

De la teoría a la práctica en la planificación territorial

Alberto Leboeiro

"Les frontières de l'État passent désormais à l'intérieur des villes"

From theory to practice in territorial planning

Sustainable development arose in response to the unlimited growth suggested by economists as the only means of achieving development, which suggestion led to territorial planning, the settling of new territories by means of the New Towns or Villes Nouvelles, the peripheral growth of our cities, or the replacement of the historical quarters.

The problems generated by this form of growth can be observed in our cities today: indiscriminate increase in mobility in general and particularly in private vehicles, owing to the functional specialisation of the space: congestion, social segmentation, desertion and marginalisation of the central urban spaces, loss of the complexity of the traditional city, increase in the waste generated by the city and its elimination by means of transfer to areas further away.

The Madrid region was by no means free from this type of processes. the towns near the capital experiencing strong growth during the sixties. being mono-functional dormitory towns which were linked for the rest of their functions to the capital and were therefore dependent on transport. somewhat precarious at the time; peripheral growth around the central city as segmented spaces beyond the walls; the destruction of valuable historical elements in the central areas. for the purpose of locating business activities. with what this represented in terms of central area specialisation, as well as the deterioration in the historical quarter that was left to its fate and inhabited by the weakest groups or taken over by the most marginal ones.

The Community of Madrid had a population of 5,036,172 in 1996, over a total area of 8027 square kilometres. This population lives in an urban area of 650 square kilometres, which

El desarrollo sostenible surge como contestación al crecimiento ilimitado planteado por los economistas como única manera de alcanzar el desarrollo, planteamiento que llevó a la planificación territorial a la colonización de nuevos territorios mediante las *Neo' Towns o Villes Nouvelles*, a los crecimientos periféricos de nuevas ciudades, o a la sustitución de los cascos históricos. Todo ello mediante la bandera de un urbanismo racional, que aplicaba técnicas por todos conocidas como la zonificación con su separación de funciones y una mayor segregación espacial de la población. Esta extensión indefinida del crecimiento a nuevos territorios, se realizó en muchos casos sobre los de más valor, como en el caso de la mayoría de las colonias de vivienda unifamiliar, con escasa diversidad, creando espacios urbanos carentes de complejidad, lo que provoca que estos nuevos asentamientos dependan de la ciudad central para multitud de funciones, empleo, ocio, etc., todo ello con un alto coste de transporte.

Con las crisis económica y energética de principios de los setenta empiezan a plantearse ciertas cuestiones: ¿Qué pasaría si el crecimiento de la población mundial siguiera sin control? ¿Cuáles serían las consecuencias medioambientales si el desarrollo económico continuara al ritmo actual? ¿Qué se puede hacer para asegurar una economía humana que provea lo suficiente para todos y que además tenga cabida dentro de los límites físicos de nuestro planeta? El informe conocido como *Los límites del crecimiento* dirigido por Dennis Meadows, encargado al M.I.T. por el Club de Roma y publicado por la Comisión de la CEE en 1972, fue muy contestado a todos los niveles y provocaría que en 1974 se acuñara en la reunión de Cocoyoc ya en el ámbito oficial, el concepto de "ecodesarrollo". Este término no fue aceptado por los economistas y más tarde sería sustituido por el de "Desarrollo sostenible". El concepto, falto de concreción, tenía la suficiente carga de ambigüedad como para ser aceptado por los economistas, a pesar de que, como ya expusiera Daly, el desarrollo sostenible es desarrollo sin crecimiento, contradiciendo la vinculación clásica entre desarrollo y crecimiento.

Ya en el año 1977 Campos Venuti se manifestaba en este sentido: "Debido a la indiferencia urbanística y ecológica, la ciudad, el territorio y el medioambiente se encuentran al borde del colapso que representa un componente determinante y, lo que es peor infravalorado de la crisis económica..., el excesivo predominio de la edificación privada, asentamientos que se extienden como mancha de aceite , terre-

nos agrícolas no cultivados, centros históricos agredidos, ambientes naturales destruidos: es verdaderamente necesario para el territorio y el medioambiente un proyecto de transformación de la sociedad".

Los problemas generados por esta forma de crecimiento los podemos observar en nuestras ciudades hoy en día: aumento indiscriminado de la movilidad en general y en particular en vehículo privado debido a la especialización funcional del espacio, congestión, segmentación social, abandono de los espacios urbanos centrales y su marginación, pérdida de la complejidad de la ciudad tradicional, aumento de los vertidos generados por la ciudad y su eliminación mediante el traslado a espacios más alejados.

represents 8%, with a gross density of approximately 77 inhabitants per hectare.

There are some very high population imbalances in terms of dependence on the central city. This generating a volume of 6,227,091 journeys by mechanical means of transport. The ratio of the use of public transport is currently high, although decreasing, having dropped from 55.5 in 1988 to 52.1 in 1996.

All these details which, from the sustainability point of view, are improvable, make long-term planning a necessity. In 1996 the population of the Community of Madrid occupied 21.5 sq.m. of dwelling per inhabitant, with a household of 3.06 persons. A population increase of 225,000 inhabitants is forecast for the 15 years between 1996 and 2011, which represents a limited increase.

Over the last 5 years a total of 200.000 dwellings have been built in the Community, and this is a sizeable figure. However, there has been a substantial change in their type.

In some areas, such as the metropolitan west. today, and for the first time in Spain, there are more houses than flats, with all that this implies in terms of cultural change and loss of the street as a place for social relations.

