

Valencia y su región urbana. El paisaje metropolitano

tidl
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL

Joan Romero
Cátedra de Geografía Humana
Instituto Interuniversitario de Desarrollo
Local
Universidad de Valencia

1. Las grandes tendencias de fondo

1.1. Una nueva geografía del poder político

- Relevancia geopolítica de las escalas regional y local
- Del gobierno jerárquico a la gobernanza multinivel.
- Repolitización, proximidad y gobierno relacional
- Importancia de la coordinación y la cooperación
- Nueva generación de políticas públicas
- Enfoques estratégicos compartidos
- Las AAPP son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más

1.2. Una nueva cultura del desarrollo y del territorio

- Territorios plurales, “homogéneos” sin distinción Rural / urbano**
- Profunda recomposición social y económica**
- El territorio entendido como recurso, como patrimonio, como paisaje cultural, como bien público, como legado**
- La ETE y el Convenio Europeo del paisaje**
- Nueva cultura del territorio y nueva geografía de los conflictos**

1.3. Dispersión residencial y desconcentración de actividades económicas: unas dinámicas insostenibles

(Urban sprawl in Europe. The ignored challenge)

- Exacerbación de la movilidad
- Consumo de suelo y destrucción de paisajes culturales
- Mayor consumo de energía
- Mayores costes en la provisión de servicios
- Consecuencias para la centros históricos
- La huella ecológica de las regiones urbanas

1.4. Rural /Plural. Nuevas funciones para los territorios rurales en Europa

- **Una visión positiva de lo rural**
- **Un nuevo contexto postproductivista: *El futuro del mundo rural* (1988)**
- **Territorio y paisaje: una nueva cultura**
- **Rural: plural + multifuncional + cultural**
- **Valores que impregnan normas y directrices**
- **En especial en espacios periurbanos (Comité Económico y Social Europeo)**

1.5. El gobierno de las regiones urbanas y metropolitanas

- La ciudad “real” y la inadecuación de la estructura administrativa**
- Nuevas formas de gobernanza metropolitana. El mejor laboratorio**
- Enfoques estratégicos: liderar, no sólo gestionar**
- Ordenación y gestión de espacios periurbanos y políticas de protección del patrimonio natural y cultural y del paisaje desde la escala adecuada**
- Coordinación y cooperación de actores políticos y entre actores públicos y privados**
- Gestión de redes, consensos básicos, escenarios deseables, formas de derecho “blando”**

1.6. Nueva agenda para el buen gobierno de la ciudad “real” Porque es en las regiones urbanas donde pasan las cosas y donde se concentra el conocimiento

- a) Ciudad compacta frente a difusión residencial. La reivindicación de la “vuelta a la ciudad”**
- b) Modelos de crecimiento urbanos sostenibles**
- c) Gobierno relacional y participación democrática**
- d) Equipamiento terciario de la ciudad postindustrial. Nuevas centralidades, nuevas necesidades**
- e) La dimensión social**
- f) La dimensión ambiental**
- g) Las ciudad en la sociedad del (re)conocimiento. Espacio urbano y ciudadanía**
- h) La dimensión internacional**
- i) Nuevas formas de gobierno metropolitano**

- Ejemplos de buenas prácticas de gobernanza metropolitana

a) Asociación regional de Stuttgart

b) Torino Internazionale

c) Lille Métropole. Communauté urbaine

d) Central Manchester Development Corporation

e) Bilbao Metròpoli -30

f) Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (2006–2010) y g) *Avantaprojecte de Llei de l'Àrea*

Metropolitana de Barcelona. 36 municipios, un Consell Metropolità y amplias competencias de gobierno, planificación y gestión: urbanismo (*Pla Director Urbanístic Metropolità*), transporte y movilidad, residuos, aguas, medio ambiente, infraestructuras, desarrollo económico y social, cohesión social y territorial

Riesgos:

- **Urbanalización**
- **“Festivalización” de las políticas urbanas**
- **“Privatización” de los sistemas de presentación democráticos**
- **Pretensión de gobernar la ciudad por proyectos**
- **“Escisión” entre las diversas ciudades**
- **Desequilibrios internos y en la percepción de los ciudadanos (ciudades para ser visitadas *versus* ciudades para residir)**
- **Riesgo de confundir urbanismo con *urbs* y no con *civitas***
- **Diferentes visiones acerca de la utilización eficiente y eficaz de recursos públicos**

2 ¿Nueva gobernanza territorial en la escala metropolitana?

