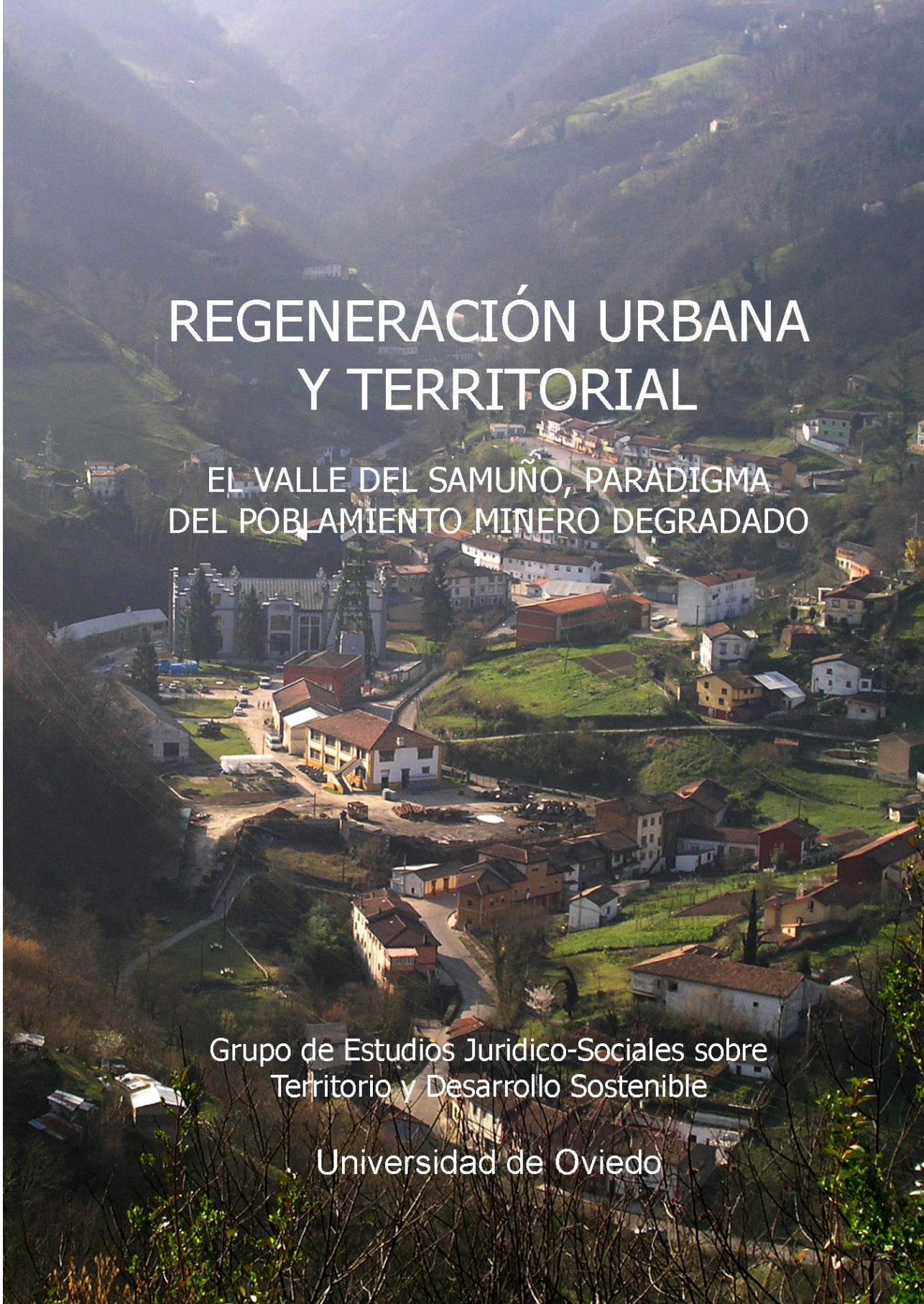


An aerial photograph of a town nestled in a valley, surrounded by steep, forested hills. The town features a mix of residential buildings and industrial structures, including a large white building with a central tower. The foreground shows some bare tree branches, suggesting a high vantage point.

REGENERACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

EL VALLE DEL SAMUÑO, PARADIGMA
DEL POBLAMIENTO MINERO DEGRADADO

Grupo de Estudios Jurídico-Sociales sobre
Territorio y Desarrollo Sostenible

Universidad de Oviedo

REGENERACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

**EL VALLE DEL SAMUÑO, PARADIGMA DEL
POBLAMIENTO MINERO DEGRADADO**

REGENERACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

EL VALLE DEL SAMUÑO, PARADIGMA DEL POBLAMIENTO MINERO DEGRADADO

*María Rosario Alonso Ibáñez
Manuel Carrero de Roa
Aladino Fernández García
José Manuel Pérez Fernández*





Grupo de Estudios Jurídico-Sociales Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible

www.unioviedo.es/Desarrollosostenible

Edita

Grupo de Estudios Jurídico-Sociales sobre Territorio y Desarrollo Sostenible, 2013

Aula de Extensión Universitaria Casa de La Buelga

C/ Campón s/n

C.P. 33900 – Langreo (Asturias)

Fotografía de portada

José Ramón Felgueroso Durán

Diseño y maquetación

Joaquín Meda Hernández



Regeneración Urbana y Territorial: el Valle del Samuño, paradigma del poblamiento minero degradado. by [Grupo de Estudios Jurídico-Sociales Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible](#) is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported License](#).

Índice

Introducción

María Rosario Alonso Ibáñez

El valle del Samuño: un territorio para la regeneración

Aladino Fernández García 9

Regeneración de territorios en cambio estructural: el caso de la Cuenca Minera Central de Asturias

Manuel Carrero de Roa 19

El aprovechamiento de recursos naturales, técnicos y culturales como base para la regeneración territorial

José Manuel Pérez Fernández 33

La necesidad de una nueva metodología para la regeneración territorial

María Rosario Alonso Ibáñez 43

Introducción

María Rosario Alonso Ibáñez

Los retos económicos, sociales y medioambientales se viven principalmente en los entornos urbanizados, siendo protagonistas de primer orden en la confluencia de los factores que han dado lugar a la crisis global que caracteriza a las sociedades modernas. La orientación hacia un modelo de desarrollo sostenible demanda un crecimiento que prime la regeneración urbanística y territorial. La rehabilitación, la regeneración, la renovación, la reconstrucción, el reciclaje y la reconversión, empiezan a sonar con fuerza como elementos garantizadores de un nuevo modelo capaz de afrontar de manera eficaz las reformas necesarias, ofreciendo importantes oportunidades para superar algunas de las disfuncionalidades actuales: modernizando sus infraestructuras, introduciendo equipamientos públicos en zonas donde antes no existían, articulando y cosiendo las tramas urbanas, poniendo en valor los espacios públicos degradados, el patrimonio cultural y los entornos naturales, complejizando funcional y socialmente los tejidos urbanizados, revitalizando y dando en definitiva un nuevo impulso al desarrollo económico, abordado desde enfoques integrados.

El Grupo de Estudios Jurídico-Sociales sobre Territorio y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Oviedo trabaja para fomentar una visión integrada del desarrollo territorial. En esta línea, se ha escogido el valle del Samuño, paradigma del poblamiento minero degradado en el área central asturiana, para suscitar un debate más amplio acerca de la viabilidad de la regeneración territorial de los espacios afectados por la crisis de la minería: ¿qué posibilidades tienen para acoger población y actividad económica en un entorno metropolitano y de crisis?, ¿cuáles son las claves del fracaso de los instrumentos desplegados para su recuperación?, ¿qué perspectivas de cambio en el corto-medio plazo?, ¿qué precisan estos territorios para jugar un papel verdaderamente estratégico en el futuro del desarrollo local y regional? Estas son algunas de las cuestiones que se abordaron en el Seminario sobre Regeneración

Territorial Integrada desarrollado en la Casa de La Buelga, Langreo, el 8 de abril de 2011, primera de las actividades con las que el Grupo ponía en marcha un espacio de encuentro y discusión sobre temas urbanos y territoriales, con el nombre *“Foro de debates sobre regeneración urbanística y territorial integrada”*, para servir, con carácter periódico, de lugar de encuentro y debate entre responsables institucionales, técnicos y especialistas interesados, así como de presentación de experiencias e investigaciones.

Se recogen en esta publicación, de forma más elaborada, nuestras aportaciones al citado Seminario, conteniendo elementos de reflexión que permitan corregir desequilibrios y debilidades, con el enfoque multidisciplinar que nos caracteriza.

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación “La regeneración urbana integrada como instrumento estratégico para un nuevo modelo de desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Su estatuto jurídico” (DER2011-26446).

El valle del Samuño: un territorio para la regeneración

Aladino Fernández García

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional

Universidad de Oviedo

I. Situación y evolución. El Valle del Samuño, encajado al S del concejo de Langreo, en la Cuenca Minera del Nalón, ocupa unos 15 km², casi el 20% de la extensión del concejo.

En 1960, al comienzo de la crisis del sistema económico del carbón y del acero en torno al que se habían sustentado las Cuencas Mineras del Nalón y del Caudal, Langreo contaba con 65.000 habitantes de los que el 10% habitaba el Valle del Samuño. En el año 2000, cerradas todas las actividades mineras del Valle (en ese año se clausuró el pozo Samuño y las minas a cielo abierto), su población era 10 veces inferior a la de 1960 (unos 600 habitantes). La crisis había arrancado del Plan de Estabilización de 1959: la competencia de carbones extranjeros hizo inviable el subsector hullero asturiano cuyas empresas comienzan a ser nacionalizadas en 1967 con la creación de la empresa del INI “Hulleras del Norte, S.A.” (HUNOSA).

