

La Coordinación de la Planificación del Territorio. Diez reflexiones sobre el territorio*

José Núñez Castaín

Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio

Ante la estructura de coloquio, y el momento crucial que vivimos en estos días recién aprobado en el Parlamento Andaluz el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) he optado por unas reflexiones sobre el momento presente y nuestro inmediato futuro sobre los instrumentos de planificación que sin duda necesitan importantes cambios, de modo que permitan más abrir debates que dar soluciones a los problemas.

Quiero entender que si tratamos de conflictos entre planes será porque tratamos de conflictos territoriales no resueltos por los planes y eso a su vez será porque somos conscientes del fracaso del modelo vigente.

1. El mundo como escenario

En las últimas décadas y a consecuencia de los procesos llamados de globalización económica y revolución tecnológica, estamos envueltos en una dinámica conformadora de un **nuevo escenario mundial**, sin apenas consciencia de ello y posibilidad de control. En esta dinámica se están produciendo fortísimos cambios sociales, culturales, económicos, tecnológicos, políticos y medioambientales marcando un tiempo que algunos autores se atreven a denominar **cambio de ciclo** o incluso de era en el mundo.

Este proceso de cambios se está realizando con tales novedades y a tal velocidad y, que los esquemas anteriores de planificación del territorio para

* Conferencia pronunciada el 15 de noviembre de 2006 en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Sevilla.

adaptarlo a los nuevos requerimientos han quedado obsoletos. El sistema urbano mundial está conformando un territorio red que se convulsiona con el nacimiento de nuevas megaciudades fuera del llamado primer mundo, con nuevas jerarquía urbanas geoestratégicas, nuevas redes de comunicación, e importantes e indeterminadas migraciones mundiales que dibujan **un confuso escenario de fuerte dinámica urbana y grandes incertidumbres.**

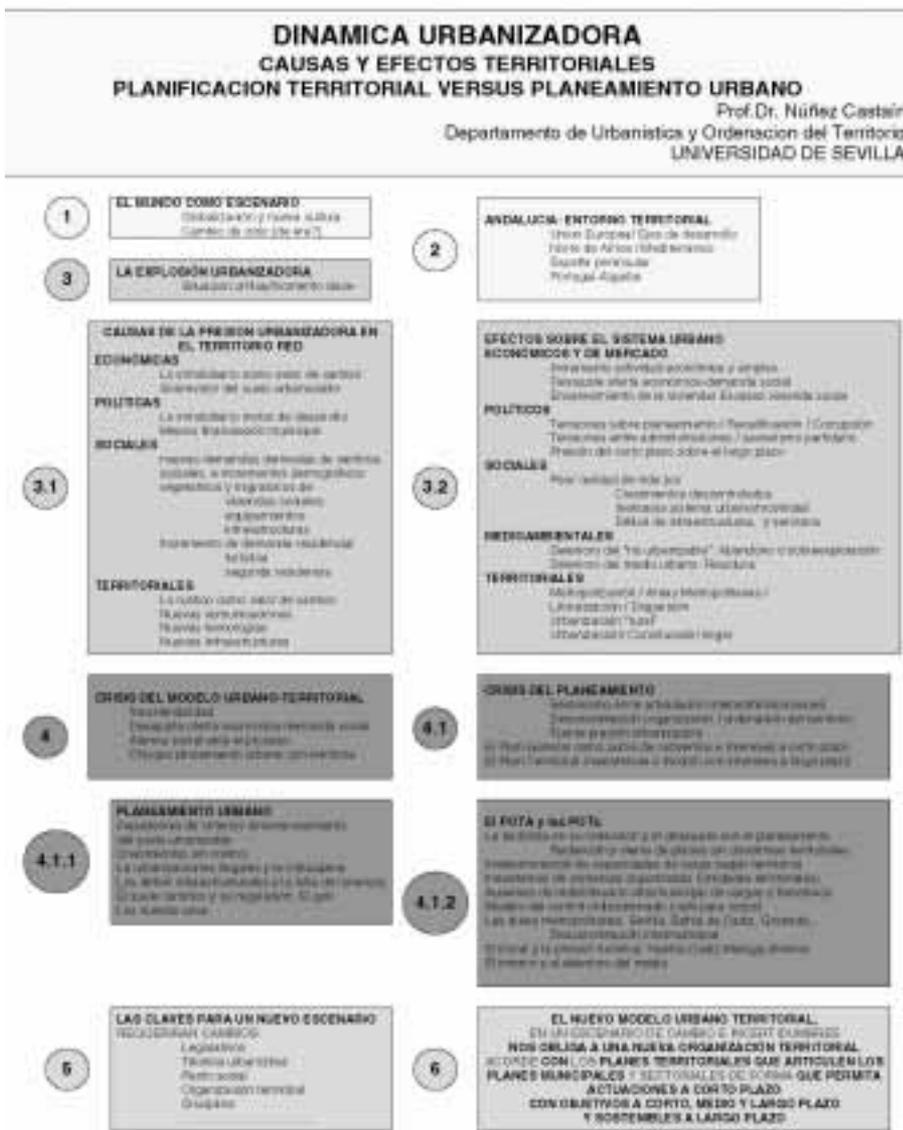
2. La explosión inmobiliaria: economía de “ladrillo y turismo”