In addition, the last 10 years have seen a strong increase in mobility using mechanical means of transport, the number of journeys/year rising from 5.242.427 to 6.227.096.

The distribution of mobility between public transport and private vehicle is currently 53.79% of the total in public transport, due to the transverse mobility and the increase in houses. These figures are changing fast throughout Europe in favour of private transport and, despite all the efforts being made in this sector, it will be difficult for the situation to be otherwise in our region.

The abandonment of obsolete spaces and the need for areas highly valued for tertiary activities are

La región de Madrid no fue ajena a este tipo de procesos, con un fuerte crecimiento de las ciudades próximas a la capital durante los años sesenta, ciudades dormitorio monofuncionales, vinculadas para el resto de las funciones a la capital y por tanto dependientes de un transporte, en su momento precario; los crecimientos periféricos a la ciudad central como espacios segmentados más allá de las murallas; la destrucción de los elementos históricos de valor, en los espacios centrales, para la ubicación de actividades económicas, con lo que supuso de especialización de área central, así como el deterioro del casco histórico abandonado a su suerte, permaneciendo en el mismo los grupos más débiles o siendo ocupados por los más marginales.

El mismo Meadows. años más tarde, en 1992, en un nuevo informe titulado *Mcís allá de los límites* presenta lo que según José Manuel Naredo es "un buen exponente de la fuerza con la que soplan los vientos del conformismo conceptual en el discurso económico" según Meadows, pese a existir límites al crecimiento, no tiene por qué haberlos al desarrollo, aunque para ello sean necesarios dos cambios:

- Una revisión global de las políticas y prácticas actuales que perpetúan el crecimiento y el consumo material y de la población.
- Una mejora rápida y drástica de la eficiencia en la utilización de materiales y energía.

Ello requeriría:

- Equilibrar objetivos a largo plazo y objetivos a corto plazo.
- Dar prioridad a la suficiencia, la equidad y la calidad de vida, sobre cantidad de producción.

El concepto de desarrollo sostenible aparece en la mayoría de los documentos de planificación actuales. Ejemplo de ello es *La Octava Conferencia sobre Investigación Urbana y Regional*, patrocinada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, celebrada en Madrid el 3 de julio de 1998. que planteaba dos de los temas de debate centrados en el desarrollo sostenible:

- Los conflictos entre las principales tendencias de desarrollo del espacio urbano y las exigencias de un desarrollo urbano sostenible, en referencia a la planificación.
- El papel de los diferentes agentes en la formulación e implementación de políticas de desarrollo sostenible. en referencia a la gestión.



problems associated with disindustrialisation. The dispersal of tertiary activities generates a further increase in mobility, so avoiding low density is becoming the main planning task in most European Community countries.

In this context, urban development in European cities, environmentally-sustainable economic growth, must be analysed from the point of view of maintaining the economic growth while avoiding negative environmental impact. If the actions cannot be changed or the impact limited, other compensatory measures must be taken in other sectors of society.

The policies should tend towards maintaining an acceptable level of social wellbeing that can be sustained in the future and that does not enter into conflict with the overall level of sustainability. The policies for protecting biodiversity and conserving the urban green spaces are at the initial stage and there are difficulties with regard to taking on the structure of free spaces with the same degree of intervention as that given to infrastructures and building on private land.

The concept of compact city appears to be under discussion in some countries, despite awareness about the problems of sprawl, which has to do with cultural and historical tradition.

The need for development of regional-scale planning is something that is undisputed at all professional levels. Over the last few years the

Estos planteamientos aparecen de forma muy similar en la mayor parte de los debates académicos, y no son ajenos al Plan Regional de Madrid que se encuentra en proceso de redacción. Las demandas sociales de nuevas viviendas, evaluadas en 500.000, junto con la necesidad de estructurar el territorio mediante las infraestructuras necesarias y la ubicación del espacio para actividades económicas que ayuden a la creación de empleo, son conciliadas con el mantenimiento y recuperación de los espacios de alto valor, la promoción del transporte público y la mejora de la relación residencia empleo.

El fuerte incremento que se produce en todas partes en ocupación del suelo para el desarrollo y la construcción de las infraestructuras relacionadas con el crecimiento, es asimismo una política para facilitar el crecimiento económico y la acumulación de capital. El fuerte incremento del consumo viene producido por el crecimiento económico, pero al mismo tiempo es una condición para este crecimiento.

La expansión urbana en la actualidad no debe verse como resultado del incremento de población. El abandono del interior de nuestras ciudades viene producido por dos causas: de un lado, el fuerte aumento de precios, que provoca una expulsión de población hacia la periferia urbana, por otro, el aumento del número de personas que pueden permitirse por su nivel económico vivir en una vivienda unifamiliar en las afueras. Ello produce un fuerte aumento de la movilidad, sirviendo de catalizador el fuerte incremento del número de automóviles y la mayor densidad de las infraestructuras de transporte.

Alberto Leboeiro

La Comunidad de Madrid presenta una población en 1996 de 5.036.172, en una superficie total de 8.027 kilómetros cuadrados. Esta población vive en una superficie urbana de 650 kilómetros cuadrados, lo cual supone el 8%, con una densidad bruta aproximada de 77 hab/ha. Si nos referimos a suelo urbano residencial, la superficie total de suelo residencial es de 40.300 has., lo que daría una densidad neta de vivienda de 47 viviendas por hectárea. Esto define a las ciudades de la región como compactas. La población mantiene unos desequilibrios muy altos en la dependencia con la ciudad central, lo que genera un volumen de viajes mecanizados de 6.227.091. La relación de utilización del transporte colectivo en la actualidad es alto, aunque decreciente, al pasar de un 55,5 en 1988 a 52,1 en 1996.

principal European regions have developed different all-round planning documents which cover their whole territory.