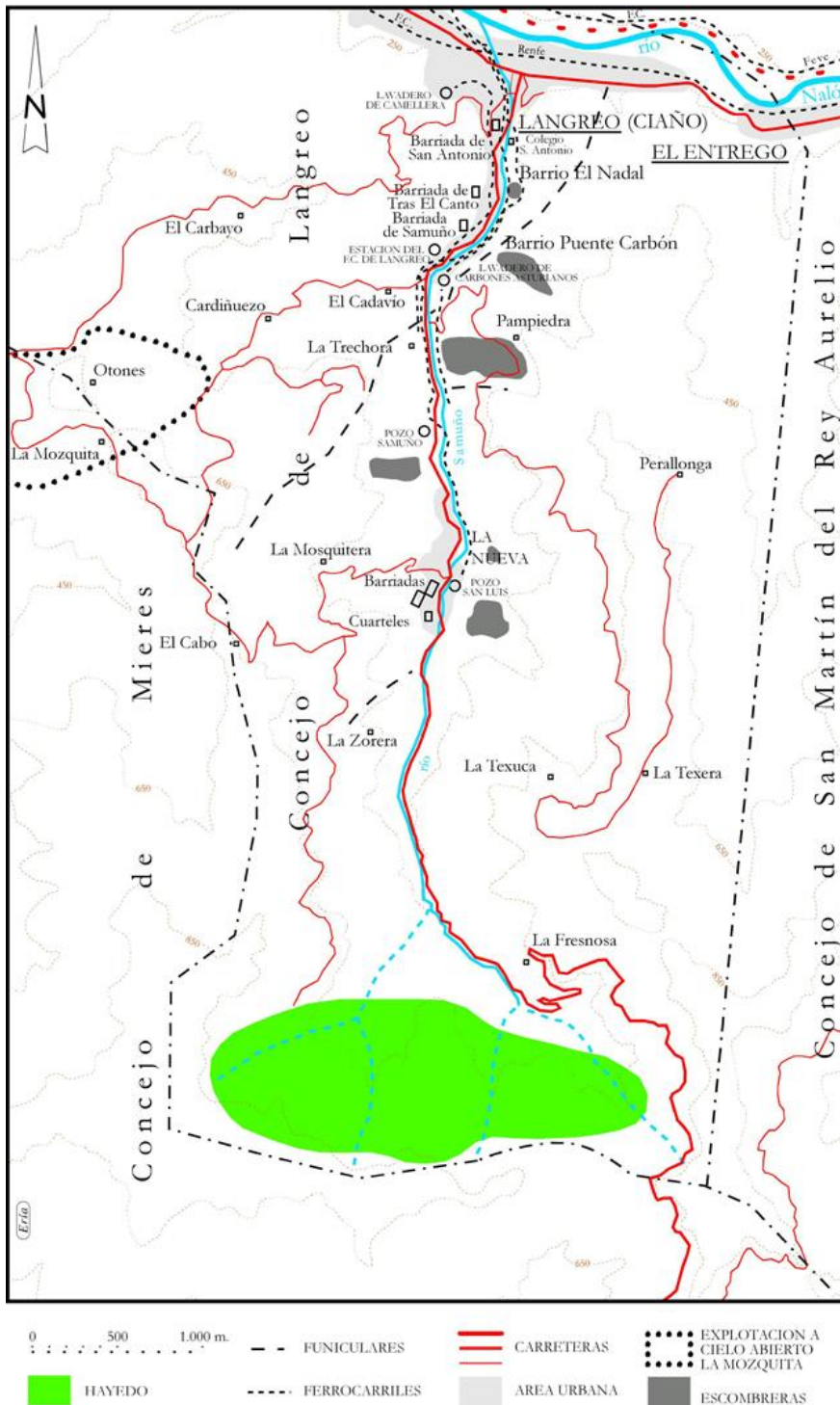
Las dos grandes empresas del Valle, Carbones de La Nueva (dependiente de la Real Compañía Asturiana de Minas) y Carbones Asturianos (vinculada a Altos Hornos de Vizcaya) fueron absorbidas en 1967 y 1968, respectivamente. A finales de la década de los años 50 contaban con plantillas de unos 1.500 trabajadores cada una. El pozo San Luis, centro de producción de Carbones La Nueva, fue cerrado de manera inmediata (1967), pero mantenido como auxiliar del vecino pozo Samuño (Carbones Asturianos) que fue profundizado y modernizado, aunque su plantilla se fue reduciendo hasta su clausura en el año 2000.

La vieja minería de montaña, organizada en pequeñas empresas, también desaparecería, sustituida por grandes explotaciones a cielo abierto que comienzan a extraer carbón en 1977 (La Matona y, después, La Mozquita). Su vida fue de ciclo corto pero de efectos ambientales catastróficos: terminaron clausuradas también en el año 2000.

II. Organización espacial. Sobre la base económica referida, desde mediados del s. XIX hasta 1960, el Valle cambió su fisonomía rural, de antiguos colonos que poblaban las aldeas localizadas en las laderas, con la aparición en su fondo, que carece prácticamente de vega, de una línea mixta de casas e instalaciones mineras (pozos, lavaderos, parque de maderas, ferrocarriles...). Esta mixtura se aproxima más a una forma urbana, manteniéndose lo rural en las laderas.

La merma de la actividad minera y su reciente desaparición determina el abandono que reduce en extremo la población y deja salpicado de ruinas el Valle, a lo que hay que añadir los destrozos de escombreras y minería a cielo abierto en las laderas. El diagnóstico no puede ser peor: ruina social, económica, técnico-cultural y ambiental.

III. El Plan de la Minería y la aplicación de un programa desintegrado de actuaciones. Tras la aprobación del Plan de la Minería negociado entre el Gobierno Central y los sindicatos mineros en 1999 se aprobó un ambicioso conjunto de propuestas para la reactivación de las Comarcas Mineras que aportaban infraestructuras (carreteras básicamente), suelo industrial, grandes equipamientos y ayudas a las empresas y emprendedores que se establecieran en territorio minero. Pero el Plan estuvo lastrado por la precipitación: mala selección de proyectos de infraestructuras (carreteras innecesarias y mal



planificadas) y empresariales: la crisis subsiguiente (a partir del año 2008) dejó vacante buena parte del suelo industrial y deshizo el tejido empresarial recién nacido. Además, no hubo cohesión entre los proyectos que resultaron ser actuaciones deslavazadas.

IV. Las propuestas del Plan de la Minería para el Valle del Samuño.

Como para el resto del espacio minero, en el Valle del Samuño se fueron realizando inversiones que no se organizaron como conjunto integrado para la regeneración económica, social, ambiental y cultural del territorio. No se plantearon aquí actuaciones, que en este espacio eran necesarias, para la mejora de infraestructuras y rehabilitación de viviendas que con frecuencia forman conjuntos ruinosos. Las líneas de actuación se dirigieron a la creación de suelo industrial, la valorización del patrimonio industrial y la recuperación de espacios degradados por explotaciones a cielo abierto y escombreras.

El suelo industrial se generó por derribo de instalaciones mineras de actividades exteriores: el lavadero y el parque de la madera de la antigua empresa Carbones Asturianos que dieron lugar a dos pequeños polígonos en Puente Carbón y Cadavíu (50.000 y 30.000 m² respectivamente). Su urbanización, previa al estallido de la crisis del 2008, ha dejado disponibles los terrenos a iniciativas no materializadas. Eso sí, se ha mutilado gravemente el patrimonio minero que se pretende utilizar para fines culturales y turísticos.

Así que estos derribos entran en contradicción con la propuesta de valorización del patrimonio industrial-minero: creación de un Ecomuseo que se limita, por una parte, a la rehabilitación del Pozo San Luis ubicado en La Nueva, una muestra destacada de la arquitectura y la técnica industriales de principios del siglo XX; y por otra a la

reconstrucción de un tramo ferroviario de la vía que unía el pozo con su lavadero, situado en Ciaño, a 4,5 Km.



Aldea de Cardañuezo, con la antigua explotación a cielo abierto de La Mozquita, plantada parcialmente de frutales. Fotografía: Joaquín Meda.

Las obras del pozo, que ha sido declarado a comienzos de este año (2013) Bien de Interés Cultural y de la vía desde La Nueva a El Cadavíu se han concluido, con la inversión de unos 10 millones de €. Pero el consorcio pensado para su explotación cultural y turística ha fracasado: FEVE, amenazada por su quebranto económico, no va a participar de una explotación que se vislumbra deficitaria en la actual situación económica. No se ha planteado el complemento del Ecomuseo con otras piezas que no deberían obviarse: el paisaje, el entorno rural, los valores etnográficos preindustriales, la integración de las aldeas. Y ello a pesar de la inclusión del territorio dentro del Espacio Protegido de las Cuencas Mineras.

La recuperación de espacios degradados parece estar mejor encaminada. Se concluyó la tarea de regulación de pendientes, rellenos y revegetación de las explotaciones a cielo abierto de La Mozquita y La Matona, y se firmó un convenio entre la empresa pública HUNOSA, titular de los terrenos, y las privadas Sidra Trabanco y Gold Fruits, para el explotación de unas 100 hectáreas destinadas a producir kiwi y manzana de sidra y mesa. La inversión ha supuesto unos 6 millones de euros, con la participación de Sadim, la filial de HUNOSA para la diversificación de las Cuencas Mineras. Pero no se ha construido la planta de tratamiento de la fruta, en el espacio industrial urbanizado en Puente Carbón. Por último, también se recuperó la antigua escombrera de Carbones Asturianos, en las proximidades del pueblo de Pampiedra, para otra plantación de manzanos, mientras la aldea se rehabilitó por iniciativa privada para el turismo rural.

