

GOBERNANZA LOCAL, URBANISMO Y SOSTENIBILIDAD

Jorge Agudo González*

Resumen: La política del suelo seguida en nuestro país en los últimos años nos conduce hacia una situación de insostenibilidad en la que el sistema competencial y de relaciones interadministrativas español tiene parte de culpa. Frente al ejercicio predominante de las competencias municipales urbanísticas, sin perjuicio de las facultades autonómicas, la nueva Gobernanza propugna un cambio en las políticas prevalentes y en los centros de decisión dirigentes. La Gobernanza propugna una superación del carácter determinante del urbanismo municipal, para trasladarlo a la ordenación del territorio a nivel principalmente subregional. Se trata, en definitiva, de «menos urbanismo de ciudad» y más ordenación supramunicipal y territorial, pero también de una mayor presencia municipal y participación pública en la ordenación y gestión supralocal.

Palabras clave: Gobernanza local, relaciones interadministrativas, gobierno del territorio, espacios intermedios.

I. INTRODUCCIÓN: ANÁLISIS DE LAS PRÁCTICAS ACTUALES; URBANISMO DE OFERTA Y DEPREDADOR DE RECURSOS NATURALES

El camino hacia la insostenibilidad al que nos dirige el urbanismo practicado en los últimos lustros tiene una justificación diversa, pero de entre las muchas explicaciones posibles, cuatro datos parecen determinantes: a) La dependencia de nuestra economía del sector de la construcción y del turismo; b) La articulación legal de un modelo urbanístico de oferta de suelo, expansivo y depredador de recursos naturales; c) La ausencia de una ordenación del territorio limitadora de las competencias urbanísticas municipales; d) Un modelo administrativo, competencial y de relaciones interadministrativas que se ha demostrado ineficaz tanto para una ordenación integral del territorio, como para evitar la

profusión de irregularidades urbanísticas y de escándalos de corrupción.

Los problemas generados son patentes y múltiples. En muchos casos los problemas surgen por la reclasificación de terrenos, generando oferta de suelo en lugares que deberían ser salvaguardados de los procesos urbanísticos. Estas prácticas fomentan el incremento de la artificialización, en muchos casos ilegal, de los espacios naturales e «intermedios» (esto es, los que ni son núcleos urbanos, ni espacios protegidos). No pueden despreciarse los muchos casos en los que esas situaciones «irregulares» son plasmadas definitivamente en planes urbanísticos, poniendo de relieve que las funciones de control que corresponden a los órganos autonómicos en la fase de aprobación definitiva o de informe preceptivo y en su caso vinculante (cuando la aprobación corresponde a los Ayuntamientos), no funcionan adecuadamente, y si funcionan,

* Profesor Contratado-Doctor. Universidad Autónoma de Madrid.

ponen de manifiesto una connivencia dudosa con los Municipios promotores.

Estas prácticas caracterizan al urbanismo español como un urbanismo «ofensivo» que acecha zonas no susceptibles de transformación. La respuesta ante esa ofensiva ha sido una defensa centralizada en los espacios mejor conservados y de mayor valor natural. Esta reacción, no obstante, induce a una expansión de las zonas urbanizadas hasta los límites mismos de los espacios protegidos, impidiendo o haciendo inútiles medidas como las zonas periféricas de protección o los corredores ecológicos, despreciando además los valores ecológicos y paisajísticos de los que hemos llamado «espacios intermedios».

Esta situación pone de relieve la falta de consenso y coordinación existente en la toma de decisiones territoriales y ambientales integrales. La declaración de espacios naturales en muchos casos no se ve acompañada de propuestas urbanísticas coherentes con los valores protegidos. Esto manifiesta que las Administraciones superiores (las CCAA) o no toman en consideración a las inferiores para decidir acerca de cuestiones como las comentadas (lo que fomenta que estas últimas puedan entender las decisiones autonómicas como una intromisión o una imposición que se debe tratar de burlar o respetar en los límites de la legalidad), y/o que existe una doble política en función de la Consejería o de la Dirección General competente (urbanismo frente a medio ambiente) incluso dentro de la misma Consejería (lo que es aún más grave).