The planner takes the paradigm of sustainability as the starting-off point and tries to bring the other sectors into harmony with it, without taking into account that while these paradigms may be accepted by the scientific and professional sector, they are not necessarily accepted by the rest of society. The necessary public participation from the lower sphere in this type of plans can hardly be justified as it is in local planning. The objectives are broader and are not actually physical, being the result of the ensemble of analyses which are difficult for lay persons to understand; thus the level of participation can only be established at the level of the different social organisations of all kinds that undertake, both economically and professionally, alternative studies to the plan suggested.

The Community of Madrid is working on its Regional Plan based on a clear series of concepts for subsequent development. For the first time, the General Directorate of Town and Regional Planning is concentrating the functions of regional planning and planning control in a single administrative organisation.

The provision of land for business activities in accordance with the population is an attempt at avoiding transfers to the central area, even though such a bid is known to be one of the most difficult to settle, at a time when the structure of home-ownership is very high, the fiscal charges for filtering processes are excessive and employment is more and more short-term. In addition, the reservation of strips on the territory that allows the passage of infrastructures will represent a rationalisation of them, by anticipating any conflicts and making them compatible in the long run.

The Regional Plan of Territorial Strategy is in the nature of a guideline - as mentioned earlier - and includes some ongoing review systems that make it possible to progressively correct any errors in which it might incur.

La región presenta un alto porcentaje de espacios protegidos próximos a la capital, lo que supone, con relación a otras regiones capitales europeas un alto capital ambiental. La superficie total de espacios protegidos es de 285.000 hectáreas, es decir, un 35% del suelo total de la región. Desde la aparición de los Ayuntamientos democráticos se ha realizado un importante esfuerzo por dotar de equipamientos e infraestructuras a las ciudades y pueblos de la Comunidad. De acuerdo con el censo de equipamientos la mayoría de las ciudades dormitorio construidas en los años sesenta presentan un nivel de equipamiento superior al de la capital. En los últimos años están en proceso de rehabilitación 3.000 has. de suelo industrial con infraestructura deficiente, en un intento de modernizar su tejido.

Todos estos datos, que desde el punto de vista de la sostenibilidad son mejorables, hacen necesaria una planificación a largo plazo. La población de la Comunidad de Madrid ocupaba en 1996 en 21,5 m² de vivienda por habitante, con un tamaño de hogar de 3,06 personas. Se prevé un incremento de población para los 15 años comprendidos entre 1996 y el año 2011 de 225.000 habitantes, lo que supone un incremento limitado. No obstante, según las previsiones, para el año 2016 el tamaño de hogar será de 2,46, debido en parte a la disminución de la natalidad y en parte al aumento de la esperanza de vida, previéndose una media de 25 m² de superficie de vivienda por habitante. Estas cifras todavía están muy alejadas de los valores de otras ciudades europeas, en parte debido a la fuerte utilización de la calle como espacio de relación propio de nuestra cultura.

Durante los últimos 5 años se han edificado en la Comunidad un total de 200.000 viviendas, cifra realmente importante. No obstante se ha producido un cambio sustancial en tipologías: hasta 1980 el porcentaje de viviendas unifamiliares suponía el 9% del total de viviendas, en 1990 suponía ya el 14 %, pero en la actualidad, de las viviendas edificadas en los últimos 5 años, las unifamiliares suponen un 21%. En algunas áreas como el oeste metropolitano, hoy día, y por primera vez en España, superan las viviendas unifamiliares a las viviendas en bloque, con lo que supone de cambio cultural y pérdida de la calle como espacio de relación. Con una estimación de las necesidades de vivienda cifrada en 500.000, y aún con la utilización de densidades en torno a las 40 viviendas por hectárea, su edificación implicará una fuerte ocupación de suelo, en torno a 1/3 del tejido urbano existente.

Por otro lado aparece el fuerte incremento de movilidad en medios mecanizados de los últimos 10 años, que ha pasado de 5.242.427 a 6.227.096 viajes/año. La tasa de vehículos por habitante en 1996 era de 0,46, si bien en los últimos años el creci-

De la teoría a la práctica en la planificación territorial

miento del parque de vehículos ha sido muy importante, las matriculaciones en 1996 fueron de 200.000 vehículos y las previsiones para el presente año podrían duplicar estas cifras. La movilidad transversal está aumentando de manera importante, debido a la mayor complejidad de las ciudades del entorno de la capital con una mayor oferta de servicios y empleo, y este tipo de movilidad es difícil de servir por transporte colectivo. El reparto de la movilidad entre transporte colectivo y vehículo privado es en la actualidad 53,79% del total en transporte colectivo, debido a la movilidad transversal y al aumento de la vivienda unifamiliar, estas cifras están cambiando de manera rápida en toda Europa a favor del transporte privado y será difícil que a pesar de los esfuerzos que se están realizando en este sector que en nuestra región pudiera ser de otra manera.

La tendencia a las bajas densidades edificatorias promueve una mayor necesidad de infraestructuras así como un mayor uso del vehículo privado, ya que estas estructuras son difíciles de servir mediante transporte colectivo.

