

El territorio andaluz: la estrategia del escarabajo

(El Mundo 25/11/2016)

Antes de que se produjera lo que Bauman llama el Gran Cisma, o sea, la disolución del mundo bipolar con la caída del Muro, ya la economía internacionalizada había dejado de ser de base territorial, pero es ahora, inmersos en esa globalización de la que nada escapa y cuyos efectos se están produciendo al mismo ritmo vertiginoso con el que las decisiones económicas se toman al margen de las entidades políticas de base territorial- llámense Estados, países o Comunidades Autónomas- cuando cabe hacerse algunas preguntas: por ejemplo, si el poder que detentan es un poder real o sólo una representación teatral de ese poder. Y si la planificación urbanística de sus territorios, que no concernía sólo a su modelo de organización social sino a estrategias de desarrollo económico, tiene hoy el suficiente alcance como para cumplir este último objetivo. Dicho de otro modo, ¿pintamos hoy algo en el escenario de una economía globalizada? ¿Podemos ser productivos en donde queramos y/o podamos, o sólo donde nos dejen? ¿Podemos inducir de algún modo un cierto desarrollo económico a partir de la política y la planificación urbanística de nuestras ciudades y territorios? Vamos a pensar que sí, pero indudablemente lo tenemos crudo cuando, como vulgarmente se dice, en la economía “el pescado está vendido”, los nichos de competitividad son cada vez más exigüos y, encima, nuestro país y nuestra región le han dado la espalda a la Innovación y a los estímulos emprendedores.

Hace años, Castells y Borja, en su libro “Local/Global” enumeraban los atributos que debían tener los territorios “fuertes” en la Nueva Economía del conocimiento. No es tan fácil que un territorio adquiera músculo económico de la noche a la mañana, entre otras cosas porque los lugares realmente fuertes son aquellos que detentan, o el monopolio del conocimiento o la propiedad del capital, y Andalucía no está precisamente entre ellos. El resto de los territorios, por muchas posibilidades que atesoren, son “lugares fuera de lugar”, y no podemos pretender que un lugar acceda al club por sus solos atributos naturales. Para que el territorio andaluz sea “competitivo” necesita el respaldo de una enorme decisión política que sustancie en una oferta de unitaria nitidez el caudal de riquezas dispersas que atesora, sin que basten las voluntariosas campañas de la Consejería de Turismo, única instancia en la que Andalucía se muestra como un territorio vertebrado. Para el logro de estos fines, ¿qué ha estado haciendo Andalucía en estos últimos veinte años? Veamos:

Desde el momento en que nuestra Comunidad Autónoma asumió las competencias urbanísticas y medioambientales, no ha dejado de producir documentos normativos de incidencia económico-territorial, que arrancan de la tríada básica: la Ley de Ordenación del Territorio (LOT, 1994), la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, 2002) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, 2006). Poco después de la LOT hubo una importante iniciativa, hoy bastante olvidada, que fue el Foro Andalucía Nuevo Siglo (1998), una amplia convocatoria multidisciplinar de expertos a la que se sumó incluso el PP y otras fuerzas políticas. Era una buena prospectiva de nuestra región ante los retos del siglo XXI desde todos los aspectos posibles, con un acertado diagnóstico de la potencialidad de nuestros recursos en el marco de la Nueva Economía

del Conocimiento y las previsible transformaciones de toda índole a las que podría dar lugar. Si alguien tiene ocasión de contrastar lo que allí se decía sobre el territorio andaluz con lo que se plasmó en el POTA y, sobre todo en la LOUA, comprobará cómo la lucidez inicial en el terreno del análisis fue derivando hacia la confusión en el terreno normativo hasta el punto de provocar hoy la suficiente alarma en la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente como para plantear hoy unas medidas excepcionales para simplificar las tramitaciones urbanísticas y una completa modificación de la LOUA. Ha hecho falta que una cascada de anulaciones judiciales de decretos, planes subregionales y planes generales creen una preocupante situación de inseguridad jurídica que, por inmediata relación causa-efecto, induce a una no menos preocupante retracción de la actividad económica en toda la región.