- Salvo excepciones muy concretas, existe una distancia hoy insalvable entre retórica y realidad**
- Ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación eficaces propios de un Estado compuesto**
- Demasiada confusión (y colusión) entre administraciones y entre niveles administrativos**
- La estrategia política de la polarización: un territorio intransitable que bloquea formas de gobernanza**

2.1. El gobierno de la Región Urbana y metropolitana

-La singularidad del Área Metropolitana de Valencia

-¿Por qué no se han impulsado en España políticas coherentes en esta escala tan relevante?

-Profusión normativa y (des)gobierno territorial

-Fracaso de iniciativas encaminadas a reforzar la escala regional o subregional en la Ordenación del territorio.

La (inexistente) cooperación (formal e informal) entre ciudades y entre territorios próximos homogéneos

-Leyes, Planes y Directrices como expresión de un fracaso colectivo y de la pervivencia de enfoques desbordados por la dinámica territorial de actores locales en contextos específicos concretos

2.2.La (des)protección de la *Huerta* de Valencia

- Una situación tan preocupante como reveladora
- Uno de los mejores paisajes culturales y una de las seis grandes Huertas mediterráneas de Europa
- Su protección trasciende el plano socioeconómico y viene avalado por la ETE, el Convenio Europeo del Paisaje, las directrices europeas sobre espacios periurbanos, normativa estatal, regional y local
- Un paisaje cultural milenario que constituye un referente colectivo de identidad. Un paisaje con alma
- Es a la vez historia de la cultura, de la tecnología, de la organización social, de las estructuras de poder, de la agricultura, del regadío, del paisaje... y corre grave riesgo de desaparecer como ya ha ocurrido en Murcia

- Se han anunciado repetidamente planes y estudios (sostenibles y verdes) de protección de la Huerta, pero sin resultado y eficacia alguna hasta ahora
- Cada día este entorno tan singular entabla su desigual combate con la ciudad real con ninguna garantía de supervivencia. Y durante la década pasada ha sido más desigual que nunca
- La **paradoja** es que nunca hemos tenido tantas normas y nunca tanta falta de aplicación real de las mismas
- **Los hechos:** a) en el plano territorial: reducción de la Huerta por trazado de infraestructuras y otros usos, reducción del perímetro regado por la acequias, niveles elevados de contaminación, puntos de vertido incontrolados, contaminación por uso abusivo de pesticidas y abonos nitrogenados, reducidas expectativas para la actividad agropecuaria (rentabilidad baja, envejecimiento, inseguridad).

- **b) en el plano institucional: descoordinación administrativa superlativa.**
- **Coexisten diferentes esferas y niveles de gobierno, sin órganos de gobierno metropolitano: 44 ayuntamientos, Consell Metropolità de l´Horta, Diputación Provincial, al menos cinco Consellerias, CH del Júcar, dos ministerios inversores y las Comunidades de regantes**
- **La descoordinación institucional (vertical y horizontal) es la norma. Ikea y los PG de Catarroja, El Puig o Valencia como síntesis de todos los déficit de coordinación**

- **Las consecuencias de la ausencia de planificación a escala metropolitana por inacción de los actores políticos concernidos**
- **a) expansión caótica y masiva de urbanización residencial, localización dispersa y desordenada de actividades industriales y de servicios, fracturas por trazado de infraestructuras, degradación ambiental y del paisaje**
- **b) apenas una cuarta parte de la Huerta mantiene un estado aceptable con garantías de conservación en caso de mediar actuaciones inmediatas y eficaces**
- **c) El *PAT de Protección de la Huerta* como metáfora**

2.3. Desgobierno y territorio en la escala local

- Un contexto hasta 2007 favorable, pero insostenible, para la construcción**
- Un largo ciclo económico que ha situado al sector servicios y a la construcción residencial como motores de las economías regionales, con la consiguiente dependencia en materia de empleo**
- Ausencia de marcos legislativos adecuados para una gestión prudente, ordenada y coherente del territorio**
- Con gobiernos locales cada vez más endeudados que optaron por lo más sencillo: vender territorio**

- En ausencia de marcos supramunicipales, tantas dinámicas territoriales como municipios. Han sido los actores (públicos y privados) en la escala local los que han “dictado” las leyes y (des)ordenado el territorio
- Cuando el urbanismo se ha sacado del Plan
- La construcción residencial ha llegado a representar más del 11% del PIB regional
- ¿Una nueva cultura del territorio? La paradoja de España en el contexto de las directrices europeas de buena gobernanza y cohesión territorial



La Huerta de
Valencia. Uno de los
paisajes culturales
más importantes del
Mediterráneo
occidental

¿En riesgo de
desaparición?