V. La necesidad de la integración de los proyectos y actuaciones para la regeneración territorial. Si, como parece, el eje para la recuperación del Valle del Samuño es su adaptación como Ecomuseo de la minería, se impone como idea-fuerza la de la integración. Es decir, hay que propiciar, desde los poderes públicos, la regeneración integrada del territorio.

Para la caracterización coherente del Ecomuseo, el territorio ha de mostrar, sin contradicciones, el paisaje minero histórico que incluye un mundo rural, en las laderas del Valle, mantenido con notables arcaísmos por los mineros que nunca abandonaron el campo como obreros mixtos, y en donde obtuvieron complementos de renta imprescindibles. Es el marco de las aldeas, con sus praderías, erías, llosas y montes; un mosaico que incluye los restos de la antigua minería de montaña, anterior a la fase de extracción por pozos. Esta fase propia del siglo XX,

utilizó casi en exclusiva el fondo del Valle, donde se localizan los elementos recuperados para el uso cultural y turístico (Pozo San Luis y ferrocarril minero), espacio al que parece restringirse el Ecomuseo.



Pampiedra, núcleo de turismo rural; a la derecha, la escombrera recuperada para la producción de manzana. Fotografía: Joaquín Meda.

Además en las laderas, que forman parte del Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras, puede tener entrada (como en Pampiedra) el turismo rural (rehabilitación de casas, horreos, etc), porque es en donde mejor se conservan los valores arquitectónicos, etnográficos y ambientales.

Los espacios urbanizados para usos industriales deben quedar excluidos de actividades contradictorias con lo anterior. La idea de dar cabida preferente a industria agroalimentaria, relacionada con la nueva producción frutícola (kiwi y manzana), es la conveniente.

Para el adecuado funcionamiento del conjunto, es necesario mejorar las comunicaciones, modernizando y embelleciendo la principal vía de

comunicación, la carretera comarcal de Ciaño a La Nueva. En su entorno, los poblados mineros semivaciós han de rehabilitarse, integrando, social y culturalmente, a la población gitana instalada en alguno de ellos y erradicando el chabolismo y las edificaciones precarias.

Los espacios degradados por minería a cielo abierto y escombreras requieren atención especial para su encaje como piezas de puzle, entre otras cosas, porque son terrenos muy sensibles a la erosión y el desmoronamiento. La mejor forma de mantenimiento es su explotación como espacios agrícolas y ganaderos de alto rendimiento. La extensión de frutales en las cortas a cielo abierto ha sido, probablemente, la mejor acción regeneradora de las emprendidas hasta el presente y encaja a la perfección como elemento integrante de un territorio caracterizado por su interés paisajístico y cultural. Las escombreras antiguas, ubicadas en las laderas, se han transformado en bellos abedulares puros, pero requieren atención permanente, en particular en lo tocante a su drenaje, por el riesgo de deslizamiento en masa.

VI. Matriz DAFO

Fortalezas	• Valor del patrimonio minero-industrial (Pozo San Luis declarado BIC y Pozo Samuño inventariado) • Interés paisajístico (territorio incluido en el Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras) • Adquisición de una nueva función turístico-cultural con la recuperación del Pozo San Luis y su ferrocarril minero. • Riqueza cinegética y forestal.
------------	---

Oportunidades	• Pervivencia del Plan de la Minería para inversiones en infraestructuras y para subvenciones a emprendedores. • Atractivo para la inversión privada en hostelería y hotelería sobre la base de los recursos técnico-culturales y paisajísticos. • Regeneración de explotaciones a cielo abierto para la extensión de actividades primarias (forestales, ganaderas, frutícolas).
Debilidades	• Población residual y envejecida. • Falta de integración de la población gitana. • Baja estima de los valores paisajísticos con alta densidad de edificaciones precarias. • Abundancia de escombreras sin vigilancia en laderas
Amenazas	• Pérdida de población. • Retracción de inversiones como consecuencia de la crisis.

Bibliografía

ÁLVAREZ ARECES, Miguel A.: “Patrimonio industrial minero en Asturias”, *Abaco* nº 8, 1996.

FELGUEROSO DURÁN, A.R. y FERNÁNDEZ GARCÍA, A.: *Patrimonio industrial asturiano. Imágenes*, TSK, Gijón, 1998.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Aladino: "El Valle del Samuño: argumentos para su consideración como patrimonio histórico de la minería asturiana", *Ería* nº 50, 1999.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Aladino: *Langreo, industria, población y desarrollo urbano*, Ayuntamiento de Langreo, 1982.

FUCOMI: *Proyecto de desarrollo local del valle de Samuño, San Luis-La Nueva*, 1996.

FUCOMI: *Proyecto Escuela-Taller "Pozo San Luis"*, 1996.

SUAREZ ANTUÑA, F.: *El pozo San Luis en Langreo*, Centro de Iniciativas Culturales, Oviedo, 2009.

Regeneración de territorios en cambio estructural: el caso de la Cuenca Minera Central de Asturias

Manuel Carrero de Roa

Doctor Arquitecto

Especialista en Ordenación del Territorio y Urbanismo

I. Territorios mineros en la encrucijada. La gestión de los medios, capacidades y habilidades disponibles determina el potencial de bienestar y progreso de los grupos sociales que habitan un territorio determinado. En un contexto como el actual, caracterizado por la recesión económica y la incertidumbre, la gestión inteligente de los recursos humanos, naturales, financieros, endógenos y exógenos de toda índole adquiere una relevancia cardinal; en el caso de los territorios enfrentados a un cambio estructural, como la Cuenca Minera Central de Asturias, el problema se plantea en términos de auténtica supervivencia.

La explotación de los recursos hulleros y la siderurgia a pie de yacimiento transformaron a mediados del siglo XIX los paisajes de los valles del Nalón y el Caudal de una manera radical: sobre las vegas fértiles, las villas de origen medieval y las aldeas dispersas de base agroganadera se superpuso un complejo sistema de instalaciones extractivas e industriales, conectadas mediante líneas de ferrocarril y otras infraestructuras, al que se asocian los espacios residenciales que conforman el denominado Distrito Industrial Asturiano (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, MENÉNDEZ FERNÁNDEZ & BLANCO FERNÁNDEZ, 2009:23).

Minería y siderurgia constituyeron los motores impulsores del desarrollo económico y fueron los responsables de las transformaciones sociales y territoriales de la región hasta finales de la década de los años setenta del siglo pasado. En esa época, lejano ya el periodo autárquico, el agotamiento del modelo es palmario: los costes de producción imposibilitan la competitividad del sector hullero regional asturiano en el mercado energético global. Se despliegan a partir de entonces toda una serie de iniciativas públicas orientadas a la reconversión industrial, tales como las *Zonas de Urgente Reindustrialización*, las *Zonas de Promoción Económica* o las *Zonas Industrializadas en Declive* que, si bien no alcanzan los resultados esperados (FERNÁNDEZ GARCÍA, 1997:238), al menos evitan el colapso de los pilares económicos y por tanto, el desplome del sistema en su conjunto. Es el periodo de *desconcierto* (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, MENÉNDEZ FERNÁNDEZ & BLANCO FERNÁNDEZ, 2009:27), durante el cual la región inicia una lenta mutación desde una economía basada en la industria básica y pesada, controlada por el sector público, a otra diversificada de servicios más ajustada a los retos de la globalización.

II. Planes de reactivación: una oportunidad perdida. A finales del siglo pasado, tras una pérdida de casi 23.000 empleos en veinte años, habiéndose reducido su aportación al PIB regional del 11,3 al 4,1%, y con las ayudas estatales sometidas a la regulación de la Comunidad Europea, la minería del carbón asturiana se enfrenta a un ajuste que amenaza su propia continuidad y con ella, la de las cuencas cuya actividad económica gira casi exclusivamente a su alrededor. En consecuencia, después de los planes de Reordenación 1990-1993 y Modernización (1994-1997), en 1997 los sindicatos mayoritarios y el Gobierno Español suscriben el Plan de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras 1998-2005, que tendrá

continuidad en el denominado Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras 2006-2012. El objetivo de estos planes es doble: por un lado, ordenar la reestructuración del sector garantizando la seguridad del abastecimiento, y por otro, generar un tejido económico alternativo al monocultivo minero. Ambos comparten dos grandes líneas de actuación: ayudas a las cuentas de explotación y prejubilaciones; y ayudas para la construcción de infraestructuras, la financiación de proyectos empresariales generadores de empleo y a la formación. El ámbito territorial afectado se muestra en la Figura 1. Sus recursos financieros orientados a la consecución de esos objetivos se denominarán comúnmente «Fondos Mineros».

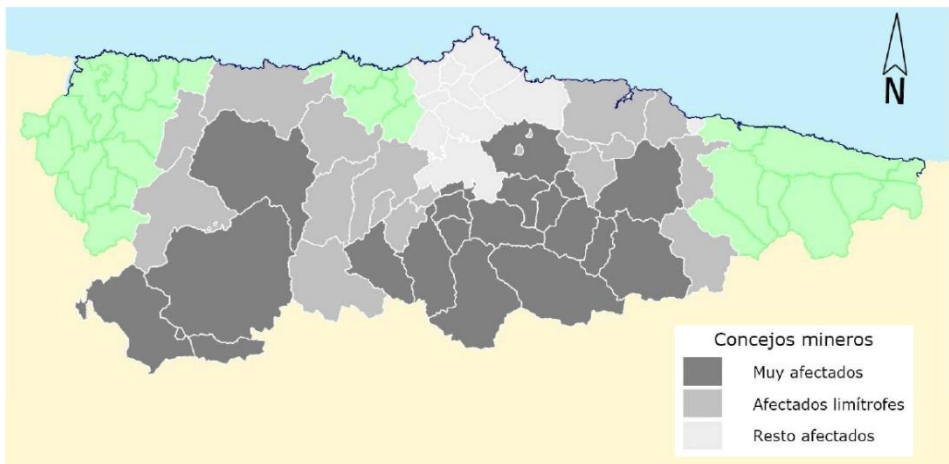


Figura 1. Ámbito territorial del Plan Nacional de la Minería del Carbón 2006-2012 en Asturias. Fuente: VIEJO FERNÁNDEZ (2012), elaboración propia.