El abandono de los espacios obsoletos y la necesidad de espacios de alto valor para las actividades terciarias son problemas asociados a la desindustrialización. La dispersión de las actividades terciarias genera de nuevo un incremento de la movilidad, por lo que evitar la baja densidad se convierte en la principal tarea de la planificación en la mayoría de los países de la Comunidad Europea.

En algunas ciudades ya se han tomado políticas de densificación de áreas urbanas, sustitución de energías tradicionales hacia las renovables, incrementos de la red de parques o limitando el uso del vehículo privado. Sin embargo, estas medidas, realizadas sin una estrategia global, pueden terminar siendo perjudiciales para otros objetivos de sostenibilidad: presión sobre los espacios libres interiores de la ciudad, aumento de las emisiones a pesar de la mejora de energías, por el incremento del uso del vehículo privado como resultado de la construcción de autopistas para evitar la congestión. Entre las principales tendencias en el desarrollo de los asentamientos que pueden entrar en conflicto con las exigencias del desarrollo sostenible habría que destacar:

- El tamaño de las ciudades, que provoca conflictos de contaminación de aire, calidad y cantidad de las aguas, etc.
- El crecimiento diseminado y la fuerte demanda de viviendas unifamiliares.
- La descentralización de actividades hacia la periferia.
- La necesidad de más espacio ocupado, por el incremento de la superficie construida por habitante, tanto en residencia como en actividades económicas, debido a la mejora del nivel económico de la población.
- El incremento de las infraestructuras de transporte reduciendo la competitividad del transporte colectivo.
- Los desarrollos en el interior de las ciudades con cambios que producen sobre uso del suelo y que agudizan la congestión y la contaminación.
- La reconversión de espacios libres dentro de la ciudad para otros usos o la fragmentación de los mismos.

En este contexto el desarrollo urbano en las ciudades europeas, el crecimiento económico, medioambientalmente sostenible, debe ser analizado desde el punto de

vista del mantenimiento del crecimiento económico sin impactos negativos medioambientales. Si las actuaciones no pueden ser cambiadas o limitados los impactos, deberán tomarse otras medidas compensatorias en otros sectores de la sociedad.

El concepto de desarrollo sostenible varía en función de la tradición histórica y la percepción cultural de las relaciones entre el hombre y la naturaleza, conformando las opiniones y actitudes de la sociedad a la hora de valorar el desarrollo urbano. También depende de la tradición que existe en planificación, desde la toma de decisiones en el ámbito local o sistemas más centralizados, e incluso de la diferencia en el nivel de desarrollo económico en que una determinada sociedad se encuentra. Todos estos factores son decisivos en la toma de posturas. A pesar de las diferencias entre países, los principios generales del desarrollo sostenible han afectado a las políticas de desarrollo urbano y regional, en términos de igualdad social, de sostenibilidad medioambiental y de la necesidad de tomar acciones preventivas. Sin embargo los vínculos entre los aspectos sociales y ambientales del desarrollo sostenible a menudo parecen desintegrarse en la práctica. Las políticas deben tender a mantener un aceptable nivel de bienestar social que pueda ser sostenido en el futuro y que no entre en conflicto con el nivel global de sostenibilidad.

En términos generales en Europa no se han desarrollado políticas integradas y estrategias para un desarrollo sostenible ya que en la actualidad, y surgidas como políticas sectoriales en las ciudades inglesas en los años setenta, la resolución de problemas se centra en los problemas de contaminación del aire y el agua y su disminución o control, no existiendo acuerdos en las mediciones oficiales incluso en aspectos como la reducción del uso del vehículo privado.

Una agenda de desarrollo sostenible debe considerar los siguientes aspectos: Las políticas para proteger la biodiversidad y la conservación de los espacios verdes urbanos se encuentran en fase inicial y existen dificultades para asumir la estructura de los espacios libres con el mismo nivel de intervención que las infraestructuras y la edificación en suelo privado.

El concepto de ciudad compacta parece estar en discusión en algunos países, a pesar de ser conscientes de los problemas de la diseminación, lo cual tiene que ver con tradiciones culturales e históricas. Evidentemente debe lograrse un mayor control sobre el uso del suelo por las administraciones para que el mercado se mueva hacia la sostenibilidad. Debe existir un control sobre las políticas a implementar y una coordinación a todos los niveles de gobierno en el que las ONG y otras organizaciones puedan participar.

Los gobiernos deberán considerar el contexto nacional, en particular la situación socioeconómica cultural y ambiental en las áreas urbanas, y establecer prioridades de acuerdo con las necesidades, la búsqueda social de la igualdad, viabilidad y participación democrática.

"El crecimiento económico, medioambientalmente sostenible, debe ser analizado desde el punto de vista del mantenimiento del crecimiento económico sin impactos negativos medioambientales. Si las actuaciones no pueden ser cambiadas o limitados los impactos, deben tomarse otras medidas compensatorias en otros sectores de la sociedad."

Estas políticas deberán basarse en los principios de integración política a todos los niveles de gobierno. Para alcanzar un desarrollo sostenible es necesario el cruce sectorial al aproximarse a los problemas urbanos, incluyendo cooperación entre los actores públicos y privados. La revisión de poderes puede ser necesaria para dar más poder a los niveles locales que facilite la implementación de las políticas nacionales. Los gobiernos deben jugar un papel esencial en mejorar los conocimientos y concienciación de la población acerca de las amenazas ecológicas y los temas de viabilidad y sostenibilidad a fin de promover la participación pública en la planificación. La investigación juega un papel fundamental en los procesos de desarrollo de políticas, planes y en la educación de todos aquellos que pueden estar relacionados con la planificación para obtener un desarrollo más sostenible.

El Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid es un documento no vinculante, sino indicativo para aquellos elementos del territorio que no son competencia del gobierno regional y que han sido consensuados entre las diferentes administraciones implicadas en un desarrollo o proyecto concreto, así mismo el plan es indicativo hacia el futuro con la finalidad de no imponer a la propia administración cargas o hipotecas durante los veinte años de vigencia del plan.

Hasta aquí hemos intentado explicar cómo surge el concepto, cómo el mismo es asumido o reconocido por un documento de planificación en los principales planteamientos actuales sobre el tema. Propuestas similares referidas al desarrollo sostenible se pueden encontrar en la mayoría de la planificación territorial desde los ámbitos amplios como el borrador de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, hasta los planes estratégicos de ciudades, lo cual sugiere que existe un claro consenso a la hora de definir objetivos o políticas a aplicar. También hemos explicado cómo estas políticas se integran en el caso específico de Madrid.

La necesidad de desarrollo de planeamiento de escala regional es algo que a todos los niveles profesionales no se cuestiona. Las principales regiones europeas han desarrollado en los últimos años diferentes documentos de planificación, con carácter global y que abarcan todo su territorio. En todos ellos el consenso sobre los paradigmas aplicados a la planificación es claro y han sido asumidos por la mayoría; el desarrollo sostenible, el paradigma tecnológico, el incremento de la necesidad de accesibilidad, la necesidad de habitación, o la regeneración de las ciudades mediante equipamientos de rango internacional, bibliotecas, museos o grandes centros de congresos, que promuevan la imagen de la ciudad en el exterior. Todos estos paradigmas se aplican, no reclamados por la sociedad, sino por los técnicos o políticos como mecanismo para situar su región en primera línea dentro de una economía más competitiva en un mercado globalizado.

Cuando hablamos de relaciones globalizadas este término se tiende a aplicar dentro de la economía. No obstante los procesos actuales de globalización afectan a todos los ámbitos, y el desarrollo sostenible ya no se puede concebir como aislado a un territorio concreto. Debido a la gran movilidad entre regiones, los parques tecnológicos o científicos presentan influencias más allá de su marco administrativo y lo mismo se puede decir de la necesidad de vivienda, la utilización de los grandes equipamientos o el uso de las infraestructuras de accesibilidad.

El planificador asume como punto de partida el paradigma de la sostenibilidad y bajo él intenta armonizar el resto de los sectores, sin tener en cuenta que estos paradigmas son aceptados por el sector científico y profesional, pero no lo son necesariamente por el resto de la sociedad.

La compatibilización de las exigencias del modelo de desarrollo sostenible, con las demandas sociales expresadas a través del mercado parece difícil. La creciente demanda de movilidad que se observa en todas las ciudades europeas, en todas sus modalidades (el transporte de pasajeros en Barajas aumenta anualmente en un 7%) tanto colectivo como privado de los últimos años; el incremento fortísimo del número de vehículos por habitante; el aumento en la ocupación de suelo, bien escaso, producido en todo el mundo occidental, por dos caminos: la fuerte demanda de vivienda unifamiliar ubicada en contacto con la naturaleza, con lo que ello implica de ocupación de suelos valiosos y el abandono de los espacios centrales de la ciudad como áreas marginales y, por otra parte, la demanda de suelo para actividades económicas y el abandono de los espacios obsoletos, de difícil reutilización. La aparición de elementos de arquitectura de prestigio al servicio de la ciudad, pero al margen de los ciudadanos que en la actualidad siembran la mayoría de nuestras ciudades, como operaciones de marketing.

