/eps/1602232349_306940.html)
- Morales, J. y Fernández, J. (2012). Análisis discriminante de algunas variables que influyen en la contaminación acústica debida al tráfico urbano en una gran ciudad. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 11(21), 13-22. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-33242012000200002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-33242012000200002)
- Morales, M. (2006) El desarrollo local sostenible. *Economía y Desarrollo*. 140(2). <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541310004.pdf>
- Moreira, (A. 2019): Desarrollo y progreso: el mito de un ideal moral. Analysis. *Claves de Pensamiento Contemporáneo*, 2019, 23 (4), pp. 1-23. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3521161>
- Moreno, A. (2016): El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica: balance y reflexiones críticas sobre una relación problemática: *Práctica urbanística*, 43.
- Moreno, C. (2019): *La movilidad del futuro es la inmovilidad*. Entrevista radio Francia Internacional: 2019. <https://www.rfi.fr/es/francia/20190627-la-movilidad-del-futuro-es-la-inmovilidad-carlos-moreno>
- Moreno, C. (2020): Pensar la Ciudad. Entrevista a Carlos Moreno: 2020. *iambiente*. <https://iambiente.es/2019/12/carlos-moreno-cada-euro-invertido-en-la-ciudad-debe-reflejo-en-economia-ecologia-inclusion/>
- Moreno, C. (2022): La Ciudad de los 15 Minutos, la revolución de las proximidades. *El espacio de lo público, Reflexiones en pospandemia*, JUSBAIRES Editor.
- Moreno, O. et al. (2014): La infraestructura verde como espacio de integración. Análisis de experiencias y estrategias sustentables para su consideración en la planificación, gestión y diseño en la gestión del paisaje en la intercomuna Temuco-Padre de las Casas, Chile.: *Sedici. Universidad Nacional de La Plata*. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/53434/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/53434/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1)
- Mosangini, G. (2007): Decrecimiento y cooperación internacional. *Rebelión*. <https://rebelion.org/decrecimiento-y-cooperacion-internacional/>
- Mosse, C. (1976): Los orígenes del socialismo en la antigüedad: *Historia General del Socialismo*. Coord. Jacques Droz. (P.P. 54-87): Destino.
- Muñoz, A. y Doménech, V. (2012): Muñoz, A. y Doménech, V. 2012: Comunidad Valenciana 2030. Síntesis de la Estrategia Territorial. *Generalitat Valenciana*. <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0672564.pdf>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Mur, S. (2006). Colegio de Economistas de Valencia. Conferencia 23 mayo 2006.  
[https://mur-estada.com/confe\\_valencia.htm](https://mur-estada.com/confe_valencia.htm)
- Nac U. (1987): *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*: Desarrollo y Cooperación económica internacional. Medio Ambiente.  
[https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf)
- Nac U. (2017): Planeamiento Urbano para Autoridades Locales. Cómo planear calles bien conectadas: *ONU HABITAT*.  
<https://www.local2030.org/library/67/3/Planeamiento-Urbano-para-Autoridades-Locales.pdf>
- Nac U. (2021): *The Physical science basis*. Intergovernmental panel on climate change, IPCC. Climate Change 2021: P, 4:  
[https://report.ipcc.ch/ar6/wg1/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6/wg1/IPCC_AR6_WGI_FullReport.pdf)
- Naredo, J.M. 1996: Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible: *Documentos. La construcción de la ciudad sostenible*.  
<http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>
- NAU Quito (2016): *Nueva Agenda Urbana HIII*: Naciones Unidas.  
<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Navarrete, M.R. y Escorza, H. (2018). La Concentración Urbana y el Medio Ambiente. Algunas consideraciones para su estudio en la ciudad de México. *Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad de México*.
- Neira, H. y al. (2019). Ecocidio. *Revista de filosofía*, 76, 127-148.
- Nel·lo, O. 2001: Comentarios sobre el libro Ciutat de Ciutats. Entrevista para *Métode*, Josep Vicent Boira. *Universitat de València*:  
<https://metode.cat/revistes-metode/monografics/entrevista-oriol-nello.html>
- Nel·lo, O. 2012: Ordenar el Territorio; La experiencia de Barcelona y Cataluña. *Tirant Humanidades*.
