

# LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

## TERRITORIAL ORGANIZATION

CARLOS NÁRDIZ ORTIZ. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

*Profesor de la Universidad de A Coruña.*

*Vocal de la Asociación de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. nardiz@iccp.udc.es*

**RESUMEN:** Las transformaciones que se han producido en España en el último siglo, en los procesos de urbanización del territorio, desde la fase tardía de la industrialización de los años 60, a los procesos de ocupación metropolitana actuales, en las que las infraestructuras viarias y sanitarias juegan un papel fundamental, obligan a preguntarse por el papel de la Ordenación del Territorio, y el marco legislativo, profesional e industrial en el que se mueve a escala Europea, Estatal, Autonómica o Municipal, como elementos condicionantes de la práctica de la ingeniería civil, que vayan más allá de la aproximación tradicional sectorial.

**PALABRAS CLAVE:** URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CIUDADES, PRÁCTICA DE LA PROFESIÓN

**ABSTRACT:** Spain has witnessed a vast transformation over the last century in terms of territorial urbanization. This transformation has been seen since the time of the late industrial development in the 60's right up to the current metropolitan occupation and where road and sanitation infrastructure have played a decisive role. In the light of these factors, the article considers Spanish Territorial Organization and the legislative, professional and industrial framework in which it moves at European, State, Regional and Municipal levels. These elements condition civil engineering practice and go much further than the traditional sectorial approach.

**KEYWORDS:** TOWN PLANNING, TERRITORIAL ORGANIZATION, CITIES

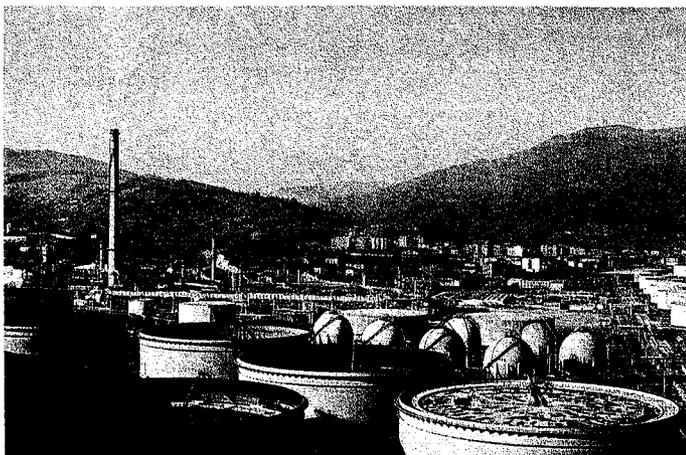
### INTRODUCCIÓN

Para Cerdá la urbanización no era más que el acto de convertir en urbe un campo abierto o libre. La España del siglo XX pasó de una etapa preindustrial, en la que el campo era campo, a una etapa industrial, a partir de los años 60, en la que el campo huía a la ciudad, y finalmente a la etapa actual postindustrial, en la que la ciudad se ha abalanzado sobre el campo, en busca del aire y la naturaleza que Cerdá demandaba a mediados del siglo XIX para la ciudad.

Las primeras migraciones de los años 20 y 30, hacia las regiones que se habían incorporado antes a una industria colonial, Cataluña, El País Vasco, Asturias, o hacia los países de ultramar, tuvieron su apogeo en los años 60, con la generalización de la industrialización a las principales capitales de provincia con la política de los Polos de Desarrollo, en los que la descentralización de la industria a las provincias, fue compensada por el crecimiento fomentado de Madrid como capital administrativa y política (a semejanza del modelo francés), hasta convertirla en la primera concentración industrial y comercial de España. A finales de los años 70, las ciudades alcanzarán su techo de población, asentada en los polígonos del extrarradio, en las viviendas de los centros históricos y de los ensanches de la primera mitad del siglo, transformados en altura por las ordenanzas de edificación, y en los suburbios marginales de la periferia.