El escenario europeo se reajusta superando crisis industriales anteriores, desarrollándose la “sociedad del conocimiento”, recibiendo a importantes migraciones, ampliando sus fronteras con nuevos países y reajustando su economía a los nuevos tiempos, con las incidencias territoriales consiguientes.

En España hay que superponer a los anteriores cambios en la última década (1996-2006) una singular **explosión urbanizadora**, donde **lo inmobiliario** se utiliza básicamente **como valor de cambio**, en un modelo de desarrollo económico marcado por la generación de plusvalías. Ello ha provocado que junto a los récord de lo construido por año, se produzca un desajuste cada vez mayor entre demanda social de vivienda y oferta inversora de construcción de la misma.

Más concretamente **en Andalucía** al anterior proceso urbanizador español se superpone **una mayor demanda turística, tanto de segunda residencia como hotelera.** Este desarrollo económico de “ladrillo y turismo” ha consumido a velocidad gran cantidad de suelo y provocado en muchos casos graves impactos territoriales..

En el cuadro siguiente se tratan de esquematizar las causas de la presión urbanizadora (básicamente económicas) y sus efectos (sociales y medioambientales).



3. La crisis del modelo urbano territorial

Además de las demandas sociales no satisfechas de viviendas, equipamientos e infraestructuras la dinámica urbanizadora ha tenido **efectos territoriales** sobre las distintas zonas que han provocado fenómenos de:

Metropolización de áreas metropolitanas de las capitales

Litoralización de la urbanización y de la población en toda la costa andaluza

Proliferación de **urbanizaciones dispersas** de baja densidad en el medio rural

Abandono de las explotaciones agropecuarias por los valores “expectantes” urbanizadores

Urbanizaciones y construcciones ilegales por falta de control

Planes con previsiones de **crecimientos urbanos ilimitados**, justificados por demandas externas

Todos estos fenómenos han evidenciado **la crisis del modelo actual por insostenibilidad** generalizada, **desequilibrios oferta económica-demanda social**, choque entre **planificación urbana (intereses a corto plazo)** con la **territorial (objetivos a largo plazo)**, y desde luego por la **alarma social por sensación de corrupción generalizada**

4. La ordenación del territorio: 12 años entre LOT y POTA

La Administración andaluza aprobó la LOT en 1994, redactó las Bases en 1999, y ha seguido este proceso de dinámica urbanizadora año a año hasta la actualidad en que al fin **se aprobará definitivamente el POTA, es decir a los 12 años** de la ley que lo regulaba.

Durante estos años se abordan estudios previos, esquemas de ordenación territorial, bases, avances, directrices de ordenación, pero no se pone límite alguno al crecimiento, **no se asignan capacidades de acogida** o cargas asumibles por el territorio, y tan solo se analizan las previsiones de los planes generales individualmente en el momento de su aprobación definitiva.

Por otra parte el territorio funcional objeto de Plan, la antes llamada comarca y ahora unidad territorial, se dibuja en los planes pero no tiene rostro, nadie responde.. La administración andaluza no tiene intención de que los ámbitos de la organización administrativa del territorio, y por tanto los la aplicación de sus políticas coincidan con los ámbitos del ordenación del territorio. **No se aborda la comarcalización** político-administrativa perseguida desde hace décadas. **No coincide pues la ordenación del territorio con la organización del territorio.** E incluso no se aprueban definitivamente los Planes Subregionales porque no se desean adquirir compromisos inversores de la administración redactora.