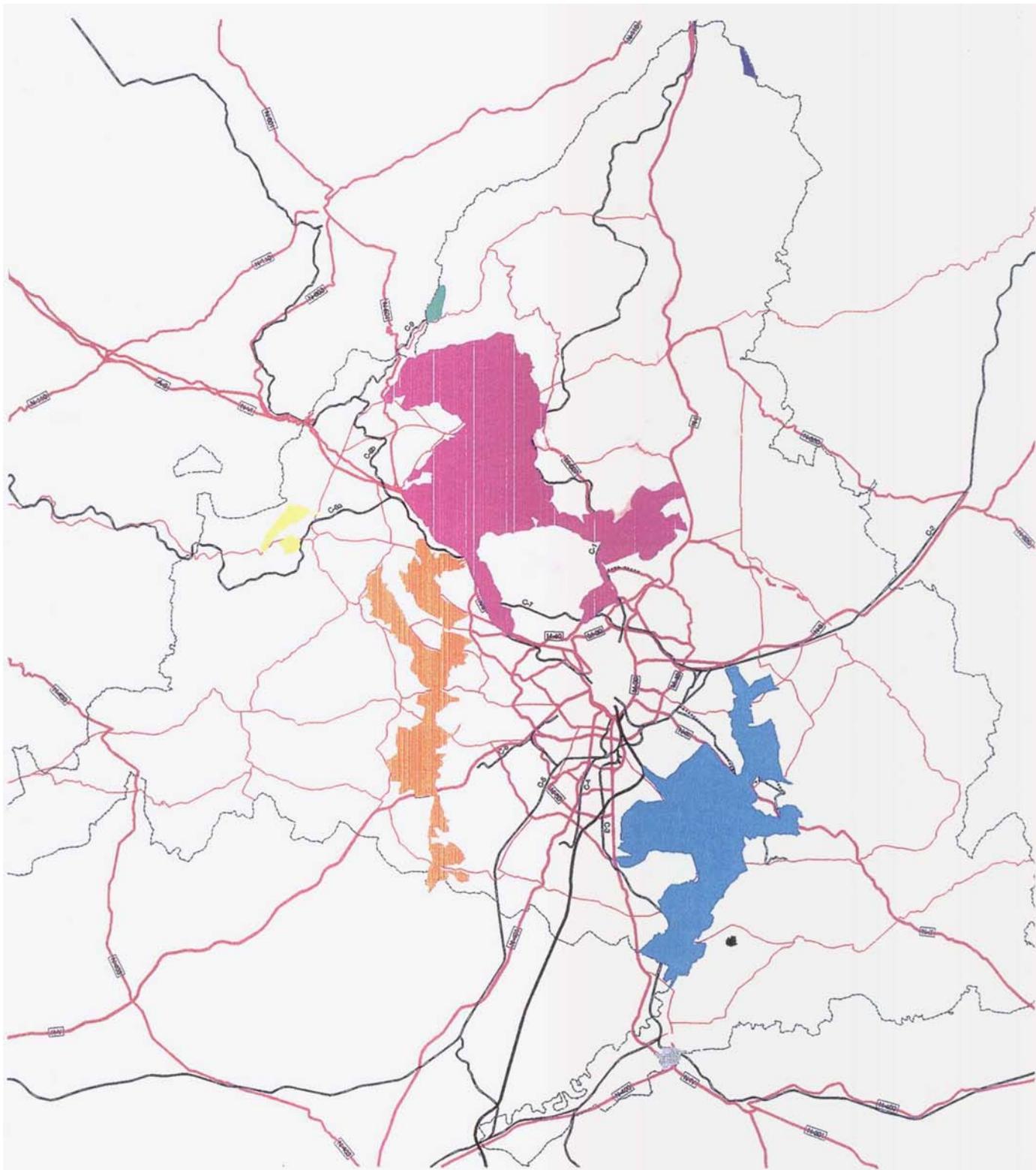
La necesaria participación pública desde el ámbito inferior en este tipo de planes difícilmente puede estar justificada como en el planeamiento local. Los objetivos son más amplios y no tienen una concreción física sino en el modelo fruto del conjunto de los análisis compatibilizados y de difícil comprensión por los no profesionales, por lo que el nivel de participación sólo se puede establecer al nivel de las diferentes organizaciones sociales de todo tipo que puedan abordar tanto económicamente, como profesionalmente los estudios alternativos al plan aportado.

La planificación de las regiones ya no se puede circunscribir a los estudios clásicos de urbanismo. El problema se plantea ahora como mucho más complejo y siempre en un plano alejado del ciudadano como individuo atendiendo básicamente a los grupos sociales en su conjunto.

Las técnicas de aproximación tampoco son las mismas. Los estudios sectoriales tienden a ser cada vez más complejos y costosos y se realizan al margen unos de los otros, planteándose siempre una compleja labor de integración de todos ellos bajo los paradigmas actuales de la planificación.

Los resultados de la planificación tienden a homogeneizar los planeamientos estratégicos, siendo las líneas de trabajo comunes en la mayoría de las regiones, independientemente de su localización geográfica, hábitos culturales, o situación económica, entre ellos la conservación de los espacios naturales e históricos de valor, en contradicción con el desarrollo económico malentendido en el conjunto de la sociedad, la necesidad de desarrollar una red de ciudades compactas, con alta ocupación de suelo en contraste con el fenómeno de difusión predominante, el desarrollo económico basado en las potencialidades endógenas, frente a la importación de tecnópolis, ciudades de la ciencia o parques tecnológicos.

Existe una fuerte resistencia en los poderes locales a admitir restricciones en el uso del suelo, ya que el mismo no se considera un stock natural de potencial endógeno



PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL (P.R.E.T.) - PLAN SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE (P.S.M.A.)

4.4.1 Espacios Naturales Protegidos

- | | |
|---|--|
|  Hayedo de Montejo de la Sierra |  Ferrocarriles |
|  Cumbre, circo y lagunas de Peñalara |  Carreteras principales |
|  Peña del Arcipreste de Hita |  Carreteras secundarias |
|  El pinar de Abantos y zona de la Herrería |  Límites CAM |
|  Cuenca Alta del Manzanares | |
|  Curso medio del río Guadarrama y su entorno | |
|  Parque Regional del Sureste | |
|  Laguna de San Juan | |
|  Mar de Ontígola - Regajal | |

Fuente: Elaboración propia

Fecha: 1998

Escala Gráfica: 0 Km 5 Km 10 Km

para la mejora de la calidad de vida futura. Prueba de ello lo tenemos en la ocupación de espacio de alto valor por residencias o empleo y el abandono de los suelos agrícolas siempre basado en una visión a corto plazo. Asimismo asistimos al abandono y deterioro de los espacios de actividad económica obsoletos que no son aprovechados en los parques tecnológicos o pseudo científicos, etc. con lo que desaparece la posibilidad de rehabilitar un stock edificado con el consiguiente despilfarro.

La Comunidad de Madrid está desarrollando su Plan Regional basado en una serie clara de conceptos para su posterior desarrollo. Por primera vez la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional concentra la función de planificar a escala regional y el control del planeamiento en una única organización administrativa. Ello ayuda a una mejor implementación del plan, a través de la concertación, mediante los instrumentos de Planificación Local.