El importe total invertido en el capítulo de infraestructuras correspondiente al Plan 1997-2005 ascendió según datos de la Sindicatura de Cuentas, a 1.017 M€, incluyéndose en este capítulo

infraestructuras con impacto territorial tan grande como las autovías Oviedo-La Espina (236 M€), Gijón-Mieres (213 M€) y la conexión del Corredor del Nalón con la autovía A-64 («Y» de Bimenes, 123 M€). En noviembre de 2011 aún se encontraban pendientes de ejecución convenios por importe de otros 317 M€ (entre ellos el soterramiento de las vías de FEVE en Langreo, la «Y» de Bimenes, la 5ª fase del Campus Universitario de Mieres y el Plan de Suelo para viviendas para jóvenes en San Martín del Rey Aurelio) (VIEJO FERNÁNDEZ 2012:12). Por lo que se refiere al segundo Plan 2006-2012, en la misma fecha de referencia se habían formalizado convenios por importe de 481 M€ (VIEJO FERNÁNDEZ 2012:27). La distribución de la inversión en infraestructuras se presenta en las figuras 2 y 3.

La ausencia de un sistema integrado de monitorización accesible a la opinión pública que informe de la consecución de los objetivos de los planes y de sus efectos –como se verá, una de las causas de su fracaso– impide por el momento una evaluación crítica basada en hechos objetivos. El Observatorio desarrollado por el Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial (CeCodet) de la Universidad de Oviedo (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, 2007) constituye el único diagnóstico basado en indicadores disponible, pero su potencialidad ha resultado desaprovechada al carecer de la necesaria continuidad y permanencia en un principio prevista en el Plan 2006-2012. Ahora bien, con el segundo Plan Nacional recién cumplido, cabe afirmar que el objetivo general inicial de regeneración de la actividad económica en las comarcas mineras asturianas dista mucho de haber sido alcanzado, y así lo reconocen unánimemente los agentes territoriales implicados (administración central, autonómica, local y sindicatos), si bien con criterios distintos en lo referente a las causas.

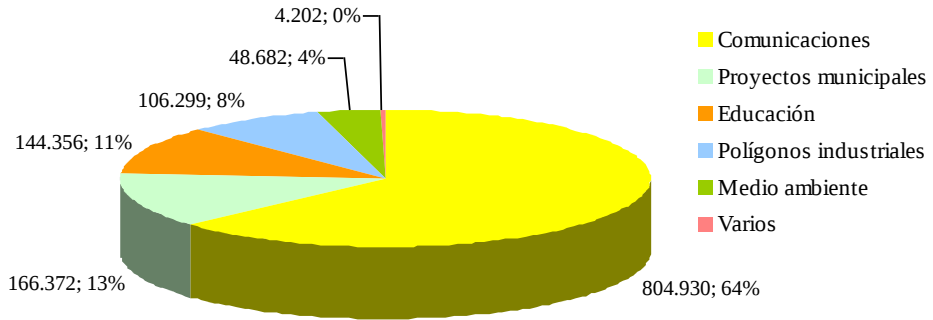


Figura 2. Plan de la Minería del Carbón 1997-2005. Distribución de la inversión en infraestructuras (en miles de euros). Fuente: VIEJO FERNÁNDEZ (2012), elaboración propia.

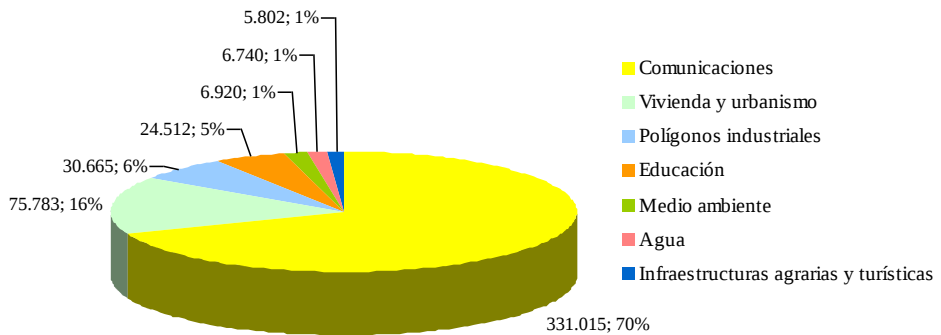


Figura 3. Plan de la Minería del Carbón 2006-2012. Distribución de la inversión en infraestructuras (en miles de euros). Fuente: VIEJO FERNÁNDEZ (2012), elaboración propia.

En términos demográficos, los planes mineros no han logrado contener la pérdida de población que experimentan las cuencas, con un comportamiento claramente diferenciado respecto del Área Metropolitana y de la tendencia a la estabilización del conjunto de la región (ver figura 4).

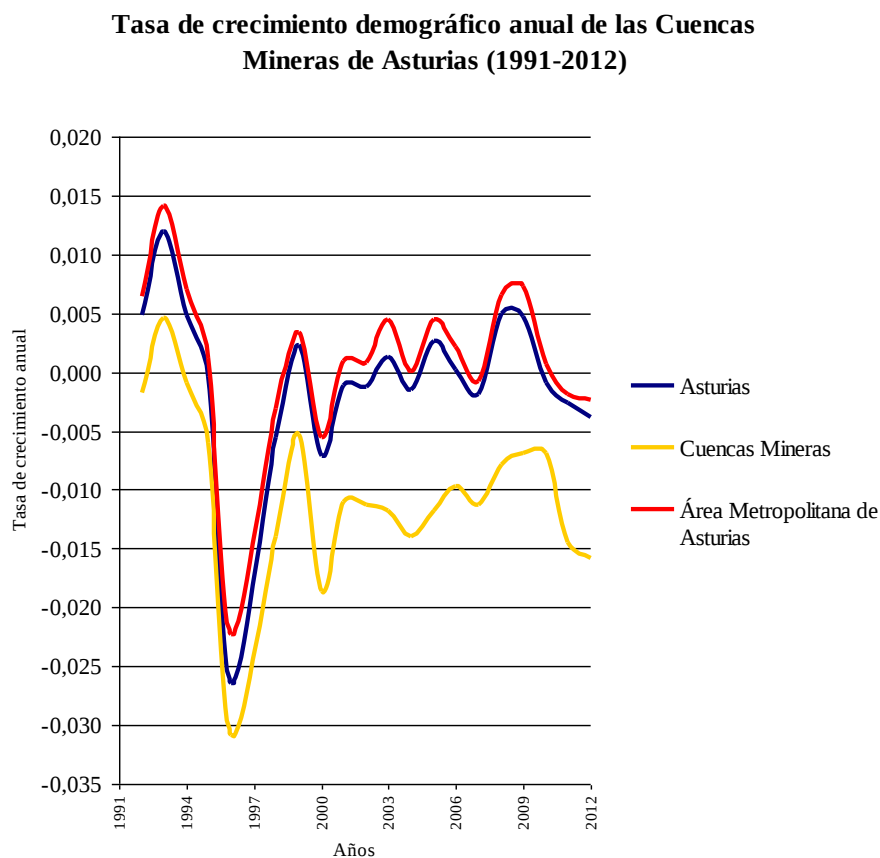


Figura 4. Evolución de la tasa de variación demográfica anual de las Cuencas Mineras (1991-2012). Fuente: SADEI, padrones municipales de habitantes, elaboración propia.

El comportamiento de uno de los principales indicadores macroeconómicos, el valor añadido bruto (VAB), da cuenta igualmente de la situación de estancamiento que el esfuerzo inversor de los sucesivos planes ha sido incapaz de rectificar. En el periodo 1996-2008, el VAB de las Cuencas Mineras creció a un ritmo del 3,6% anual, mientras que en el conjunto del Área Metropolitana esa tasa alcanzó un valor superior al doble.

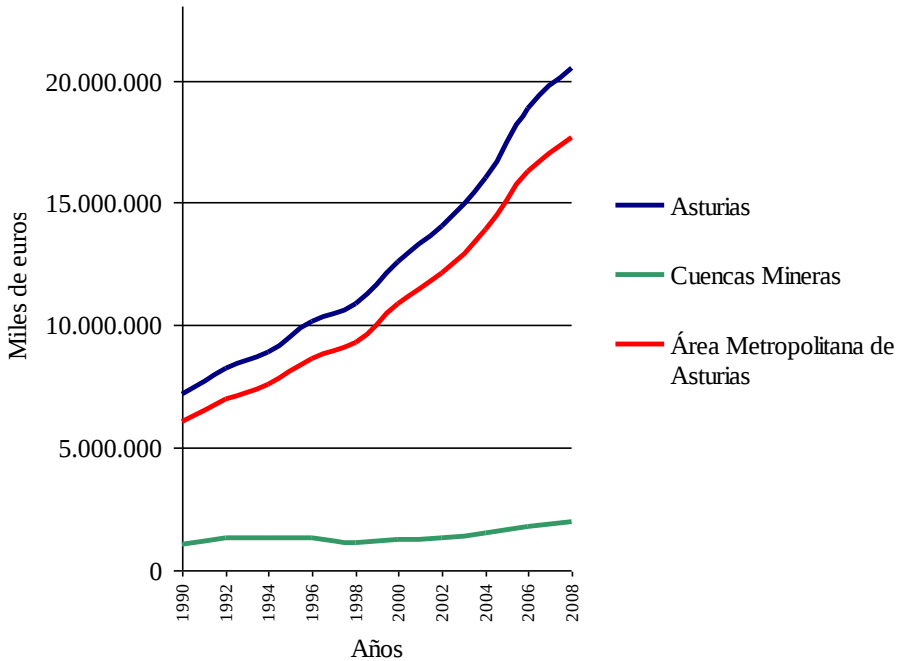


Figura 5. Evolución del valor añadido bruto a precios básicos (1990-2008)¹. Fuente: SADEI, *La Renta de los Municipios Asturianos*.