El otro elemento que modificó el sistema de asentamientos urbanos en los 60, fue el turismo, en donde la formación de extensas áreas de segunda residencia en la periferia de las ciudades litorales, se completó con la transformación de los pequeños pueblos del litoral, con fachadas de bloques y torres mirando al mar en busca y por encima de la primera línea de playa. La reivindicación del patrimonio histórico que se produjo a partir de los años 70, extendió también el turismo a algunas áreas del interior, como en el caso de las ciudades castellanas y andaluzas no afectadas por la industrialización, que habían quedado congeladas en el pasado, y en las que el borde entre el campo y la ciudad no avanzaba más allá de los límites de las antiguas cercas. Las ciudades que finalmente no las derribaron, encuentran hoy en ellas su principal elemento diferenciador.

Frente al crecimiento acumulativo de la fase industrial, apoyado en las grandes industrias, que caracterizó el crecimiento de las ciudades hasta finales de los años 60, con sus efectos ambientales sobre el territorio, el nuevo ciclo iniciado en los 70 en las ciudades europeas, y que aquí se va a generalizar en los 80, nos traerá la descentralización de las actividades industriales apoyadas en la pequeña y mediana industria, y la ocupación de las periferias metropolitanas apoyadas en un crecimiento residencial por dispersión (al servicio de las expectativas inmobiliarias), frente a las formas de crecimiento suburbanas, en ensanches, polígonos o ciudades jardín, contiguas a las áreas urbanas, con las que había crecido la ciudad hasta entonces.



La industrialización en los años 60 del País Vasco.

Los nuevos modelos metropolitanos de ocupación del territorio, tendrán como punto de partida las infraestructuras viarias especializadas de acceso a las ciudades, ligadas a la motorización masiva de la población, que si bien en las ciudades medias pueden sobrevivir sin un transporte público adecuado, en las ciudades grandes, el metro, el transporte de cercanías, en autobús o ferrocarril, y la reconversión de las estaciones en centros de intercambio modal, son completamente necesarios para evitar la congestión diaria de los accesos viarios.

Son precisamente hoy, las infraestructuras viarias de acceso a las ciudades, junto con las grandes infraestructuras de transporte (puertos, aeropuertos y nuevas estaciones de ferrocarril), las que están dando lugar a las nuevas formas de crecimiento urbano por polarización, con operaciones unitarias de gran tamaño de carácter residencial, industrial o comercial, apoyadas mayoritariamente en la propia obsolescencia o centralidad de los espacios ocupados por las anteriores infraestructuras, con los modelos por ejemplo en España, de Barcelona o Bilbao, que caracterizan la nueva imagen de las ciudades.

Ciudades sin forma ni estructura, más allá de la riqueza colectiva de los centros históricos, de la variedad de los ensanches de la segunda mitad del XIX y de las primeras décadas del siglo XX, de la homogeneidad de los polígonos de la periferia, y de la edificación entre medianeras de los accesos suburbanos a las ciudades. Ciudades en las que la España democrática a partir de los años 80, intentó recuperar los centros históricos y dotar de servicios, equipamientos públicos y espacios libres a los polígonos de la periferia, para hacerlas vivibles, con un resultado que hoy podemos considerar positivo.

Fuera de la ciudad, los espacios expectantes para ser urbanizados, de los frentes litorales y fluviales, de los suelos forestales y agrícolas, que han perdido su valor productivo, se convierten, apoyados en una legislación protectora creciente, en las nuevas cercas de la ciudad, que añaden a la función tradicional lineal de los murallas, la posibilidad de soportar actividades recreativas, deportivas y educativas, en las que descansan las nuevas formas de consumo colectivo ligadas al ocio.