Todas las prácticas señaladas contribu-

yen a la generación del que podemos denominar «efecto frontera» entre Municipios y/o entre CCAA. Este efecto se produce por la diferente ponderación de los valores ambientales y paisajísticos existentes entre circunscripciones administrativas, aunque las características naturales del terreno sean las mismas. Estas situaciones de nuevo evidencian dos actitudes que no son necesariamente alternativas: 1º) Forzosamente alguna de las decisiones administrativas que dan lugar a esa situación ha de ser errónea, cuando no directamente interesada; y 2º) La descoordinación administrativa vuelve a ser algo evidente.

II. LA NECESARIA REORIENTACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL

El panorama descrito nos sitúa en un contexto opuesto a las recomendaciones de la Estrategia Territorial Europea que aboga por la necesidad de crear zonas urbanas compactas de alta densidad y utilización mixta y, en conexión con ello, la preferencia del *brownfield* frente al *greenfield* en la planificación de los desarrollos urbanísticos, es decir, la preferencia de la rehabilitación de centros urbanos y el reaprovechamiento de instalaciones industriales y terrenos abandonados, evitando el consumo de suelo no transformado.

Este contexto debe ser complementado con un entendimiento territorial del paisaje como el que preconiza la Convención Europea del Paisaje. El concepto de paisaje de la Convención resulta totalmente oportuno para propugnar una nueva cultura del terri-

torio compatible y complementaria con la formulada por la Estrategia Territorial Europea. Situando al paisaje en perspectiva territorial, el foco de atención debe centrarse en los «espacios intermedios», sin perjuicio de que la acción paisajística a nivel territorial también exija medidas protectoras de los elementos relevantes, pues ambos planteamientos son compatibles.

Parece indiscutible que en esta orientación los instrumentos de planeamiento territorial deben tener un protagonismo fundamental. Esta consideración no debe menoscabar la importancia del planeamiento urbanístico, ya que de poco valdría un primoroso planeamiento a nivel supramunicipal si luego los Municipios se muestran reacios a su cumplimiento o, sencillamente, «obvian» su existencia. La idea, por tanto, es la integración coordinada de criterios de sostenibilidad por el planificador territorial orientados hacia una gestión territorial-urbanística en la que la planificación territorial constituya un verdadero modelo territorial de referencia para el urbanismo.

Sin embargo, por el momento en la mayor parte de nuestro país la práctica real de la ordenación del territorio no ha llegado a ser relevante en términos político-administrativos. Es más, allí donde se ha puesto en marcha, en bastantes ocasiones ha quedado devaluada no sólo por la eficacia que las Leyes en la materia han otorgado a las determinaciones de estos planes, sino también por la aprobación de planes cuyo contenido se ha relativizado por su generalidad, del mismo modo que por su reduccionismo material.

Por otro lado, el fracaso de la ordenación del territorio tiene mucho que ver también con la visión desagregada del ejercicio de las competencias que se ejercen sobre el territorio. Desde esta perspectiva el nuevo enfoque debería ser integrado con los planteamientos derivados de la Gobernanza territorial fraguada en los últimos años y que exige «menos urbanismo de ciudad» y más ordenación supramunicipal y territorial, pero también una mayor presencia municipal y participación pública en la ordenación y gestión supralocal. No es casual, por tanto, que uno de los mejores campos de aplicación de los principios de la nueva Gobernanza sea la planificación del desarrollo territorial. La nueva Gobernanza en definitiva hace evidente que sean necesarios nuevos mecanismos para la toma de decisiones y nuevos instrumentos de planificación territorial que respondan al objetivo de la cohesión territorial y que contribuyan a solucionar el conflicto del gobierno del territorio en España.