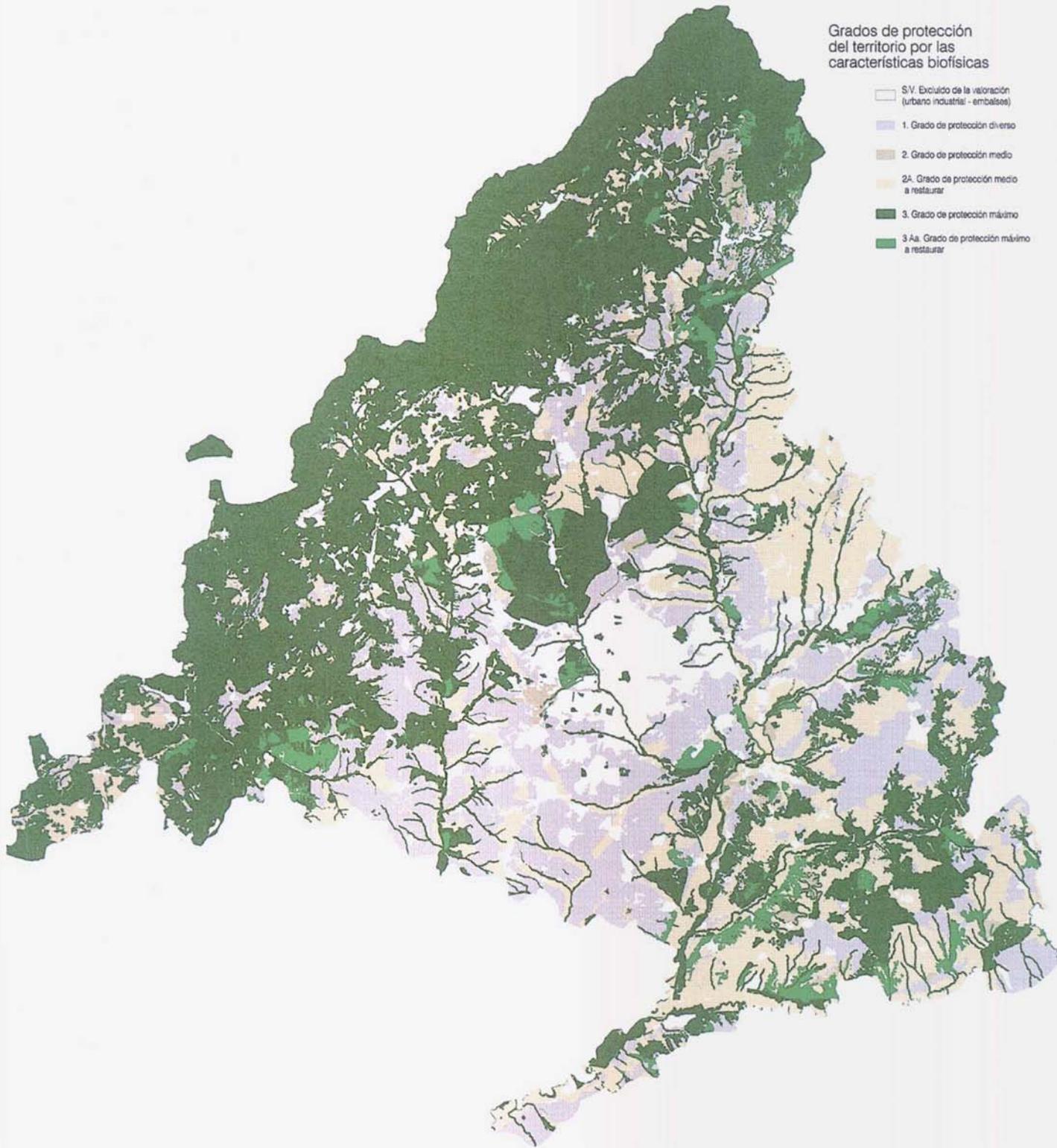
Desde el punto de vista de preservación de los espacios naturales de mayor valor, el Plan presenta un nivel de desagregación de los niveles de protección en Parques Supra Regionales que comprenden las sierras y la Meseta, los parques regionales que básicamente se conforman con los cursos de los ríos importantes y en los que el nivel de protección hace necesario el desarrollo de planes de ordenación de recursos naturales, y los parques interurbanos conformados por la tupida red de cañadas, zona agraria de interés, ferrocarriles abandonados, cursos de agua, en los que el plan incide en su desarrollo con la finalidad de desarrollar una malla de espacios libres que penetrarían en las ciudades a través de los parques periurbanos estableciéndose una mayor proximidad de la naturaleza a los ciudadanos y limitando la presión sobre los espacios de mayor valor.

La apuesta por una red de ciudades medias, conformadas en torno a los núcleos históricos de la franja de menor valor ambiental, la paralela a la sierra y comprendida entre Guadalajara y Toledo, y en donde en la actualidad se concentran la mayor cantidad de infraestructuras, tratando de amortizar las mismas. Estas ciudades se prevén con crecimientos compactos, dotadas de servicio de cercanías para el transporte en su relación con la ciudad central y con espacio para el desarrollo de la actividad económica y equipamientos en número suficiente a su población, con el objeto de convertirlas en ciudades complejas y diversificadas, que posibiliten en el largo plazo su autonomía funcional

La previsión de suelo para actividades económicas en función de la población trata de evitar los traslados al área central sabiendo, no obstante, que esta apuesta es una de las más difíciles de resolver, en un momento en que la estructura de la vivienda en propiedad es muy alta, las cargas fiscales para los procesos de filtrado son excesivas y los empleos son cada vez más provisionales. Por otra parte la reserva de franjas sobre el territorio que permita el paso de infraestructuras supondrá una racionalización de las mismas anticipándose a los conflictos y compatibilizándolos en el largo plazo.