Procesos, por tanto, de crecimiento urbano que han ido cambiando con el tiempo a lo largo del último siglo, que la administración ha intentado condicionar o dirigir, desde el marco legislativo o desde el marco

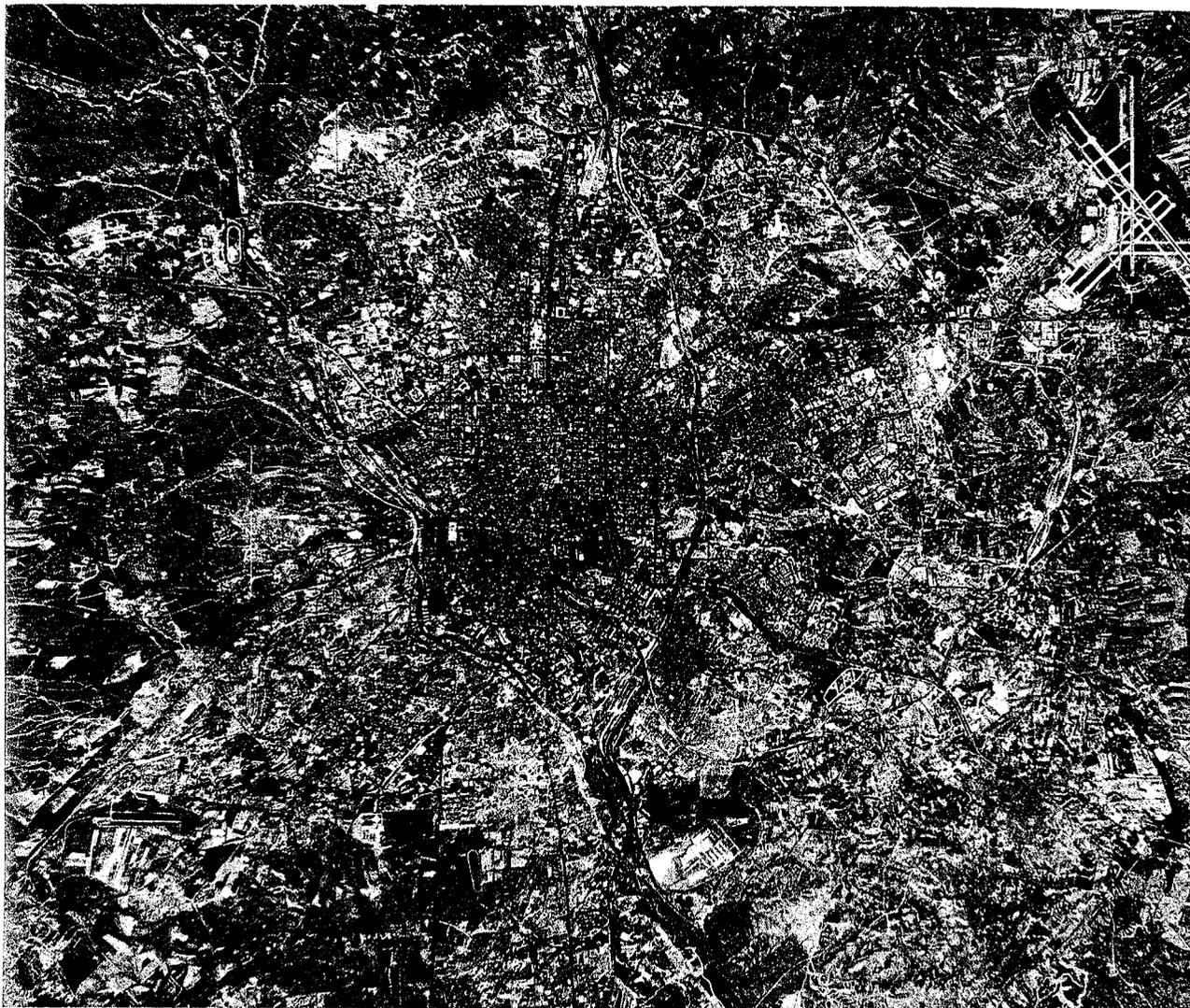
profesional, interviniendo en la transformación del territorio junto a los agentes privados, y desde el marco instrumental, con políticas, planes y proyectos.