III. NUEVOS MODELOS DE GOBERNABILIDAD BASADOS EN LAS LÍNEAS DIRECTRICES SOBRE GOBERNANZA

La Gobernanza, en tanto que nueva forma de gobierno, no está exenta de problemas que se tratan de afrontar desde el neo-institucionalismo en un nuevo modelo de estado-red. Desde el punto de vista de la mejora de las decisiones públicas, las propuestas sobre Gobernanza se centran en la cooperación multinivel (de forma especial en las relaciones entre lo local y lo regio-

nal), así como en la búsqueda de nuevas soluciones cooperativas y consensuadas entre las distintas entidades territoriales (acuerdos, convenios...). De hecho, la coordinación, cooperación y concertación intergubernamental, tanto en sentido vertical como horizontal, es probablemente el requisito institucional más relevante para un buen gobierno del desarrollo sostenible del territorio.

La aplicación de este modelo de decisiones integrales en el ámbito territorial es especialmente adecuada a efectos de una planificación territorial sostenible. No obstante, la puesta en práctica de los planteamientos de la nueva Gobernanza habrá de comportar un cambio de sede institucional: conllevará necesariamente una inversión en las políticas predominantes y en los centros de decisión dirigentes, puesto que impondrá una superación del carácter fundamental y determinante del urbanismo municipal, para trasladarlo a la ordenación cooperativa y concertada a nivel supramunicipal y regional, en coherencia con la adecuación de los espacios subregionales desde el punto de vista de la planificación territorial.

Para articular la ordenación territorial en ámbitos preferentemente subregionales con la ordenación urbanística municipal, se evidencia la necesidad de recurrir a dos tipos de soluciones: 1^a) Que las CCAA adopten un papel más activo en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio (el 59% del territorio nacional carece de planes territoriales); 2^a) La constitución de estructuras institucionales supramunicipales de planificación y gestión. En este sentido, nuestro Derecho ya

prevé entidades como la Comarca, el Área Metropolitana o la Mancomunidad, que pueden ser ejemplos de cómo institucionalizar relaciones cooperativas a nivel subregional. Pero también es cierto que en defecto de estas soluciones otro eje de actuación podría ser la creación de redes de cooperación entre ciudades geográficamente cercanas que configuren un espacio supramunicipal de acción basado en estrategias comunes que sirva de base para la coordinación de planes urbanísticos, así como en términos puramente informales, elaborar estrategias de actuación común en materias como el turismo, la inversión empresarial, la cultura, etc. (en Alemania hay más de 40 redes de cooperación y en Francia más de 30).

En este nuevo marco institucional una primera y fundamental vía de actuación de «buen gobierno» es la necesidad de compatibilizar el planeamiento urbanístico entre Municipios. La coordinación entre Municipios próximos debería lograrse bajo el paraguas de los planes territoriales que tendrían que establecer directrices y límites claros a las facultades urbanísticas municipales. Dentro de ese marco las políticas urbanísticas municipales deberían eliminar todo perjuicio significativo que pudiera derivarse de su planeamiento para los Municipios vecinos, aportando soluciones coordinadas en materias como la planificación de redes viarias, la previsión de grandes centros comerciales o la clasificación del suelo en zonas bien conservadas.

Frente a estas iniciativas, el dato más llamativo de nuestro sistema de organización territorial municipal ha sido y es la recla-

mación de más autonomía y nuevas competencias. Sin embargo, da la sensación de que estas reivindicaciones (perfectamente legítimas) sin mayor aditamento sólo subrayarían el estado actual de la situación. Más autonomía local y más competencias lo único que lograrían sería acentuar uno de los grandes problemas de nuestra organización territorial: territorializar en la escala local las decisiones que afectan al suelo, máxime si todo ello se hace manteniendo la limitada tutela que pueden ejercer las Administraciones territoriales superiores sobre la municipal.