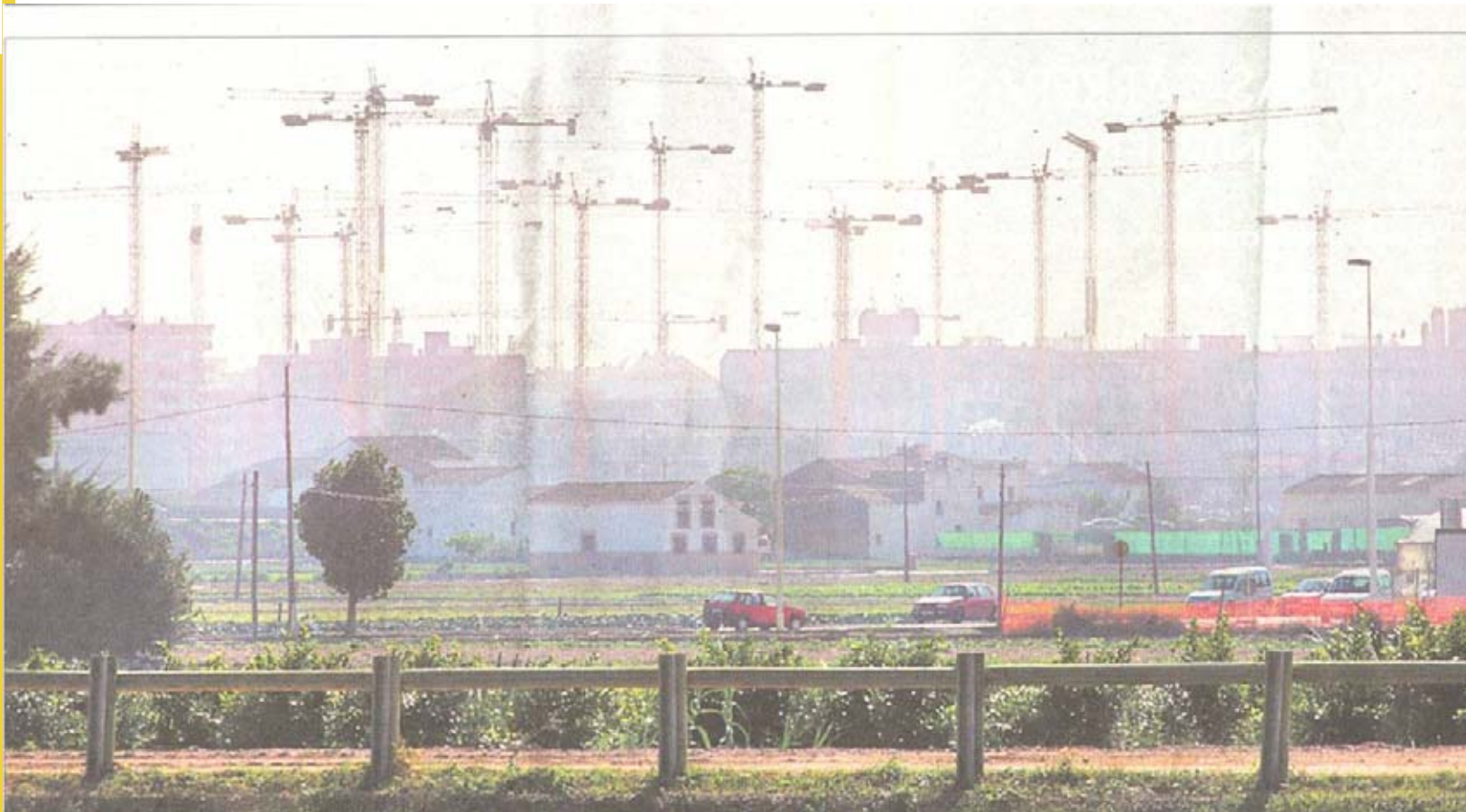








Al boraia



2.4. Consecuencias económicas y territoriales

- La construcción residencial enmascaró debilidades estructurales de la economía española**
- Consumo abusivo y desordenado de suelo y agua**
- Retroceso de la Huerta tradicional**
- Dualismo territorial y social, dispersión residencial**
- Incremento del coste de provisión de servicios y de gestión de residuos**

- **Degradación y banalización de referentes identitarios y paisajísticos**
- **“*UrBANALización* del territorio” / “territorios sin discurso”, territorios sin propósito colectivo.**
- **Saturación y pérdida de calidad territorial**
- **Primeros síntomas preocupantes de dificultades de municipios que han de atender crecientes gastos derivados de la dispersión residencial**
- **Procesos más intensos en regiones metropolitanas, espacios periurbanos y**