## LA PRÁCTICA ACTUAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El marco legislativo en el que se apoya hoy en España la Ordenación del Territorio, tanto para la ordenación de la ciudad (de las áreas urbanas y rurales), como para la ordenación del medio físico, tiene hoy cuatro tipos de aproximación. La derivada de la legislación urbanística, que a partir de la ley del Suelo de 1956, remite al planeamiento la definición del contenido de la propiedad, y que ha pasado por distintas modificaciones: la ley del Suelo del 1975, las legislaciones autonómicas de los 80, la ley de 1990, recurrida por las Comunidades Autónomas, y la ley actual de 1998, que ha fracasado en el incremento de la oferta de suelo para abaratar el precio de la vivienda. La derivada de las legislaciones de ordenación del territorio, que aprobaron las Comunidades Autónomas a partir de los años 80, con una ordenación reducida a la planificación física (después de los intentos de los años 70, de relacionarla con la económica), que a pesar de su voluntad integradora a escala regional, se ha quedado en un planificación sectorial más, con el agravante de no tener incidencia en la planificación sectorial de infraestructuras de transporte, hidráulicas, energéticas, etc, con una base económica y territorial. La derivada de la legislación sectorial (de aguas, carreteras, ferrocarriles, puertos, minas, costas, espacios naturales, montes, patrimonio histórico, ...), que se actualizó fundamentalmente en los años 80, sustituyendo a legislaciones decimonónicas, y que integró los nuevos valores ambientales y culturales que demandaba la sociedad. La derivada de la legislación comunitaria, con Reglamentos, Directrices, Convenios, que a partir de la adhesión de España a la Comunidad Europea, han tenido, y tendrán más en el futuro, una fuerte incidencia territorial, aparte de aquellas que lleva consigo el acceso a los fondos comunitarios de la Política Regional Común, de las políticas sectoriales agrícolas, de transporte o de medio ambiente. La componente ideológica, económica y política que está detrás de las distintas transformaciones del marco legislativo, siempre ha de ser tenida en cuenta.

En el marco profesional, sería ingenuo no ver la trascendencia urbanística de la acción del Estado (y hoy también de las Comunidades Autónomas y los Municipios) en la construcción de la ciudad, como apoyo al sector inmobiliario, y su papel en el proceso de valoración del suelo y creación de expectativas de urbanización. Dejando aparte este papel de la administración, con sus connotaciones políticas y económicas, los demás agentes que intervienen en la construcción de la ciudad son la propiedad del suelo (en la que está presente también la administración), las constructoras, los promotores, los bancos y financieras (con relaciones claras entre estos tres grupos), y finalmente los compradores de las viviendas y los profesionales encargados de la gestión urbanística y la redacción del planeamiento y el proyecto de edificación y urbanización.

Los propietarios de suelo, como causantes de la especulación del suelo (pensando en el pequeño propietario), han sido el chivo expiatorio de todo el proceso desde la ley de 1956. Entre los propietarios de



El crecimiento metropolitano de Madrid a finales de los años 70.

suelo, aparte de los pequeños y los grandes propietarios (promotores y financieras), está la propia administración, en donde no es, únicamente, la administración municipal la que se financia con la venta de suelo. La ciudad como mercancía (como producto inmobiliario), apoyada por los defensores de la desregulación, en la que es el mercado el que ordena el territorio, se opone a los que consideran la ciudad como producto cultural y social, como espacio público, en la que no todo es privatizable.

La ingeniería civil necesita entender el papel que juega el planeamiento urbano o territorial, las infraestructuras de transporte e hidráulicas, los servicios urbanos, los equipamientos, los espacios libres, como elementos que condicionan las reglas de juego en las que se mueve el mercado del suelo y la vivienda. Si estas reglas de juego se saltan por presiones de la promoción, en donde las intervenciones privadas prevalecen sobre la función pública del planeamiento y las infraestructuras, o los costes económicos y sociales de los equipamientos y las obras de urbanización, estaremos ante la evidencia del deterioro público de la función de la ordenación del territorio, que sugiere el fracaso recurrente de la política de suelo y vivienda, que tendremos que ver como interesado.