El desprestigio de la planificación urbanística como disciplina puede explicarse por los hitos de un proceso iniciado años antes del período analizado en estas líneas. Si las grandes unidades territoriales andaluzas son las aglomeraciones urbanas, el litoral, las campiñas y las serranías, la historia del urbanismo autonómico arranca, fundamentalmente, con los planes generales de ordenación de las grandes aglomeraciones, a mediados de los ochenta coincidiendo, prácticamente, con el ingreso de nuestro país en la UE. Se estrenaba entonces ilusión, democracia y una nueva visión del municipalismo, con una desbordante confianza en la capacidad local de controlar los procesos evolutivos de la ciudad. Pero al mismo tiempo que se fabricaba un escenario adecuado para el bienestar urbano, la pertenencia a la UE suponía la adscripción a un espacio socioeconómico integrado, del cual la ordenación territorial debía ser la causa y, a la vez, efecto. De esta necesidad surgió el Sistema de Ciudades de Andalucía, la Ley y el Plan de Ordenación del Territorio. Pero así como el planeamiento urbano municipal poseía, a pesar de sus urgencias, una cierta tradición disciplinar en España y en nuestra región, la ordenación territorial, como la estratégica, debía reinventarse desde sus principios basándose en tradiciones foráneas; por esa razón se demoró más en la fase analítica que propositiva, dando lugar a dos efectos perniciosos: una, que sus propuestas normativas, forzosamente generalistas como correspondía al ámbito territorial de su competencia, se aplicaran sin ningún matiz a problemas concretos de naturaleza particular (de ahí, por ejemplo, esa propuesta delirante de limitar los crecimientos territoriales y demográficos de TODOS los municipios andaluces por igual, a pesar de su enorme diversidad); y otra, que esa instancia normativa fuera el castillo donde se apalancara el gobierno autónomo para imponer la "auctoritas" de su poder regional, que debía abrirse paso en el nuevo modelo de Estado sembrando desde entonces la confrontación de poderes entre el regional y el municipal, un problema de competencias no resuelto en donde el interés público es muchas veces el convidado de piedra.

Pasados esos momentos iniciales de optimismo municipalista- en el que nuestra región tuvo un papel protagónico- Planes de Málaga, Sevilla, Córdoba, Cádiz, la impresionante transformación de Almería a partir de su rambla, etc...- podemos decir que su carácter ilustrado fue bonito mientras duró, exactamente hasta que los Ayuntamientos, en esa escarnecedora situación española que hacen de ellos las primeras instancias políticas suministradoras de servicios al tiempo que las más desprovistas en transferencias de recursos, descubrieron al urbanismo como la principal fuente de recaudación con que equilibrar sus déficits crónicos. Desde entonces la razón urbana quedó debilitada frente a la razón recaudatoria. La sospecha de la corrupción sistemática quedó ya para siempre

vinculada al poder municipal, y de nada sirve proclamar la injusticia de esa generalización cuando en muchos Ayuntamientos el urbanismo llegaba a financiar más del 70% del presupuesto municipal. Pero es con el GIL de Marbella cuando se desvela la naturaleza estructuralmente corrupta del sistema, que no sólo concierne a la captación de recursos públicos sino a una trama más vasta de saqueo de estos en beneficio privado con implicaciones políticas de todos los colores, mediáticas e incluso judiciales. El episodio del GIL en Marbella es casi tan nefasto por su dimensión ética y sus efectos urbanos como por el proceso reactivo que desencadenó.

Aunque desde el gobierno autonómico se niegue con vehemencia, a nadie le cabe duda de que en la LOUA subyace una inconfesada mala conciencia por lo que se consideró lenidad administrativa ante aquella corrupción. Es una ley crispada y torpe, tan excesivamente entrometida en decisiones y competencias de naturaleza urbana como insuficiente en la contemplación de otros, como el fenómeno turístico y, sobre todo, el mundo rural, tratado aquí residualmente, como el “negativo” de lo urbano. En contra de las recomendaciones del Foro Andalucía Nuevo Siglo, que intuía acertadamente las variadas posibilidades de incorporación de ese mundo olvidado a la Nueva Economía globalizada, la LOUA abandona la Andalucía rural a su suerte que, asfixiada, estalla por las costuras de la marginalidad con miles de viviendas incontroladas sobre el suelo rústico, al que no le deja otro margen de subsistencia que una productividad agraria en una visión paleozoica del sector primario. De los errores de la Ley, de la visión del territorio con viejas lentes para problemas nuevos, da idea el sinfín de adaptaciones y modificaciones que ha sufrido en sus tres lustros de existencia, incluyendo el agónico Decreto para la regularización de esas viviendas ilegales y la misma voluntad declarada de modificarla en su integridad por el nuevo gobierno. Si comparamos la visión del territorio de aquellos primeros planes de la estrenada democracia con el piélagos normativo de la actual Ley y su infinidad de Órdenes, Planes subregionales, Decretos, más Leyes, Instrucciones y Resoluciones que las modifican, bien pudiéramos decir que el *planeamiento* urbano ha sido aplastado por la *legislación* urbana.