2.5. Consecuencias sociales, culturales y políticas

- **Consolidación de una “difusa opacidad” y “permisiva complicidad” entre amplios sectores sociales partícipes del juego “todos ganamos”**
- **Una cultura y unas prácticas que van mucho más allá de la esfera de partidos y gobiernos. Muchas elecciones locales lo confirman.**
- **Desaparición de “protocolos” básicos del Estado de derecho**
- **Relajación, aún más, de mecanismos eficaces de control externo y de rendición de cuentas (en especial en la escala local)**

- Percepción de haber asistido a un dilatado período de construcción “en toda regla” en un contexto de “capitalismo de casino”
 - “Captura del Estado”.
 - Corrupción política y administrativa
 - Colapso del sistema judicial
 - Deterioro de la confianza en el funcionamiento del sistema democrático
 - Deterioro de la reputación y la imagen de España
 - Pérdida de calidad democrática y ausencia de mecanismos de buena gobernanza territorial
- “La corrupción de la política”**

2.6. Emergencia de una nueva cultura del territorio

- a) Importante papel de la comunidad académica**
- b) La experiencia de los “salvemos” y de las plataformas “en defensa del territorio”: mucho más que síndrome NIMBY (de identidades y resistencias, de “cultura”, de democracia ¿movilizaciones o movimiento? Junto a ello, una demanda europea que reclama calidad territorial y prácticas sostenibles**
- c) Creciente importancia de los medios de comunicación**
- d) Protagonismo creciente de los poderes públicos: parlamentos y gobiernos, poder judicial
La recesión como oportunidad ¿o cómo paréntesis?**

3. Agenda (im)posible para una buena gobernanza metropolitana

- *Benchmarking* de buenas prácticas
- Recuperar la cultura política del acuerdo
- Cooperación vertical y horizontal (formal e informal)
- Creación de ámbitos formales de decisión
- Incentivación de formas “blandas” de cooperación
- Enfoques territoriales versus enfoques sectoriales: un giro territorial en la políticas públicas
- Enfoques Estratégicos y Modelos Territoriales. El enfoque estratégico tiene que retornar a la política

- **Enfoques Supramunicipales (promoción económica, prestación de servicios, ordenación y Gestión del suelo, protección del patrimonio natural y cultural y del paisaje)**
- **Prevalencia de la escala regional y subregional**
- **Nueva generación de legislación regional que integre las indicaciones de la ETE y sobre Patrimonio, Paisaje y áreas periurbanas**
- **Revisión de legislación básica**
- **Revisión de modelos de financiación y de fiscalidad para la escala local.**

- **Creación de ámbitos metropolitanos de cooperación**
- **Los territorios rurales: revisión del papel de los agricultores en el nuevo contexto**
- **Necesaria cooperación territorial interregional y supranacional**
- **Una *nueva cultura del territorio* como tarea colectiva**
- **Ser capaces de conciliar crecimiento y desarrollo desde posiciones cultas y respetuosas con las generaciones anteriores y con las que aún no han nacido**

4. Propuestas a corto plazo

1. El retroceso será irreversible si no se impulsa un Plan integral de protección de la Huerta a escala metropolitana. La Comunidad Autónoma tiene competencias para ello, sin menoscabo del respeto a la autonomía municipal
2. El *Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta* debe ser aprobado y desarrollado con rango legal
3. El espacio periurbano debe potenciar su carácter multifuncional, pero cualquier política de protección y gestión para mantener vivo ese paisaje cultural deberá contar con el consenso y la cooperación de los agricultores. La agenda es amplia y posible
4. Pero no estamos sólo ante un problema normativo

- **Suele decirse que cada generación expresa en el paisaje sus valores culturales. La nuestra, sin duda, no merecerá una valoración muy positiva**
 - **No es seguro que hayamos aprendido de los excesos del pasado, pero cabe esperar que la siguiente sea capaz de entender de otra manera la relación existente entre actividad productiva, historia, cultura, identidad y legado**
 - **Si somos capaces de hacer madurar el contexto cultural, muchos paisajes serán irrecuperables, pero otros muchos podrán mantenerse**
- Y las malas prácticas dejarán de ser**

5. Propuestas a medio plazo

1. Recuperar la cultura política del acuerdo.

La buena gobernanza territorial descansa, básicamente, sobre los principios de coordinación y cooperación.