A lo sumo, las inversiones de los planes de la minería han conseguido «parar el golpe», esto es, frenar una tendencia declinante que, con seguridad, habría sido mucho más aguda de no haberse inyectado dichos recursos en la economía comarcal. Teniendo en cuenta experiencias exitosas como la actividad económica y de formación de recursos humanos generada en torno a la Ciudad Tecnológica de Valnalón, se puede afirmar que la Cuenca Minera Central mantiene ante sí el reto de reinventarse y encontrar su posición en la unidad territorial superior en la que se encuadra, el Área Metropolitana de Asturias.

¹ La valoración del periodo 1990-1998 es a coste de factores.

III. La necesidad de un proyecto territorial. Diversos actores señalan la falta de agilidad en la gestión de los fondos como una de las causas principales que explican el fracaso de estos planes en su intento de regeneración territorial. Al complejo procedimiento previsto en los propios planes, que exigen la aprobación previa de los proyectos en la Mesa de la Minería, para a continuación firmarse los respectivos convenios de colaboración específicos entre las distintas administraciones (general, autonómica y en ocasiones local), se añaden los trámites exigidos por la legislación de contratos del sector público. En el caso de las infraestructuras, se requiere además la redacción y aprobación de proyectos y la ejecución de las correspondientes expropiaciones. De todo ello junto resulta que a finales de 2011, aún había pendientes de finalizar 30 convenios correspondientes al Plan 1998-2005 por importe de 417 M€; y que el grado de ejecución del Plan 2006-2012 alcanzaba el 57% (VIEJO FERNÁNDEZ 2012:32).

Sin embargo, desde el punto de vista de la ordenación territorial, lo más destacable es que este ingente volumen de recursos financieros, cercano a los 1.500 M€ en quince años, se haya transformado en potentes infraestructuras sin instrumento alguno de planificación territorial que les confiera coherencia con una perspectiva regional. La figura 6 ilustra la enorme impronta territorial de las grandes obras de infraestructura viaria financiadas con Fondos Mineros; pues bien, ninguna de ellas está contemplada en ninguno de los planes de ordenación territorial vigentes (y mucho menos en los urbanísticos). Ni la AS-I, *Autovía Minera*, ni la conexión del Corredor del Nalón con la autovía A-64 están previstas en el plan territorial de máximo rango jerárquico en Asturias, las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO, 1992); tampoco los desdoblamientos de la AS-17 entre San Miguel de La Barreda y Riaño, ni

entre Riaño y Sama; y desde Oviedo a Cornellana se preveía una vía rápida, contra la autovía A-63 actualmente en ejecución. Esta profunda transformación operada en el sistema de infraestructura de transporte no mereció siquiera la formulación, como cabría exigir de acuerdo con la legislación de ordenación territorial aplicable, de un Programa de Actuación Territorial en materia de carreteras². Es decir, que todas estas infraestructuras de escala estructurante regional, con su enorme potencial transformador, fueron proyectadas y ejecutadas sin planeamiento espacial que garantice su compatibilidad, coherencia y consistencia en relación con modelo territorial alguno. En este sentido, resulta imprescindible ponderar si la mejora de la accesibilidad de determinadas áreas inducida por las nuevas infraestructuras va a traducirse en un incremento de la actividad económica local o, por el contrario, va a reducirlas a valles-dormitorio vacíos de atributos auténticamente urbanos. La inexistencia de estos análisis se compadece con las disfunciones que experimenta la red autonómica de transporte en términos de intensidad de uso de determinadas infraestructuras.

Estas circunstancias, unidas a las evidencias de infrautilización y abandono de equipamientos (museos, aulas didácticas, centros de interpretación) patentizan la falta de planificación territorial, entendida como ordenación de los usos y actividades que responde a unos objetivos o criterios previamente establecidos de desarrollo económico y social. Ordenar un territorio exige una idea previa, un *proyecto* que la sociedad ha establecido como modelo, y cuya carencia en nuestra región es palmaria. Proyectar significa prever, esto es, capacidad para elaborar una imagen futura, orientando y alineando medios y recursos hacia la consecución de ese objetivo.

² No fue hasta marzo del año 2011 cuando se aprobó el Documento de Referencia del Programa de Actuación Territorial de Carreteras 2010-2020, sin que hasta la fecha se haya producido ningún trámite posterior.

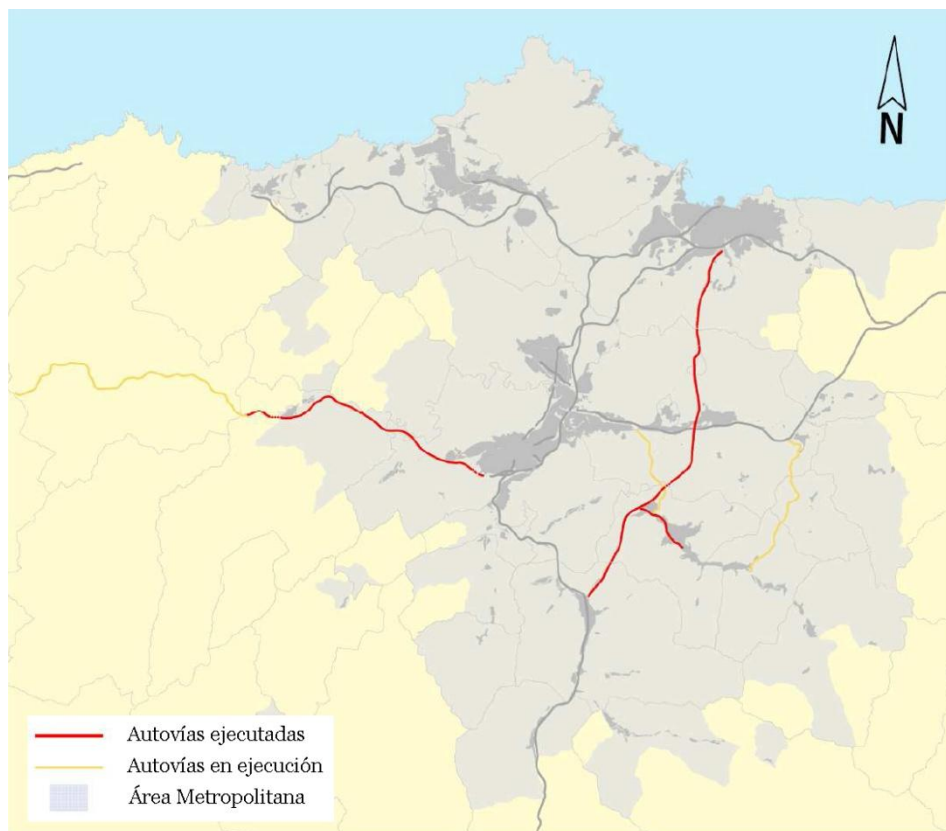


Figura 6. Las grandes infraestructuras viarias de los planes nacionales de la minería del carbón en Asturias. Fuente: VIEJO FERNÁNDEZ (2012), elaboración propia.

La eficiencia territorial, esto es, la maximización del desarrollo económico y social y la minimización del consumo de recursos y la generación de residuos, no es posible sin una adecuada ordenación. La teoría económica demuestra que el funcionamiento de las fuerzas del mercado induce a la concentración de actividades en determinados ámbitos, produciendo por tanto disfunciones, desequilibrios territoriales y agotamiento de recursos. Los agentes privados saben perfectamente

que no es posible operar eficientemente y alcanzar sus objetivos (la *visión*) sin una estrategia de mercado. Un territorio racionalmente ordenado y eficiente es un factor decisivo para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía; es éste, y ningún otro, el objetivo último del planeamiento territorial.

De la experiencia negativa de los planes de reactivación de las Cuencas deben extraerse enseñanzas prácticas para futuras intervenciones, basadas en el concepto de Regeneración Territorial Integrada, cuyos elementos básicos serían:

- *Visión estratégica*: todos los actores han de identificar los rasgos esenciales del modelo territorial futuro (nivel estratégico), acordar ejes o líneas de intervención (nivel táctico) y desarrollarlas en acciones programadas en el tiempo (nivel operativo).
- *Enfoque sistémico*: la Cuenca Central ha de entenderse como un sistema territorial complejo, producto de las interacciones de múltiples agentes territoriales con un medio físico determinante, y procedente de una larga e ilustre tradición industrial y minera.
- *Escala metropolitana*: la comarca no funciona como un sujeto territorial autónomo, sino que constituye, a su vez, un subsistema integrado en otro superior, un área metropolitana multipolar, a cuyo futuro está fuertemente vinculada.
- *Recursos endógenos*: la regeneración ha de pasar ineludiblemente por la activación de todos los recursos propios de la comarca sin confiar -al menos en el corto-medio plazo- en la financiación pública externa, especialmente los servicios

ambientales que pueda prestar al resto de la región, los emprendedores locales y su valioso capital social.