- 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>
- Ochoa, I. (2020): Qué es la glocalización: *El argumento del capital*.  
<https://igorochoa.net/2020/05/03/que-es-la-glocalizacion/>
- ODS agenda 2030: *Objetivos de Desarrollo Sostenible*: Naciones Unidas.  
<https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- Oliver, R. (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/>
- OMS. (2014): *OMS estima que 7 millones de muertes ocurren cada año debido a la contaminación atmosférica*: Organización Mundial de la Salud.  
[https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9406:2014-7-million-deaths-annually-linked-air-pollution&Itemid=135&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9406:2014-7-million-deaths-annually-linked-air-pollution&Itemid=135&lang=es)
- Orella, J.L. (1985): Las Ordenanzas Municipales de Orduña del siglo XVI. *En la España medieval*, 6: P.P. 337-378.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=122076>
- Ortega, J. (2018): El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico. *Ciudades*, (04), 31–48.
- Ortega-Moren, I. (2021). Ley de Suelo de 2015: urbanismo sostenible y acceso a la vivienda. *CyTET*, 53(207), 5-22.
- Palacio, J.L. et al. (2004): *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*. Instituto Nacional de Ecología.
- Parada, R. y Lora, M. (2019): *Derecho Administrativo III: Bienes públicos. Derecho urbanístico*: Dykinson
- Parejo, L. (2013): *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*. Tirant lo Blanch.
- Parejo, T. (2004): *La estrategia territorial europea. La percepción europea del uso del territorio*. Marcial Pons.
- Peña, M. (2005): La tutela Jurídica del Paisaje. Medio Ambiente y Derecho: *Revista electrónica de derecho ambiental*, N°. 12-13.  
<https://huespedes.cica.es/gimadus/12-13/TUTELA%20PAISAJE.htm>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Perales, F. (1996): La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975: *CyET XXVIII*. 1996.  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84121>
- Pérez del Hoyo, R. et al. (2016): La construcción de barrios obreros: Una aproximación al debate urbanístico en España, 1881-1907: *Scripta Nova*, 546.  
<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-546.pdf>
- 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>
- Pourramazani, H., y Miralles-García, J.L. (2022a). Exploring the link between travel behaviour and sustainable mobility. *WIT Transactions on Ecology and the Environment (Online)*, 260, 217-228.
- Pourramazani, H. y Miralles-García, J.L. (2022b). Concept of accesibility in sustainable transport: criteria and perspectives. *WIT Transactions on the Built Environment (Online)*, 212, 49-60.
- Prat, N. (2021): Per adaptar-nos a l'emergència climàtica hem de canviar de model econòmic. Entrevista de Marc Font para *Público*. 2021.  
[www.publico.es/public/entrevista-narcis-prat-per-adaptar-l-emergencia-climatica-hem-canviar-model-economic.html](http://www.publico.es/public/entrevista-narcis-prat-per-adaptar-l-emergencia-climatica-hem-canviar-model-economic.html)
- Pujadas, R. y Font, J. (1988): *Ordenación y Planificación Territorial: Síntesis*.
- Regos, A. et al. (2014): Rural abandoned landscapes and bird assemblages: winners and losers in therewilding of a marginal mountain area (NW Spain). *Reg. Environ. Chang.*  
DOI 10.1007 / s10113-014-0740-7
- Richter-Boix, A. (2022): Llevamos miles de años alterando ecosistemas y ello no es ni bueno ni malo. Conversaciones a raíz de la publicación del libro "El primate que cambió el mundo", por Mariángeles García: *YOROKOBU*.  
<https://www.yorokobu.es/alex-ritcher-boix/>
- Robertson, R. (2003). *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización* (pp. 261-284). Trotta.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2017): La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico: *Habitat y Sociedad*, 10.  
<http://hdl.handle.net/11441/68374>
- Rodríguez, E., y López, I. (2021). Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010). *Revista De Economía Crítica*, 2(12), P.P.39-63.  
<https://www.revistaeconomicacritica.org/index.php/rec/article/view/544>
- Rodríguez, L. (SF) Historia del urbanismo contemporáneo español. Pedro Bigador Lasarte. *Artículo COAM*.  