Grados de protección del territorio por las características biofísicas

-  S.V. Excluido de la valoración (urbano industrial - embalses)
-  1. Grado de protección diverso
-  2. Grado de protección medio
-  2A. Grado de protección medio a restaurar
-  3. Grado de protección máximo
-  3Aa. Grado de protección máximo a restaurar



PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL (P.R.E.T.) - PLAN SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE (P.S.M.A.)

4.1.6 Grado de Protección del Territorio por las características biofísicas

-  Grado de protección máximo
-  Grado de protección máximo (a restaurar)
-  Grado de protección medio
-  Grado de protección medio (a restaurar)
-  Grado de protección diverso
-  Urbano / embalses

Fuente: Elaboración propia

Fecha: 1998

Escala Gráfica: 0 Km 5 Km 10 Km

En equipamiento la apuesta por una racionalización de los equipamientos estableciendo estándares mínimos y aplicando el criterio de área a la que el equipamiento sirve, lo que permitirá una mejor gestión de los mismos.

Los estudios sectoriales en un Plan Territorial están obligados a compatibilizarse dentro del documento final existiendo una vez más contradicciones entre las diferentes propuestas difíciles de conciliar:

- El desarrollo de infraestructuras necesarias para resolver la creciente demanda de movilidad, con la preservación de los espacios de valor.
- El solventar la demanda de viviendas en el territorio. en un medio adecuado, con las demandas de nuevas tipologías en los espacios de mayor valor medioambiental.
- La necesidad de ubicar los equipamientos en la proximidad de la población y a la escala adecuada en contradicción con la necesidad económica de grandes equipamientos que generen sinergias positivas en la economía de la región.
- La ubicación de las grandes tecnópolis en los espacios de mayor valor para hacerlas más atractivas a sus futuros habitantes como señala Peter Hall, en contradicción con la preservación de los valores ambientales.

Todo este proceso de compatibilización horizontal de los estudios sectoriales, entre sí, plenamente aceptado. plantean ya fuertes contradicciones que en este proceso se trata de priorizar, al mismo se superponen posteriormente en una compatibilización vertical de las propuestas concretas de cada uno de los sectores sobre el territorio y es ahí donde el cambio de escala puede provocar conflictos en el plano local y donde la participación a este nivel de implementación de políticas se muestra necesario.

Toda la directriz medioambiental del Plan puede ser una mera propuesta si la misma no es compartida por la sociedad dominante, que como señala Galbraith, sólo cuando vea peligrar alguna de sus condiciones de calidad de vida argumentará el discurso del desarrollo sostenible, autopistas o vertederos cerca de su vivienda etc. y si no le afecta directamente abogará por el crecimiento y por la acumulación de bienes rechazando las directrices de sostenibilidad del plan.

El Plan Regional de Estrategia Territorial tiene un carácter indicativo —como ya señalamos— e incorpora unos sistemas de revisión permanente que posibilitan la corrección progresiva de los errores en los que incurra. Se ha redactado como un plan abierto de *geometría variable* y adaptable en el tra il-

curso del tiempo, es decir, con un *horizonte deslizante* que permite su continua adaptación en función de las situaciones cambiantes de nuestra sociedad.

Entendemos que los procesos de difusión y conocimiento de la planificación a todos los niveles puede ser una tarea fundamental en el proceso de formación que hará posible a las generaciones futuras la ejecución de propuestas de sostenibilidad demandadas por una sociedad solidaria, es decir, pasar de la teoría a la práctica en la Planificación Territorial. La existencia de una Planificación Territorial de carácter global es necesaria, la misma tiene que ser flexible en las proposiciones, pero clara en los objetivos generales, para servir de marco de referencia para la planificación local en el largo plazo y vincular en sus actuaciones a todas las administraciones que intervienen en el territorio.

Referencias

- Ministerio de Fomento. (1998): *Proceedings Of the Eighth Conference on Urban and Regional Reserch*. Madrid. Ministerio de Fomento.
- Reunión de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio de los Estados Miembros de la Unión Europea, (1997): *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)*. Primer Borrador Oficial. Noordwijk, (documento inédito).
- Kuhn, Thomas S.. (1975): *La estructura de las revoluciones científicas*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Departamento de Medioambiente, Generalitat de Catalunya (1997): *Sostenible, tecnología, desenvolupament sostenible I*. Desequilibris, Barcelona. Icara Editorial.
- Castells, Manuel, y Hall, Peter (1994): *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Madrid. Alianza Editorial.
- The World Bank. (1993): *World development Report 1992*, New York, Oxford University Press.
- Ferrer Figueras, Lorenzo, (1997): *Del paradigma mecanicista de lu ciencia al paradigma sistematica*. Valencia. Ayuntamiento de Valencia-Universidad de Valencia.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, (1996): *Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Volumen primero, Madrid. Centro de Publicaciones del MOPTMA.
- Galbraith. John K., (198-): *La cultura de la satisfacción*, Madrid, Ariel.

Nota

- I. Paul Virilio, *L' Espace critique*.