- *Monitorización y evaluación*: la Estrategia ha de dotarse de un sistema de indicadores que, a modo de *cuadro de mando*, permita evaluar de manera continua la consecución de los objetivos y tomar decisiones sobre las rectificaciones oportunas.
- *Participación*: los tiempos de los enfoques tecnocráticos o arriba-abajo han pasado definitivamente a la Historia, máxime teniendo en cuenta el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación y la crisis del actual modelo democrático representativo. La implicación de la ciudadanía en los procesos de cambio de su entorno, además de constituir un derecho, actúa como antídoto contra el desencanto y la frustración reinantes y minimiza las posibilidades de cometer errores. Aunque fuera como experimento, merece la pena formular a la gente preguntas sencillas: cómo le gustaría vivir o en qué le gustaría trabajar.

Bibliografía

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO (1992), *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias*, Servicio de Publicaciones, Oviedo, 197 págs.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Aladino (1997), “La nueva política estatal de desarrollo regional y sus efectos en Asturias (1985-1995)”, en *Ería, Revista Asturiana de Geografía*, nº 43, Universidad de Oviedo, págs. 238-242.

VIEJO FERNÁNDEZ, Avelino (2012), *Informe definitivo de fiscalización. Ayudas para la minería del carbón y desarrollo de las zonas mineras, ejercicios 2005-2008* (en línea), Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, <<http://www.sindicastur.es/upload/informes/IDFMineros05-088244.pdf>> [consulta: 25 de enero de 2013]

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín (editor) (2007), *Observatorio de la Reestructuración Territorial de la Minería del Carbón de España (ORTME)*, Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial de la Universidad de Oviedo, Instituto para la Reestructuración y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, Oviedo, 330 págs.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín; MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, Rafael; & BLANCO FERNÁNDEZ, Jacobo (2009), *El Área Metropolitana de Asturias: Ciudad Astur, el nacimiento de una estrella urbana en Europa*, Trea, Oviedo, 298 págs.

PRADA TRIGO, José (2011), *Desarrollo, patrimonio y políticas de revitalización en ciudades intermedias de especialización minero-industrial*, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Oviedo, 168 págs.

El aprovechamiento de recursos naturales, técnicos y culturales como base para la regeneración territorial

José Manuel Pérez Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

I. La creación del *Ecomuseo minero “Valle del Samuño”* constituye una de las apuestas del Ayuntamiento de Langreo, a través de los recursos proporcionados por los Fondos Mineros, para crear un referente turístico singular y que constituya un elemento de dinamización económica, que aúne además la recuperación del patrimonio industrial minero y de su entorno territorial, entendido como espacio social integral.

El objetivo de la presente intervención no es analizar el contenido de dicho proyecto, sino formular algunas reflexiones e interrogantes acerca de dos grandes cuestiones íntimamente ligadas: cómo articular su integración en la oferta turístico-cultural existente en el concejo y su entorno natural, entendiendo por tal el Valle del Nalón en su conjunto, y cómo abordar los problemas que puede suscitar su gestión, tanto individual como global (esto es, con la restante oferta turística existente).

II. La oferta turística propuesta se enmarca en lo que se viene denominando *turismo cultural* entendido, desde el punto de vista de la motivación, como “*un viaje que se realiza con la finalidad específica de*

conocer a fondo un lugar, su gente y sus costumbres, y en el que el turista se dedica a visitar lugares históricos, monumentos, edificios, asistir a espectáculos de música, arte... y disfrutar de la gastronomía". Turismo cultural al que se ha incorporado, como un elemento cada vez más relevante, el *patrimonio industrial*: coincidiendo con el renacer del interés por el proceso de industrialización, caracterizado por su singularidad, variedad y estrecha vinculación al territorio, cuestión clave ante los procesos de globalización. Interés que coincide en algunos casos, como el asturiano, con el inicio de un proceso de declive y reconversión de enteros sectores industriales, de modo que se plantea la conveniencia y oportunidad de conservar, proteger y transmitir a las generaciones futuras aquellos elementos más relevantes generados por o al hilo del desarrollo industrial, a lo que se suma el factor medioambiental, esto es, contribuir a la recuperación de extensas áreas urbanas degradadas.



Museo de la Minería. Fotografía: Joaquín Meda.

En todo caso, responder a qué se engloba bajo la rúbrica de “turismo cultural” no resulta fácil: en primer lugar, porque la mayor parte de los turistas consumen productos culturales (o pseudo culturales) en algún momento, y, en segundo lugar, debido a que todo destino turístico ofrece, en mayor o menor grado, algún tipo de oferta cultural. En conclusión, el turismo cultural se caracteriza por la diversidad y heterogeneidad, tanto desde el punto de vista de la oferta turística, como desde el punto de vista del perfil del turista cultural.



Caleao, en el Parque Natural de Redes. Fotografía: Joaquín Meda.

III. Al diseñar una oferta turística basada en el uso de un conjunto de elementos del patrimonio industrial-minero, es preciso tener en cuenta que las relaciones entre turismo y patrimonio no están exentas de problemas, dado que el turismo es esencialmente una actividad

económica —la industria mundial más importante, en opinión de la UNESCO—, que va a incidir en la explotación de un recurso, el patrimonial, que no es renovable. Es decir, por una parte, la actividad turística puede producir efectos positivos: capacidad de generar recursos económicos que contribuyen al mantenimiento, protección y mejora del patrimonio; otorgar un valor añadido o de diferenciación al territorio de implantación, incrementando sus posibilidades de desarrollo; o favorecer que se atenúe o rompa la estacionalidad en el destino. Pero igualmente, el turismo no puede dejar de considerarse desligado de efectos negativos: deterioro o destrucción derivado de un uso masivo e incontrolado del patrimonio; o alteración del producto, por una excesiva mercantilización o banalización del hecho cultural.

En el campo que nos ocupa, la premisa debe ser que la protección y la valoración del patrimonio natural y cultural es la prioridad, y el desarrollo turístico lo subordinado; entre otras razones, porque el patrimonio constituye el punto de partida de la actividad turística y es la base de identidad de las comunidades que lo albergan. Sin el patrimonio, por destrucción, alteración o falsificación, las perspectivas de desarrollo turístico se verían limitadas.

IV. Si tenemos en cuenta que el patrimonio industrial se configura como un elemento básico del paisaje y de la cultura del territorio, lo que obliga a interpretar el patrimonio no como un elemento aislado, sino en su preciso contexto territorial, en cuanto resultado del uso que la sociedad ha hecho del medio natural, y que en cuanto bien de valor cultural, es objeto de tutela jurídica (legislación patrimonial, territorial-urbanística y medioambiental), se plantea una cuestión capital: cómo articular la dimensión territorial-cultural (*paisaje cultural*) con su consideración como *recurso turístico*.

El patrimonio industrial una vez recuperado (rehabilitado y/o reutilizado) tras las oportunas actuaciones públicas y privadas, se convierte en un recurso turístico, que ha de ser objeto de una adecuada política de planificación y promoción turística y de unas idóneas fórmulas de gestión.

V. El turismo cultural (motivación patrimonial) se erige un elemento protagónico de las relaciones entre territorio, urbanismo, paisaje y patrimonio. Es por ello que la **Planificación de los Recursos Turísticos** deberá estar orientada a reforzar la multifuncionalidad y la dimensión social de los lugares patrimoniales, pero bajo la premisa de que en la utilización turística del patrimonio no todo sirve (no se puede adulterar o descontextualizar el recurso) y que la dinamización económica a partir del turismo no siempre es posible desde una escala exclusivamente local.

En definitiva, la planificación turística del patrimonio industrial ha de organizar adecuadamente los destinos patrimoniales tanto en términos territoriales-urbanísticos y ambientales, como en términos de difusión turística, esto es, de oferta cultural, de rutas e itinerarios y de equipamientos e infraestructuras turísticas.

VI. Por otra parte, la utilización turística del patrimonio industrial plantea el reto de lograr una **Gestión Integral**. Frecuentemente se han olvidado las interconexiones entre patrimonio (natural o cultural) y territorio (como espacio social), como evidencia la escasa relación entre los responsables de la gestión patrimonial, los responsables de la gestión ambiental, y aquellos que tienen a su cargo programas de ordenación o desarrollo territorial (LEADER, PRODER, EQUAL, planes de

dinamización turística, programas de desarrollo comarcal, planes estratégicos, etc.), sin olvidar a los responsables políticos locales, comarcales y autonómicos. Es, por tanto, necesario implementar fórmulas e instrumentos de gestión que eviten la descoordinación entre acciones públicas y/o privadas, lo que resulta más necesario, si cabe, en el caso del turismo, ya que por su carácter transversal, no es fácil gestionarlo ni integrarlo de forma equilibrada, en los organigramas administrativos y en los modelos clásicos de gestión.

VII. Quiero finalizar planteando algunas reflexiones o interrogantes que creo tienen incidencia sobre la cuestión que nos ocupa:

- Considerando que uno de los retos pasa por integrar plenamente la conservación del patrimonio, y su explotación turística, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial que contemplen la dimensión ambiental, económica, cultural y social del desarrollo, ¿cuál sería el instrumento más idóneo? ¿Un instrumento sectorial (turístico) que marque las directrices generales en el tratamiento de este tipo de recursos? ¿Un instrumento de ámbito o dimensión comarcal que analice el conjunto de recursos turísticos y sus interrelaciones? O ¿resulta suficiente con los instrumentos del planeamiento urbanístico municipal (Plan especial)?
- ¿Puede tener éxito un producto turístico singular y diferenciador desde una perspectiva exclusivamente local? Lo que suscita también otros interrogantes para reflexionar:
 - ¿Cómo conectar el ECOMUSEO con los restantes recursos turísticos del concejo? En especial, con el MUSI. Y, ¿qué tipo de oferta complementaria se ha de estimular en el

entorno de estos equipamientos turístico-culturales?
Alojamientos, restauración-ocio, etc.