<https://www.coam.org/media/Default%20Files/fundacion/biblioteca/revista-urbanismo/docs/revista-urbanismo-n2-pag71-90.pdf>
- Rodríguez, M. 2006: *Riesgos catastróficos: Tipos de cobertura en el mundo y soluciones alternativas en el sector asegurador*. (Tesis de máster, Universidad de Barcelona)  
[https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/143999/1/TFM-DEAF-098\\_Rodriguez.pdf](https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/143999/1/TFM-DEAF-098_Rodriguez.pdf)
- Romero, M.J. (2020): La disciplina urbanística en la LOTUP: *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*. Hervás, J. et al. P.P. 1029-1072. Tirant lo Blanch.
- RSP. (2021). Protección de Suelo. *Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril, de 2021, sobre protección del suelo*.  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0143\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0143_ES.html)
- Rueda, S. (1997). La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. *Ciudades para un futuro más sostenible*, 19.  
<http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>
- Rueda, S. (2017). Les superilles per al disseny de noves ciutats i la renovació de les existents: el cas de Barcelona. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, (59), 0078-93.
- Sáenz, G. (1980): Ordenación territorial en la crisis actual: *Ciudad Y Territorio*. Revista de Ciencia Urbana, 1. 1980.  
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=964413>
- Sanabria, S. (2014): Sanabria Pérez, S.: La ordenación del territorio: origen y significado: *Terra*, 47:  
<https://www.redalyc.org/pdf/721/72132516003.pdf>

## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Sánchez, B. (2005): Ordenación territorial y planificación portuaria. *Instituto Universitario de Estudios Marítimos*: <https://docplayer.es/38845188-Ordenacion-territorial-y-planificacion-portuaria.html>
- Sánchez, E. et al. (2006): Sánchez Goyanes, E, Ivars Bañuls, J.A., Romero Saura, F.: *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Santamarina, B. (2009). Cabanyal, cada vez más cerca. Del lugar al espacio como mercancía. *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía*, 32, 915-931.
- Sanz, S. (2006). Turismo de litoral: líneas de actuación para el logro de un desarrollo sostenible. *Estudios turísticos*, (168), 61-83.
- Segrelles, J. A. (2012). Reflexiones sobre la crisis actual, el capitalismo neoliberal y la falacia de la construcción europea. *Meridiano. Revista de Geografía*, 1
- Selectra (2022): Climate consulting: Earth Overshoot Day: ¿qué es el Día de la Sobrecapacidad?: *Climate Consulting Selectra*.  
<https://climate.selectra.com/es/que-es/earth-overshoot-day#que-es-el-earth-overshoot-day>
- Sennet, R. y Sendra, P. (2020): *Diseñar el desorden. Experimentos y disrupciones en la ciudad*: Alianza Editorial.
- Serrano, A. 2001: *Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?*: III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón. España  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=3438>
- Sevilla, A. (2010). Hacia el origen de la planificación: territorio, enclosure acts y cambio social en la transición del feudalismo al capitalismo. Ciudades. *Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (13), 165-181.
- Silicon. 2011: *De los megavatios a los negavatios*:  
<https://www.silicon.es/econostruxure-de-los-megavatios-a-los-negavatios-10725>
- Sorando, D. y Ardura, A. (2018). Procesos y dinámicas de gentrificación en las ciudades españolas. *Papers 60. Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, (60), 34-47.  
[https://oa.upm.es/52047/1/INVE\\_MEM\\_2018\\_281069.pdf](https://oa.upm.es/52047/1/INVE_MEM_2018_281069.pdf)
- Taibo, C. (2014): Decrecimiento. "Del mito de la abundancia a la simplicidad voluntaria": *Documental de Luis y Manu Picazo Casariego: Entrevista a Carlos Taibo*.  
[www.documentaldecrecimiento.com](http://www.documentaldecrecimiento.com)
- Tella, G. (1996). La zonificación urbana en su primer escenario. *Web Architecture Magazine*, 1  
<http://www.arranz.net/web.arch-mag.com/3/coll/coll3ts.html>
- Temes-Cordovez, R. et al. (2019): Suelo urbanizado y no ocupado en la Comunidad Valenciana. Hipótesis de un urbanismo del decrecimiento: *Fundamentos y práctica de la ciudad sostenible*. Poyatos, J. et al. P, 311-324: Universidad Politécnica de Valencia.  