En consecuencia, sus progresos quedan dificultados en la medida en la que no exista voluntad de acuerdo entre los actores políticos y entre éstos y los actores económicos y sociales.

2. Mejorar la coordinación y cooperación entre el gobierno regional y la Administración General del Estado

Esencial para favorecer escenarios de cooperación mediante el impulso de figuras mixtas con participación de distintas esferas de gobierno. Por ejemplo, la figura de los consorcios, aún poco desarrollada en la Comunidad Valenciana, ha demostrado su eficacia en otras Comunidades Autónomas y ya se dispone de un buen catálogo de buenas prácticas en diversos campos de actuación posibles: competitividad y promoción económica, mejora de la cohesión social, gestión coherente del territorio en escalas supramunicipales. Del mismo modo, esa figura, u otras análogas, han resultado eficaces para favorecer la cooperación con gobiernos locales.

3. Crear mecanismos técnicos de apoyo a los gobiernos locales para reforzar o coadyuvar la labor desarrollada desde otras instituciones como las Diputaciones Provinciales o la FVMP. Los gobiernos locales, en especial de los de menor tamaño pero también una extensa red de ciudades intermedias, carecen de la capacidad necesaria para poder acometer iniciativas, planes, programas y proyectos a escala local y supramunicipal. Ello hace improductivos muchos esfuerzos, hace perder oportunidades y dificulta la cooperación.

4. Propiciar un consenso básico sobre Modelo Territorial a escala regional (2020) entre los actores políticos, económicos y sociales concernidos. El enfoque estratégico no puede quedar eliminado de la práctica política

Un Modelo Territorial que no dependa del ciclo político y que seas capaz de orientar y vincular la planificación territorial de escala subregional y sectorial

5. Para poder compartir Estrategias Territoriales es imprescindible partir de un entendimiento compartido de la realidad territorial existente, que permita establecer acuerdos sobre la imagen futura pero también sobre el papel que cada actor debe desempeñar en el proceso

6. Mejorar sistemas de información a los ciudadanos e incentivar diversas formas de participación, en especial en la escala local. En este sentido parece aconsejable reforzar el proceso de participación iniciado en las Agendas Locales 21 y en las obligaciones y compromisos asumidos por España tanto en los procesos asociados a Evaluación Ambiental Estratégica, como a los compromisos relativos al libre acceso a la información territorial y ambiental derivados del Convenio Europeo del Paisaje y del Convenio de Aarhus

7. No siempre es necesario imaginar nuevos instrumentos para favorecer la cooperación. Desarrollar y ampliar algunos de los ya vigentes que se han demostrado eficaces para el acuerdo entre actores públicos y privados puede ser aconsejable, pero dotándolos de mayor contenido en coherencia con las directrices comunitarias.

8. Aprobar de forma consensuada los Planes Territoriales ya previstos y otros posibles por desarrollar, mediante las correspondientes iniciativas legislativas. En estos casos, de especial relevancia desarrollar uno de los principios fundamentales de la buena gobernanza, como es el de apertura y transparencia. Ello posibilitaría una más eficiente participación.

9. Establecer mecanismos e instrumentos que con carácter vinculante permitan ejercer y dar contenido al principio de coordinación (que implica reconocimiento y ejercicio del principio de jerarquía) desde la escala regional, tal y como ha sido entendido por el Tribunal Constitucional.

10. Incentivar fórmulas flexibles y participadas de cooperación en la escala local y subregional en los tres ámbitos relevantes:

- promoción económica**
- cohesión social**
- sostenibilidad ambiental**

Mediante figuras flexibles y variadas: mancomunidades, consorcios, cooperación intermunicipal en torno a proyectos, Agendas 21...

11. Impulsar formas de buen gobierno en la escala metropolitana. Las regiones urbanas y metropolitanas resultan elementos clave del desarrollo territorial a escala regional. Abordar la gestión desde la escala metropolitana resulta imprescindible y deviene en elemento estratégico tal y como demuestra la evolución reciente en el contexto nacional e internacional. Para ello, resulta aconsejable establecer mecanismos flexibles de ordenación en la escala metropolitana a partir de la experiencia de buenas prácticas en este campo existente en Europa

12. Articular instrumentos que permitan dar coherencia a las políticas con impacto territorial. Este objetivo puede ser conseguido mediante diferentes fórmulas con distinto grado de exigencia: foros o protocolos que sirvan para coordinar acciones de diferentes gobiernos y departamentos; establecimiento de una unidad de coordinación dependiente del más alto nivel de responsabilidad de gobierno; coordinación de la acción de gobierno a partir de la identificación de una serie de temas u objetivos estratégicos