Estos planeamientos muestran su inoportunidad aún más si cabe en un país como España, donde hay más de 8.000 Municipios, la mayoría de ellos con poblaciones muy pequeñas y con escasos recursos. En la línea de las recomendaciones de la Gobernanza local, quizás el problema comenzase a solventarse si nos planteáramos de una vez por todas si es racional una división municipal tal, y si, por tanto, el paso a sedes de planeamiento subregional y centros de decisión coordinada supramunicipal debería comenzar con la integración de Municipios en entidades locales únicas o supramunicipales con población y medios adecuados. En definitiva, no se trata tanto de que las CCLL deban gozar de mayor autonomía y de competencias más amplias (lo que podría ser razonable según la entidad de cada Municipio y si gozaran de medios

suficientes), sino que lo que es necesario es superar esa visión compartimentada de las circunscripciones administrativas locales, para pasar a una política coordinada, cooperativa y consensuada entre las diversas escalas territoriales.

Aparte de todo ello no se puede olvidar que el partenariado con el sector privado y la sociedad civil también ha de jugar un papel decisivo en la aplicación de las directrices sobre Gobernanza: se trata de que los procesos territoriales y urbanísticos respondan a las necesidades sociales, no que una parte de la sociedad se sirva del urbanismo para satisfacer sus intereses. Para ello es preciso fomentar la participación en la toma de decisiones, tanto en el tradicional trámite de información pública en los procedimientos de aprobación de planes, como en la formalización de convenios urbanísticos, como así ha sido generalizado por la nueva Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Desde esta perspectiva, la Gobernanza puede imprimir una nueva visión de lo público donde las relaciones interadministrativas y la participación de los ciudadanos sean elemento clave tanto para hacer una buena política territorial y urbanística, como para elaborar instrumentos que por su origen consensuado y participativo fomenten su cumplimiento, haciendo que los mecanismos de control administrativo y jurisdiccional tengan el papel secundario que les corresponde.

Tabla 1. Gobernanza, ordenación del territorio, urbanismo y sostenibilidad: Nuevo marco institucional y de relaciones interadministrativas.

	CCAA	Entidades supramunicipales (nivel subregional)	Municipios	CCAA
Ordenación del territorio (nivel regional)	1º) Coordinación y colaboración con la Administración estatal en el ámbito de sus competencias con trascendencia territorial. 2º) Coordinación entre CCAA. 3º) Ejercicio decidido de sus competencias en la materia. 1º) Aprobación de planes territoriales. 2º) Formulación de límites y directrices para los planes urbanísticos. 3º) Constitución de entidades supramunicipales. 4º) Ejercicio de sus facultades de tutela y control.	1º) Participación y colaboración en la planificación territorial. 1º) Coordinación y colaboración entre entidades supramunicipales. 2º) Aprobación de planes sostenibles (sustitutivos o complementarios de los autonómicos y/o urbanísticos). 3º) Cumplimiento del planeamiento territorial.	1º) Participación y colaboración en la planificación territorial. 1º) Coordinación y colaboración entre Municipios. 2º) Cumplimiento planeamiento territorial. 3º) Creación de redes de Municipios para elaborar estrategias comunes. 4º) Promoción de planes sostenibles y adecuados a las necesidades sociales.	1º) Participación y colaboración en la planificación y ejecución de planes a nivel subregional. 1º) Coordinación y colaboración entre Municipios. 2º) Cumplimiento planeamiento territorial. 3º) Creación de redes de Municipios para elaborar estrategias comunes. 4º) Promoción de planes sostenibles y adecuados a las necesidades sociales.
Ordenación del territorio (nivel subregional)	1º) Ejercicio de sus facultades de tutela y control. 2º) Aprobación de planes sostenibles y adecuados a las necesidades sociales.	1º) Control del cumplimiento del planeamiento territorial y urbanístico. 2º) Soluciones consensuadas con todos los Municipios.		Entidades supramunicipales (nivel subregional)
Urbanismo				Municipios