- ¿Cómo conectar el ECOMUSEO con el MUMI? ¿Es viable una actuación aislada de dos equipamientos estrechamente vinculados? ¿Cuánto es necesario invertir para que el turista se capaz de diferenciar a cuál de los dos equipamientos desea visitar?
 - Desde una dimensión más cultural ¿Cómo conectar el ECOMUSEO con HUNOSA y el MUMI, por ejemplo, en una cuestión como la del archivo histórico minero? ¿Qué papel puede jugar la Universidad? En la promoción turística también juega un papel las Jornadas y Seminarios Científicos.
 - Según los datos del SITA (2009), el 20 % de los turistas justifican su visita a Asturias por conocer el *entorno natural*, y solamente el 3,9 % invoca el *patrimonio cultural*. ¿Se puede desaprovechar la existencia en la comarca de un espacio protegido como el Parque Natural de Redes?
-
- ¿Cuál es la fórmula de gestión más idónea?
 - Desde la perspectiva del singular equipamiento: ¿cómo integrar al Ayuntamiento, FEVE, HUNOSA, agentes económicos privados, población del Valle del Samuño? ¿Una o varias fórmulas?
 - Desde una perspectiva local o comarcal, y con independencia de las fórmulas individuales de gestión de cada equipamiento, la cuestión es idéntica: ¿cómo gestionar el Valle del Nalón

como recurso turístico? ¿Mancomunidad? ¿Consorcio de consorcios? ¿Fundación?

Bibliografía

AGUILAR CIVERA, Inmaculada (1998): *Arquitectura industrial. Concepto, método y fuentes*, Museu d'Etnologia, Valencia.

ÁLVAREZ ARECES, Miguel Ángel (2008): "Patrimonio industrial. Un futuro para el pasado desde la visión europea", *Apuntes: Revista de estudios sobre patrimonio cultural - Journal of Cultural Heritage Studies*, vol. 21, núm. 1, pp. 6-25.

ARACIL MARTI, Rafael (1982): "La investigación en Arqueología industrial", en *I Jornadas sobre la Protección y Revalorización del Patrimonio Industrial*, Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, Bilbao, pp. 15-24.

BENITO DEL POZO, Paz (2002): "Patrimonio industrial y cultura del territorio", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 34, pp. 213-228.

ORTEGA VALCÁRCCEL, José (1998): "El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico", *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, núm. 4, pp. 33-48.

PARDO ABAD, Carlos J. (2004): "La reutilización del patrimonio industrial como recurso turístico. Aproximación geográfica al turismo industrial", *Trebals de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 57, pp. 7-32.

SILVA PÉREZ, Rocío & FERNÁNDEZ SALINAS, Víctor (2008): “El patrimonio y el territorio como activos para el desarrollo desde la perspectiva del ocio y del turismo”, *Investigaciones Geográficas*, núm. 46, pp. 69-88.

VALENZUELA RUBIO, Manuel; PALACIOS GARCÍA, Antonio J.; HIDALGO GIRALT, Carmen (2008): “La valorización turística del patrimonio minero en entornos rurales desfavorecidos. Actores y experiencias”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 22, pp. 231-260.

VVAA: “El Plan de Patrimonio Industrial”, *Bienes Culturales. Revista del Instituto del Patrimonio Cultural de España* (2007), núm. 7.

La necesidad de una nueva metodología para la regeneración territorial

María Rosario Alonso Ibáñez
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

I. El modelo de desarrollo urbano querido por el ordenamiento jurídico deriva de una serie de principios que se han introducido en la legislación urbanística y territorial con una formulación aparentemente modesta. Uno de estos principios es el referido al desarrollo urbanístico y territorial sostenible, lo que conlleva tener que conjugar necesariamente las necesidades de crecimiento y desarrollo con la preservación de los recursos y valores paisajísticos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Principio que conlleva la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la regeneración urbana y territorial, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

El principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible no es una fórmula retórica como muchos desearían, no es sólo una máxima para la actuación política, no es un mero objetivo a alcanzar. Por el contrario, es un principio que condiciona el modelo de desarrollo. Principio jurídico que resulta vinculante y obliga a modificar muchas de las pautas de actuación en el ámbito de la ordenación urbanística y territorial. En cualquier caso, demanda un cambio de actitud entre las autoridades a

quienes compete programar, definir, gestionar y controlar la intervención en las ciudades y demás núcleos habitados.

El desarrollo sostenible, a pesar de su ambigüedad y las contradicciones que el término encierra, se ha convertido en el marco de referencia de todas las políticas, actuaciones y estrategias de la Unión Europea, y, más allá, en lo que nos interesa, tiene en el ordenamiento urbanístico español un valor jurídico. La legislación lo ha positivizado como principio jurídico, y la práctica judicial incluye en sus decisiones, de manera ya generalizada, apelaciones a este principio como criterio hermenéutico. Por lo dicho, el desarrollo sostenible no debiera tener una consideración subsidiaria en el ordenamiento jurídico.

Hay muchas razones del porqué el concepto del desarrollo sostenible, que inicialmente se configura en torno al medio ambiente, cada vez se focalice más en lo urbano, hasta el punto que es ya un lugar común sostener que los mayores progresos hacia la sostenibilidad se van a decidir en un futuro próximo, fundamentalmente, en las ciudades. Sin embargo, la inicial configuración del principio explica que sea demasiado frecuente agotar la conceptualización del desarrollo urbano sostenible con los planteamientos propios del derecho ambiental, a limitar la sostenibilidad urbana a la dimensión medioambiental, desatendiendo la dimensión social, cultural, incluso económica.

II. Lo que está en juego cuando hablamos, en general, de desarrollo sostenible está bien identificado, y sus objetivos están ampliamente compartidos. Pero no pasa lo mismo con los métodos y los medios que nos permitan atender a esos objetivos. Hoy el debate jurídico no está en los retos del desarrollo urbano sostenible, ni siquiera en las herramientas o instrumentos a su servicio, que comienzan a ser conocidos. Las mayores incertidumbres en el análisis jurídico están en el

método, en cómo hacer operativo el principio, no en si existe o no como principio vinculante.

Justamente lo contrario de lo que es tradición entre nosotros. Las propias transformaciones del contexto en el que hoy se desenvuelve la economía nos sitúan ante la necesidad de plantearnos nuevas estrategias de actuación. En primer lugar, si la búsqueda de ventajas que permitan competir en una economía cada vez más global exige un mejor aprovechamiento de los recursos propios, no podemos permitirnos el lujo de perder de vista la importancia estratégica que tienen los recursos patrimoniales que los territorios acumulan. Y, en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el desarrollo territorial tiene que estructurarse en torno a un modelo al que los citados recursos deben contribuir más decididamente, lo que significa encontrar vías para su plena integración en las políticas de desarrollo regional y local.



Valle del Samuño. Fotografía: José Ramón Felgueroso Durán.

El cambio climático primero, y la dureza de la crisis económica después, han reforzado aún más una ambición que, a modo de revulsivo, en todo tiempo y lugar siempre han tenido las áreas urbanas, y es lo que hace que en última instancia hoy puedan considerarse una especie de microcosmos en el que se encuentran presentes la mayor parte de los desafíos a los que se enfrenta nuestra sociedad, que es eminentemente urbana, y donde se ensayan nuevos modos de intervención. Los espacios urbanizados, en la complejidad de formas urbanas que hoy presenta, es el escenario donde se está desarrollando un debate de profunda reconsideración de las políticas públicas que deban ordenarlos, no siendo ni útiles ni suficientes las aproximaciones tradicionales de carácter específicamente urbanístico y local.

III. Resulta paradójico que las reglas e instrumentos que la ordenación urbanística predispone difícilmente posibilitan el desarrollo de políticas territoriales de nuevo cuño. En realidad, la legislación urbanística vigente apenas hace perceptible que el urbanismo está inmerso en una profunda crisis, y ha terminado haciendo del planeamiento un instrumento cada vez más complejo, en sus contenidos, en su tramitación, y en su gestión, alejado de los desafíos de las nuevas políticas que los espacios urbanizados necesitan.

Si tener un “territorio” propio ha sido un paso decisivo en la modernización de las estructuras políticas, esto es, la existencia de un ámbito espacial donde desplegarse en toda su validez y eficacia las normas jurídicas, donde sea permitido ejercer competencias administrativas, hemos de convenir fácilmente que la ciudad, el espacio urbano, carece de “territorio” propio. Jurídicamente no hemos configurado el espacio urbano como un territorio, y esto desencadena problemas de gestión política y administrativa, pérdida de capital social

y pérdida de identidad cultural. Mientras la ciudad no tenga “territorio” propio difícilmente será visible en el tablero de estrategias políticas y económicas que condicionan el crecimiento y desarrollo urbano.

La urbanización, que ha sido el más importante proceso de cambio que hemos tenido en todos los tiempos, la principal fuerza motora de nuestro crecimiento económico, se ha desarrollado sin sujeción a parámetros ordenadores al servicio de las necesidades colectivas de la población que las habita. Por el contrario, lo que ha prevalecido es la voluntad de satisfacer a grupos de interés políticamente organizados.