Los profesionales relacionados con la redacción del planeamiento y el proyecto de urbanización (de forma liberal, o dentro de empresas consultoras o inmobiliarias), y los profesionales relacionados con la gestión urbanística, han formado parte de lo que en términos coloquiales se entiende por urbanistas, identificables hoy mayoritariamente con la profesión de arquitecto y con la que comparten las mismas competencias profesionales los ingenieros de caminos en la redacción del planeamiento y el proyecto de urbanización.

Independientemente del tema de la formación, el control profesional de la práctica urbanística, aparece en España ligado a la licencia de edificación, del que el planeamiento urbanístico se entiende como una etapa intermedia, que se asimila mayoritariamente a la profesión de arquitecto, por sus competencias en el proyecto de edificación. La dificultad de entendimiento desde la ingeniería de caminos o civil, de los condicionantes de la construcción de la ciudad desde la edificación, y el olvido del papel que juegan las infraestructuras en la construcción de la ciudad, refuerza aún más la asociación del urbanismo con el arquitecto. La necesidad de equipos multidisciplinares en la ordenación del territo-

El frente de  
Barcelona  
recuperado en  
los años  
80 y 90.



rio (al igual que en el planeamiento urbanístico) es reclamada, sin embargo, cada vez con mayor insistencia en los pliegos de condiciones con los que se sacan a concurso los documentos de ordenación.

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

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, la Estrategia Territorial Europea de 1999, los objetivos del desarrollo equilibrado de las regiones del tratado de Maastrich de 1992, los principios de desarrollo sostenible de la Conferencia de Río del mismo año, han servido para precisar los objetivos a largo plazo. Las opciones políticas para conseguir ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas, que contribuyan a la disminución de la tasa de desempleo, precisan de los cinco aspectos que se consideran decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades: el control de la expansión urbana, la mezcla de funciones y grupos sociales, la gestión de los recursos del ecosistema urbano, la mejora de la accesibilidad, y la protección de patrimonio natural y cultural. Otros aspectos estratégicos relacionados con el sistema urbano y la ordenación del territorio a escala europea, nacional y regional, son los que hacen referencia al desarrollo endógeno, al refuerzo de

las ciudades pequeñas y medias, a la diversificación de la utilización agrícola de los suelos, a la utilización del potencial de las energías renovables, a la explotación de un turismo respetuoso con el medio ambiente, y a la promoción de la cooperación entre ciudades y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales.

Los objetivos a corto plazo de política urbana, son los que por ejemplo se han visto reflejados en la actuación de los distintos ayuntamientos democráticos en España, a partir de los años 80 (respondiendo inicialmente a las reivindicaciones para solucionar carencias de las décadas anteriores), con distintas alternativas respecto a la promoción de viviendas públicas y privadas, la revitalización de los centros históricos degradados, los equipamientos de los barrios periféricos, las infraestructuras viarias y sanitarias, el patrimonio natural y cultural, la protección del medio ambiente urbano, y que se instrumentan a través del planeamiento urbano, y de otros medios de intervención directa o indirecta de la administración, planteando distintas políticas urbanísticas en las que los Ayuntamientos se ven complementados por las Comunidades Autónomas, o por otras administraciones estatales o locales.

La práctica, por tanto, de la ordenación del territorio, el planeamiento y el proyecto urbano y territorial, se apoyan en un amplio marco legislativo, profesional o instrumental, que aparece profundamente relacionado con lo que desde la práctica de la ingeniería civil, entendemos comúnmente de forma sectorial. Avanzar desde los instrumentos tradicionales de la ingeniería civil, hacia el entendimiento de los procesos de crecimiento urbano, a los que sirven, o hacia las políticas, planes y proyectos, que apoyan estos procesos, no es más, independientemente del campo profesional en el que cada uno se encuentre, que preguntarse por las consecuencias sociales y territoriales de la práctica de la profesión. ■