[https://gdocu.upv.es/alfresco/service/api/node/content/workspace/SpacesStore/9cc82725-6ed4-4dc7-b67a-d007a89517bd/TOC\\_2022\\_07\\_01.pdf?guest=true](https://gdocu.upv.es/alfresco/service/api/node/content/workspace/SpacesStore/9cc82725-6ed4-4dc7-b67a-d007a89517bd/TOC_2022_07_01.pdf?guest=true)
- Torres-Tovar, C.A. (2019). Globalización, mercantilización, clústers y gentrificación en la ciudad. *Bitácora urbano territorial*, 29(1), 7-9.
- Tucci, C. E. (2004). Inundaciones urbanas. *Boletín de la OMM*, 53.  
[https://repositorio.aemet.es/bitstream/20.500.11765/14668/1/Boletin\\_OMM-53\\_1%285%29.pdf](https://repositorio.aemet.es/bitstream/20.500.11765/14668/1/Boletin_OMM-53_1%285%29.pdf)
- Urruzola, J.P. (SF): Del concepto de territorio: del habitar. *Relaciones. Revista al tema del hombre*.  
<http://www.chasque.net/frontpage/relacion/0612/habitar.htm>
- Valdivia, B. (2018). Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora. *Hábitat y Sociedad*.  
<https://institucional.us.es/revistas/habitat/11/Hys11-mon04.pdf>
- Valenzuela, M. (1986): EL SUELO NO URBANIZABLE, UN TERMINO AMBIGUO PARA UNA REALIDAD COMPLEJA. *Ciudad y Territorio*.  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/82084/60770/268243>
- Valenzuela, M. (2009): Ciudad y Sostenibilidad, el mayor reto urbano del siglo XXI. *Lurralde, Revista de Investigaciones Espaciales*, n. 932:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3179605>



## TESIS: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD

- Vancouver. (1976): Naciones Unidas: La Declaración de Vancouver para los asentamientos humanos. Directrices para la Acción, 1976.  
<http://www.un-documents.net/van-dec.htm>
- Verdaguer, C. (2017): Después de Hábitat III: aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana: *CyTET*, 191.  
<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BP1019>
- Vilanova, J.M. (2003). Las Dinámicas Morfológicas Metropolitanas. *Mediterráneo Económico*, 3.
- Vivas, E. (2011): La crisis alimentaria golpea de nuevo: *La Directa*, 221.  
<https://esthervivas.com/2011/03/24/la-crisis-alimentaria-golpea-de-nuevo/>
- Vivas, E. (2019). Respeto. URBS: *Revista de estudios urbanos y ciencias sociales*, 9(2), 135-136.
- Wikipedia, (2022): *Impacto ambiental de la agricultura*.  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Impacto\\_ambiental\\_de\\_la\\_agricultura](https://es.wikipedia.org/wiki/Impacto_ambiental_de_la_agricultura)
- Zamora, M. C. (2015). Cambio climático. *Revista mexicana de ciencias forestales*, 6(31), 04-07.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-11322015000500001&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-11322015000500001&script=sci_arttext)
- Zoido, F. 1998: Geografía y ordenación del territorio: *Scripta Vetera*.  