Hoy una eclosión de conceptos y explicaciones aspiran a reinterpretar lo urbano y lo territorial. Nada le es ajeno a los espacios transformados por la urbanización. Incorpora plurales ámbitos sectoriales: mercado de trabajo, planificación, vivienda, medio ambiente, seguridad, salud, movilidad, economía, cultura, inclusión social, eficiencia energética, entre otros. Obliga a tomar en consideración plurales aspectos, sociales, económicos, medioambientales y culturales, aspectos que deben tomarse en consideración, esto quizás sea lo más novedoso, con un enfoque integrado, que asegure una sólida coordinación horizontal, transectorial y vertical de las actuaciones públicas. La integración coordinada de todos estos aspectos está llamada a ocupar un papel esencial, como nunca antes lo ha tenido. A esto se reconduce en última instancia el debate del desarrollo sostenible, que no deja de ser otra cosa que el desarrollo urbano duradero y garantizador de calidad de vida para toda la población, y no para unos pocos que se puedan beneficiar de intervenciones urbanísticas puntuales, en el mejor de los casos, porque de lo que se trata ya no es solo de buscar soluciones a “las partes”, sino de no generar más efectos perversos con las intervenciones públicas; es decir, de actuar para que funcione de manera integrada el entero sistema urbano, donde “todo” se relaciona

con “todo”, y sin actuar sobre “todo” difícil será hablar de cambios en la buena dirección.

IV. Para afrontar la reconstrucción del marco jurídico que nos permita desarrollar estas nuevas políticas hemos de tomar en consideración el acervo urbano europeo, fruto de la cooperación intergubernamental y la acción de las instituciones comunitarias, que ha ido produciendo objetivos comúnmente aceptados en el ámbito urbano y territorial. Los Estados miembros y las regiones tienen la posibilidad de elaborar, programar y aplicar intervenciones de desarrollo urbano basándose en principios y estrategias que conforman una metodología común europea, donde el enfoque integrado tiene un valor añadido.

Para conseguir este desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente cohesionado, los Estados miembros de la Unión Europea, a través de sus Ministros responsables de las políticas urbanas, han enfatizado la importancia de aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Así quedó reafirmado en la Declaración de Toledo de 24 de junio de 2010, promovida bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, donde se destacó igualmente que el enfoque integrado en las políticas urbanas es una de las principales herramientas para avanzar en la dirección señalada por la Estrategia Europa 2020, especialmente en el actual escenario de escasez de recursos. Allí quedó establecido y comprometido un entendimiento común del enfoque integrado en el desarrollo urbano, descrito en el *“Documento de Referencia de Toledo*

sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa". Se trata de una transformación sustancial del modelo de desarrollo urbano, que ya se venía gestando en documentos y declaraciones anteriores, pero cuyo reactivo ha sido la crisis económica y financiera mundial. Las peculiaridades del caso español permitían enfatizar la importancia de esta apuesta, aunque en realidad se trata de un cambio de paradigma que está experimentando la cultura urbana europea en todas sus manifestaciones, que ha resultado apoyado por el Comité de las Regiones y el Consejo Económico y Social, a través de sendos Dictámenes: «*El papel de la regeneración urbana integrada en el futuro del desarrollo urbano en Europa*» adoptado por el Comité de las Regiones el 10 Mayo 2010, y «*La necesidad de aplicar un enfoque integrado a la regeneración urbana*», aprobado por el Consejo Económico y Social Europeo el 27 Mayo 2010.

¿En qué consiste el enfoque integrado? Se trataría de proporcionar respuestas convergentes, con idénticos niveles de eficiencia. a los retos ambientales, económicos, sociales y culturales a que se enfrentan las ciudades, en un proceso que queda definido como *“proceso planificado, que trasciende los ámbitos y enfoques parciales habituales, que aborda la ciudad como totalidad funcional, y sus partes como componentes del organismo urbano, que tiene como objetivo alcanzar el equilibrio en la complejidad y diversidad de las estructuras urbanas, sociales, productivas, impulsando al mismo tiempo la ecoeficiencia ambiental”*, algo que sólo puede alcanzarse con eficacia en el nivel regional, y no en el municipal, y algo que desborda a la ordenación del territorio, porque la ordenación del territorio no agota las plurales dimensiones del desarrollo sostenible, que está en la base del acervo urbano europeo.

El Documento de Toledo identifica igualmente los elementos clave del enfoque integrado. En primer lugar, la adopción de una estrategia de

ciudad, que sea transversal y multidireccional, alineando los distintos recursos y políticas sectoriales. Agruparía estrategias y acciones unitarias, de totalidad, considerando el papel de cada parte de la ciudad en la estructura total. En definitiva, pensar y trabajar asignando recursos económicos en las múltiples dimensiones de la sostenibilidad al mismo tiempo. En segundo lugar, encontrar compromisos compartidos en la dirección definida por la estrategia de ciudad, para obtener resultados convergentes: con capacidad para resolver interferencias entre los efectos de cada una de las dimensiones de la sostenibilidad sobre las otras, canalizar esos compromisos mediante el establecimiento de plataformas de coordinación apropiadas para las acciones transversales (converger los enfoques sectoriales), verticales (gobernanza multinivel), horizontales (entre los actores implicados en la construcción de la ciudad, haciendo realidad la participación ciudadana). En tercer lugar, los presupuestos de los distintos niveles de gobierno, que se deben poner en común y dirigirse en la misma dirección de forma convergente. En cuarto lugar, articular todas las escalas temporales (largo, corto, medio plazo) y espaciales (región, área metropolitana, ciudad, barrio) y conjugar ambas entre sí. No es una suma de acciones puntuales aisladas: el enfoque integrado debe conjugar los planteamientos globales con los desarrollos mediante acciones concretas territorializadas. No debe actuar sobre objetos (viviendas, suelo, etc.) y sujetos de forma aislada (vivienda a vivienda, suelo a suelo) o de forma indiscriminada y genérica. Debe considerar la puesta en práctica de las acciones en la escala administrativa correspondiente. Por último, articular el cuerpo social en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia. Esto significa: optimizar el capital urbano (no solo el suelo y la edificación), desbloquear el potencial de las áreas urbanas desfavorecidas, y que todas las partes que componen los tejidos de la ciudad deban ser áreas donde grupos sociales distintos puedan vivir y trabajar ahora y en el futuro.

V. Por tanto, ya no será suficiente con la mera transformación urbanística de los centros urbanos, ni con hacer ciudad en las periferias mal urbanizadas, ni con integrar los polígonos de viviendas construidas en los años sesenta y setenta resultantes de políticas públicas que se olvidaron de su población. El desafío es mayor y más difícil, por la novedad de la escala urbana, por la complejidad de los procesos de toda índole que se desarrollan en esa escala, y porque el cambio en la forma de administrar es uno de los mayores obstáculos que afrontan nuestras estructuras administrativas, acostumbradas a actuar por hábitos o por inercia.

Un Derecho urbanístico y territorial finalista como el español, obligado a hacer operativo el principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible, precisa de una metodología clara, al servicio de los nuevos enfoques. Pero nuestra legislación no concreta suficientemente el principio de desarrollo urbano sostenible. Aún no hemos alcanzado una claridad conceptual en la definición de los elementos clave del desarrollo urbano sostenible, tal y como sí los ha ido clarificando el acervo urbano europeo. Así, el enfoque integrado, en la definición alcanzada en el *Documento de Referencia de Toledo* al que antes nos referíamos, está ausente en el Derecho interno español, ni siquiera asociado a alguna de las dimensiones del desarrollo sostenible, como la medioambiental. Son absolutamente insuficientes las apelaciones clásicas que definen al planeamiento general como “instrumento de ordenación integral del territorio”, están muy alejadas de lo que se considera por tal. Insistimos: una sólida coordinación horizontal y transectorial de las medidas que para la intervención se contemple en los distintos procesos planificados, cubriendo aspectos relacionados con el desarrollo económico local, el empleo, la educación, la formación, la cualificación, la integración social, la cultura, el medio ambiente, la movilidad urbana, los espacios públicos de calidad, y una fuerte coordinación vertical a todos los niveles competenciales pertinentes, sin

olvidar la coherencia entre los objetivos que se propongan en dichos procesos y los comprometidos a nivel europeo, nacional y regional.

Desarrollar la actividad urbanística, en este nivel, y no en el marco de la actividad de ordenación del territorio y sin invadir su campo propio, desde una visión que vaya más allá de cada proyecto urbanístico, con una aproximación que considere a la entera ciudad, incluso en el espacio territorial en que ésta se relaciona y convive, la escala metropolitana, tampoco queda garantizada, si acaso, las leyes que posibilitan instrumentos estratégicos a cuyos criterios vinculan al planeamiento urbanístico *strictu sensu*.

Por no referirnos ya a otros elementos que también son considerados integrantes de la sostenibilidad urbana, como el aseguramiento de financiación para lograr unos efectos duraderos, concentrando los recursos en las zonas previamente seleccionadas; o el aseguramiento mediante instrumentos de gestión que se apoyen en la asociación de los niveles administrativos locales y regionales, que posibiliten la mayor participación ciudadana, que garanticen responsabilidades compartidas entre todos los sectores implicados en los procesos urbanos, que garanticen un seguimiento de las actuaciones, con evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post* que tomen como referencia criterios e indicadores de sostenibilidad.

En la asunción de estos retos están implicadas las distintas estructuras del Estado. Es a todas ellas, organizadas para tal fin, que la sociedad está demandando dotar realmente de contenido a la función pública urbanística y territorial, proporcionando coherencia y unidad al interés general de la población.

Bibliografía

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2011). “Regeneración urbana integrada”, en Vol.col. *Aportaciones y Conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. FUNDICOT (Ed.). Pamplona, 430 p.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2012). “La Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del período 2010-2011”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 174: 639-654.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2012). “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 277: 13-28.