Recientemente se están abordando los POTs subregionales, y se han tratado de conciliar los intereses generales con las previsiones municipales, produciéndose fricciones en la delimitación de territorios a proteger, pero sin asignar ni distribuir capacidades.

5. Los planes generales: la sostenibilidad literaria

En el 2002 se aprueba la LOUA como nuevo marco para la redacción de Planes Generales. Se da un plazo de cuatro años para adaptarse que finaliza el próximo mes de enero y en caso contrario se “congelarían” los vigentes. **Se inicia un proceso generalizado de planeamiento urbano** del que ya están aprobados un 5% aproximadamente, el resto se encuentra en redacción, aunque hay más de un centenar sin comenzar.

Los Planes se encuentran con un escenario de fuerte presión urbanizadora, con déficit importantes de infraestructuras y equipos. En muchos casos la figura del convenio no se emplea para gestionar el modelo deseado sino que **el modelo es la suma de los convenios** propuestos por particulares, que suponen ingresos importantes a los municipios.

Este proceso de planeamiento se ha llevado a cabo sin más directrices territoriales superiores, que las fricciones con algunos POTs (donde existan) en el camino, y con unas previsiones de crecimientos acordes con la filosofía imperante de ladrillo y turismo como modelo económico de mantenimiento de empleo y riqueza. **Todo ello desde luego con una memoria “sostenible”**. No hay plan que no repita en todas las apartados de su memoria de ordenación la palabra sostenible o el concepto sostenibilidad.

6. El primer freno: La vivienda protegida

El encarecimiento desmesurado de los precios y la falta de vivienda social obligan en el 2006 a aprobar las medidas de vivienda y suelo con las previsiones del 30% de reserva para viviendas con algún tipo de protección, y con la “regulación encubierta” del suelo turístico forzando una proporción de planta hotelera respecto a turismo residencial. Medida generalizadora y con necesidad de futuras modulaciones.

Se inicia un proceso de **cambio de ciclo con un importante paquete de vivienda protegida**, de objetivos compartido pero tan reciente que con el planeamiento sin aprobar no podemos aún determinar su eficacia.

7. El crecimiento andaluz ¿quién suma previsiones?

Ante la falta de criterio territorial de asignaciones de cargas o distribución de crecimientos la administración territorial analiza caso a caso las previsiones de crecimiento de cada plan general. La no coincidencia de la demanda (básicamente supramunicipal, 2ª residencia, turistas residentes, habitantes de áreas metropolitanas circundantes a ese municipio..) con los indicadores municipales de demografía vegetativa provoca análisis subjetivos. Ello provoca tensiones entre administraciones con sospechas de sectarismos en las autorizaciones (según color político del municipio).

Y además nadie suma (¿porqué el POTA y los POTS no contienen la suma de las previsiones de crecimiento de cada municipio?). En mi opinión porque resultaría escandalosa. Quizás estemos más que duplicando el parque residencial actual.

Por otro lado si existen análisis de las demandas en Andalucía de viviendas para extranjeros, ó para segunda vivienda, todos los municipios la pueden cubrir? A donde nos lleva esta desenfadada carrera de oferta inmobiliaria? ¿Hemos superado ya los dos millones de viviendas previstas por los planes generales en sus avances?

8. La exigencia de limitación en el POTA

A raíz del caso Marbella, se acentúa el clima de descontrol urbanístico, se producen informes sobre miles de viviendas ilegales, se sacan a la luz un rosario de corrupciones y se crea tal clima de alarma social que obliga a tomar medidas contundentes de freno y paralización de este proceso. Se redactan decálogos, filosofías sostenibles, medidas disciplinarias para el control...

Pero las previsiones de crecimiento de los planes explicitan la incapacidad de los municipios en resistir la presión inmobiliaria y en justificar razonadamente sus incrementos de suelo urbanizable.

En paralelo se detectan claves de desaceleración del crecimiento de los precios (crecen menos ¡solo el 18% anual! no es que bajen), de trasvases financieros inmobiliarios (banca, promotoras y de constructoras) a otros sectores, es decir indicios de lento enfriamiento de esta dinámica urbanizadora.

Dado los riesgos de crisis económica y desempleo en el sector construcción se buscan en principio medidas generalizadoras que ralenticen este pro-

ceso, sin colapsos, volviendo a la “ciudad mediterránea” (¿cuál de ellas es la arcadia feliz?) a la limitación del crecimiento y a la sostenibilidad medioambiental que obliga a la protección de los recursos.