<http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>

## **INDICE DE IMÁGENES**

IMAGEN 1. POBLADO DE EL PUIG.BENICARLÓ.	16
IMAGEN 2. CASTRO DE VILADONGA. GALICIA.	16
IMAGEN 3. EL PIREO. GRECIA. TRAMA HIPODÁMICA DE HIPODAMO DE MILETO	18
IMAGEN 4. ENSANCHE DE BARCELONA. CATALUNYA.	18
IMAGEN 5. PLAN DE LOS COMISIONADOS. NUEVA YORK	19
IMAGEN 6. CASAS BARATAS COOPERATIVA «EL VISO». 1925	29
IMAGEN 7. FINCA ROJA. VALENCIA.1933.	30
IMAGEN 8. CONJUNTO DE LA ISLA PERDIDA. VALENCIA. BARRIO DE ALGIRÓS. 1962.	36
IMAGEN 9. SITUACIÓN ACTUAL DEL ÁMBITO DEL P.A.I. «CIUDAD SENIOR». BENICARLÓ. AÑO 2003.	55
IMAGEN 10. STELLENBOSCH. REPÚBLICA SUDAFRICANA.	105
IMAGEN 11. URBANIZACIÓN LAS ATALAYAS.PEÑÍSCOLA.	146
IMAGEN 12. MAQUETA Y REALIDAD.	147
IMAGEN 13. QUEMA EN EL AMAZONAS.	151
IMAGEN 14. EMIGRACIONES CLIMÁTICAS	154
IMAGEN 15. KATRINA.	155
IMAGEN 16. REEVES EN SU CASA DE LA BORGOÑA FRANCESA.	157
IMAGEN 17. PROBLEMAS AMBIENTALES.	178
IMAGEN 18. EXPLOTACIÓN MINERA.	178
IMAGEN 19. LA CAÑADA REAL.MADRID.	183
IMAGEN 20. EMIGRACIÓN CLIMÁTICA FRENTE A EVENTOS DISRUPTIVOS.	194
IMAGEN 21. PROPUESTA REVEGETAR UNA VÍA DUPLICADA.	203
IMAGEN 22. CARRETERA PARA INTEGRAR EN SUELO URBANO.	204
IMAGEN 23. LENTIFICACIÓN Y REVEGETACIÓN.	204
IMAGEN 24. PROPUESTA DISTRITO DE GAGARIN.	205
IMAGEN 25.PROPUESTA SECCIÓN CARRETERA COMARCAL.	205
IMAGEN 26. CRUCERO EN PLAZA SAN MARCOS, VENECIA.	212
IMAGEN 27. LA VALL DELS ALFORINS.	213
IMAGEN 28. LA DEHESA DEL SALER	218
IMAGEN 29. EL MAR DEL ARAL.	219
IMAGEN 30. URBANIZACIÓN EN PARQUE NATURAL.	231
IMAGEN 31. CUMBRES DEL SOL.	231
IMAGEN 32. CAMBIO CLIMÁTICO Y MAR MENOR.	234
IMAGEN 33. FOTOGRAMA DE UNA DISTOPÍA	235
IMAGEN 34. BENITATXELL. EL DESINTERÉS POR EL PAISAJE.	256
IMAGEN 35. REVERSIONES POR ACCIÓN DE LA NATURALEZA	264
IMAGEN 36. PROPUESTA DE PEATONALIZACIÓN	264
IMAGEN 37. REGENERACIÓN URBANA EN BILBAO	266
IMAGEN 38. DESTRUCCIÓN EN BELLREGUARD	268
IMAGEN 39. L'HORTA DE VALÈNCIA	270
IMAGEN 40. LA PRIVATIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO POR MEDIOS DE TRANSPORTE.	275
IMAGEN 41. URBANISMO DESMOVILIZANTE	279
IMAGEN 42. RECUPERANDO ESPACIOS	283
IMAGEN 43. AÍN	286
IMAGEN 44. ¿VIAL PÚBLICO?	288
IMAGEN 45. PANORÁMICA GOLF	292
IMAGEN 46. LA INVASIÓN TERRITORIAL DESCONTROLADA.	293
IMAGEN 47. DISEMINADOS 1	293
IMAGEN 48. DISEMINADOS 2	294
IMAGEN 49. DISEMINADOS 3	294
IMAGEN 50. UNA NUEVA MANERA DE DEPREDAR EL TERRITORIO	305

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1. TIEMPO DIARIO CONSUMIDO EN DESPLAZAMIENTOS AL TRABAJO.	122
GRÁFICO 2. LOS TRES CÍRCULOS DE LA SOSTENIBILIDAD	145
GRÁFICO 3. DIAGRAMA DE LAS CUMBRES CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.	153
GRÁFICO 4. TEMPERATURAS GLOBALES EN EL PLANETA.	153
GRÁFICO 5. DENSIDAD DE POBLACIÓN COMUNIDAD VALENCIANA. AÑO 2004.	180
GRÁFICO 6. METROMINUTO.	280