Pero no es del todo justo imputar esta confusión a la sola administración urbanística. Lo peor ha sido que al socaire de esa desordenada pasión reguladora todas las administraciones sectoriales con incidencia en el territorio han encontrado en el enorme puchero del urbanismo la parcela feudal desde la que poder ejercer su competencia, sin el menor asomo de transversalidad, trasunto, en muchos casos, de simples intereses gremiales. Cuando la planificación urbana y territorial empezaba a perfilarse como una sistematización de conocimientos desde una metodología multidisciplinar, aquí estábamos incubando la hipertrofia de esas disciplinas, que reclaman su propia individualidad y supremacía delimitando con fiereza el territorio de sus competencias corporativas. La indispensable visión holística del territorio triturada aquí en un puzzle fatídicamente concebido para que sus piezas no encajen: la anhelada identidad unitaria del urbanismo fragmentada en decenas de administraciones sectoriales agazapadas a la espera de excretar un informe tanto más arrogante cuanto más denegatorio. Esas administraciones, como escarabajos, han ido incrementando su pelota hasta el punto de ocupar todo el ámbito posible de lo denegable, de forma que cualquier iniciativa urbanística puede quedar “ipso facto” prohibida y judicializada, afectando a los ciudadanos que la formulan, a los empresarios que las promueven, a los alcaldes que las aprueban, a los funcionarios que las informan e incluso hasta el propio gobierno, que ve sus compromisos bloqueados por las trampas normativas que le han tejido ante su

complacencia. El resultado es la esterilidad productiva de un territorio desvertebrado que, en vez de ser fuente de energía vital para el desarrollo y la cohesión regional, es percibido hoy como un páramo inerte convertido en tierra maldita desde el momento en que cae sobre ella el chapapote de la planificación territorial, pues es entonces cuando la administración, sacando pecho, nos recuerda que aquí no hay más modelo productivo que el que retroalimenta el parasitismo estamental.

Ahora el Gobierno andaluz, alarmado por la cruda realidad de sus indicadores socioeconómicos en los que tanto han tenido que ver las políticas urbanísticas de un pasado inmediato, se afana en adoptar unas medidas urgentes para la agilización de las tramitaciones en la espesura reglamentaria. Sean bienvenidas porque nos va el futuro en ello. Pero de nada sirve darle alas a un escarabajo para que se mueva más rápido si al final tiene que arrastrar la misma boñiga.

Salvador Moreno Peralta

Arquitecto urbanista

El territorio andaluz ha sido testigo en estos años de grandes mejoras en carreteras a todas las escalas, a la ejecución de espectaculares infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias, a la electrificación de pequeños núcleos remotos, a un reequipamiento dotacional en todos los niveles de su sistema de ciudades, al despegue esperanzador de espacios tecnológicos... En general, diríamos que éste es el territorio ideal para materializar, en términos modernos, la excelencia que distingue a los lugares “fuertes” de la Nueva Economía. ¿Por qué entonces los descorazonadores datos socioeconómicos de nuestra región? Pues porque un territorio de excelencia por sus privilegiadas potencialidades no genera riqueza por su sola calificación urbanística, si no es formando parte de una estrategia económica global estimulada, proyectada y facilitada por y desde lo público. Por eso resulta sangrante que desde la propia legislación urbanística y la irresponsabilidad de la burocracia sectorial se esté de hecho impidiendo el despliegue de esas potencialidades, llevando nuestra Comunidad hacia el suicidio económico al paso alegre del tampón.

SMP