Y ahora en estos días la última guinda. Después de más de 10 años sin poner el cascabel al gato, sin precisar capacidades de carga en el territorio, después de más de dos de redacción y búsqueda de consenso del POTA, después de la participación pública, después de abordar multitud de planes generales que se encuentran a las puertas de su aprobación en el próximo enero, el Parlamento andaluz insta al gobierno a limitar el crecimiento de los municipios al 30% de su población y al 40% del suelo urbano. Dejando abierta un “en su caso” serán los POTs subregionales los que precisen esta medida.

9. El futuro inmediato de los planes

En primer lugar la interpretación literal de la medida generalizadora (y por tanto injustificadas en la heterogeneidad de casos y territorios) implica un **cambio de ciclo en la dinámica urbanizadora y consecuentemente en los planes de ordenación urbana y territorial.**

Lo confirma en que **afecta a prácticamente todos los planes en redacción**, con la excepción de Sevilla. Es evidente que limitar un crecimiento a un % favorece a las grandes ciudades.

Si la afección fuera notable (en bastantes casos lo es) obligaría a revisar lo redactado volviendo a las aprobaciones iniciales con lo que desde luego no se cumplirían los plazos de adaptación.

Por otro lado el “en su caso” parece indicar que sería deseable abordar primero los POTs y una vez que estos racionalizaran y distribuyeran las cargas y diesen normativas y directrices a los Planes Generales.

Las adaptaciones “a la baja” puede que induzcan a algunos municipios a mantener los planes vigentes.

Pretendemos dilucidar los conflictos que se dan entre los distintos instrumentos que tratan de ordenar el territorio. Y en consecuencia proponer medidas que regulen estos conflictos. Pero los conflictos que se dan entre los planes no son sino el reflejo de los conflictos entre objetivos económicos y de sostenibilidad, entre el corto y el largo plazo, entre las competencias de las Administraciones.

10. Claves para un nuevo escenario urbano territorial

La finalidad de paralización de la explosión urbanizadora provocada por esta medida del POTA puede ser entendida y compartida. El límite global numérico razonable. Pero de una primera reflexión se deduce inmediatamente que es necesario modularla. No es lo mismo una gran ciudad que un pueblo. La costa que el litoral. Una ciudad industrial o turística.

Y el escenario posible para esta modulación se nos antoja que sea el subregional, la comarca. En el nuevo territorio-red que se nos dibuja la figura clave será la de los POTs, porque reflejan el escenario donde se dan las claves organizativas y las demandas de la población. Pero si queremos eficacia en su gestión debe organizarse, tener legitimidad democrática para arbitrar medidas y ejercer disciplina.

Sería necesario diseñar mecanismos compensatorios de distribución de cargas y beneficios entre municipios de un ámbito subregional. ¿Podrían admitirse transferencia de crecimientos entre unos municipios y otros al modo de Kyoto?

Los tiempos de redacción y las adaptaciones a los cambios o nuevos proyectos territoriales de los planes, en una era donde la información puede mantenerse al día deben ser más ágiles que los actuales (no me refiero a los años en decidir si se planifica o no, sino a la tramitación).

Se anuncia otra vez el Plan del AM de Sevilla ¿Se puede pensar que una pieza del puzzle metropolitano puede ordenarse a si mismo sin la consideración de los flujos con el resto de las piezas? El territorio-red no es ni puede ser la suma de piezas municipales independientes.

Por otra parte desaparecerán las fricciones y los planes generales diseñarán con más libertad sus modelos si se les libera de la presión de la inexistencia de límites y se les dota de las regla de juego que le permitan articularse con sus vecinos conformando un solo modelo territorial.

El nuevo modelo urbano-territorial en el escenario de incertidumbres y potencialidades nos obliga a una nueva organización territorial acorde con los Planes Territoriales que articulen Planes Municipales y Sectoriales que permitan actuaciones a corto plazo, con objetivos a corto, medio y largo plazo y naturalmente sostenibles a largo plazo.

Para ello requeriremos de cambios legislativos, de nuevas técnicas urbanísticas, de nueva organización territorial y naturalmente de disciplina. Ese es NUESTRO reto. Por ello DEBEMOS trabajar.