

Agradezco sobre todo, que se me haya invitado a participar en este estimulante encuentro, y se me permita expresar en él, con la atención puesta sobre la actualidad de la ciudad región, unas reflexiones en relación con algunos de los temas que se van a abordar en él. Sabiendo que si esas reflexiones pueden tener algún valor, es el de ser resultado de una experiencia personal, (que seguramente es la mas larga de cuantas se encuentran hoy aquí) de contacto profesional e intelectual con la evolución de los fenómenos urbanos y territoriales, con las formas de tratar de entenderlos y con los intentos de tratarlos. Lo cual me permite contemplar la situación actual como resultado, a su vez, de un proceso histórico al que he asistido, y que he vivido personalmente de sorpresa en sorpresa, pues, como dijo ese gran maestro y referente que es Peter Hall, las ciudades no dejarán nunca de sorprendernos a quienes tenemos aún la osadía de llamarnos urbanistas.

Porque, en efecto, he asistido durante cincuenta años de actividad profesional, a un proceso desconcertante de transformaciones urbanas y territoriales, pero también al de su estudio e investigación, y al de la elaboración y uso de instrumentos ideados para actuar en relación con él, para evitar sus efectos negativos. Primero fue pensar como debería ordenarse el crecimiento de la ciudad en el territorio, anticipando el diseño de una situación futura deseable, a la que ingenuamente se suponía que iba a llegar docilmente. Luego fue, reconocer que crecía mucho mas velozmente de lo esperado y de modo diferente al imaginado, en forma de concentración compulsiva y extensión desordenada. Y entonces hubo que idear formas de detenerlo, porque el problema era la imposibilidad de preparar espacio adecuado para absorber las demandas. Pero poco mas tarde, había que constatar la detención espontánea de ese crecimiento, hasta el punto de amenazar con decaimientos y declives, y requerir, por el contrario, relanzamientos atractivos. Y finalmente (por ahora) hemos asistido a un explosivo crecimiento diluido, sobre amplias periferias desarticuladas, que poco tienen que ver con lo imaginado y deseado.

Y con la visión de ese camino recorrido, conociendo bastante bien las características de las diferentes etapas por las que ha pasado el proceso, recordando lo que se sabía y lo que se pensaba en cada momento, y también lo que se proponía y se intentaba sucesivamente, se ve que nos encontramos ahora ante un nuevo desafío de ese proceso, que exige otra vez, un esfuerzo de análisis para el entendimiento de la nueva situación que adopta la realidad, y que por otra parte, exige también un adecuado marco instrumental operativo, si es que seguimos creyendo que vale la pena seguir intentando evitar que ocurra lo que no queremos que ocurra y que pase, en cambio, lo que queremos que pase.

Pero al mismo tiempo, como vamos conociendo adonde hemos llegado, vamos viendo también que existen diferencias importantes con las situaciones anteriores, que hacen a la nueva, mas dificultosa aún de manejar. Porque el último cambio que acaba de producirse dentro del proceso es, según nos dicen sus investigadores, mas contundente y transformador que los anteriores y mas difícil de comprender y de tratar. Por eso existe el peligro de que se extienda la inhibición ante lo que pueda ocurrir, arropándola con el renovado no intervencionismo y argumentando con la inutilidad y el pretendido fracaso de la planificación. Por lo cual entiendo que es imprescindible recordar, que existen también otras diferencias con las situaciones anteriores, que deben ser valoradas y tenidas en cuenta.

En ese sentido me gustaría señalar en primer lugar, que la experiencia histórica que tenemos detrás, nos ha curado de ingenuas confianzas predictivas y nos ha enseñado a contar con la imprevisibilidad y la incertidumbre. Pero también, que si bien en

relación con la ciudad y el territorio no se puede predecir lo que va a ocurrir, si que se puede proyectar lo que queremos que ocurra.

En segundo lugar creo importante recordar también, que las formas actuales de conocimiento científico (ya no positivista) y de interpretación de esa realidad urbana y territorial, son muy superiores a las anteriormente empleadas, aunque sepamos también, que esa realidad es mas difícil de conocer, inestable, movediza, y tan velozmente cambiante, que decía Castells, que cambia mas deprisa de lo que el puede estudiarla. Pero, a pesar de ello, tanto él como los otros investigadores implicados, nos están facilitando una comprensión fiable de esa realidad.

Y en tercer lugar, me atrevo a decir que esa experiencia histórica, aunque nos haya dejado un conjunto de fracasos, y un marco instrumental que sabemos no plenamente adecuado, que exige constante atención y actualización, es un tesoro de lecciones aprovechables, si sabe leerse desde una nueva perspectiva.

Por eso me interesa mucho este encuentro, porque me parece que en él se va a abordar el tratamiento de los temas, con un enfoque diferente, que tal vez pueda ayudar a superar, como es absolutamente necesario, la separación habitual entre las propuestas de organización espacial de la tradicional ordenación del territorio, y los medios requeridos para la gestión y el desarrollo de esas propuestas. Sobre este punto volveré mas tarde, pues creo que una de las lecciones mas importantes que se deducen mirando al camino recorrido, es que no han fallado tanto las propuestas de ordenación, urbana y territorial, como las gestiones para desarrollarlas.

El punto de partida para cualquier reflexión útil, está en esa realidad que nos ocupa y nos preocupa. En esa realidad que se le escapa a Castells, cuando él, y tantos otros estudiosos actuales, tratan de atrapar sus rasgos para lograr su comprensión y poder facilitarnos luego, el camino hacia la elaboración de sus posibles tratamientos. Para que, renovando nuestras ilusiones, intentemos nuevamente conseguir que no ocurra lo que no queremos que ocurra y que pase, en cambio, lo que queremos que pase.

Es así, como el concepto de ciudad región, ha venido surgiendo en las últimas décadas, y se ha venido imponiendo para el entendimiento de las nuevas formas de organización que adopta la realidad urbano-territorial, en la nueva etapa del proceso de desarrollo de la urbanización. Su constatación a través de la observación y el análisis, ha permitido la construcción intelectual de un modelo teórico que represente su estructura. Porque en medio de ese panorama cambiante, han podido identificarse pautas de comportamiento repetidas, distribuciones y localizaciones reiteradas, funcionamientos semejantes, que permiten generalizar una caracterización y una problemática comunes, en cuanto a las formas de organización social del espacio físico.

Y ello ha permitido comprobar, que el panorama urbano europeo se configura hoy, en gran medida, en esa forma diluida de *cittá difusa*, desparramada por el territorio, destruyendo o deteriorando el medio natural, alrededor o entre unos núcleos de concentración de edificación, de población y de actividades, que permanecen y se constituyen en nodos de referencia de esos entornos difusos, gracias a una red creciente de comunicaciones. Los casos mas desarrollados responden bien al modelo teórico, que empezó a elaborarse en los años setenta, especialmente por la literatura anglosajona.

La llamada ya entonces, ciudad región, se caracteriza por su policentrismo complementario. Varios nodos, no necesariamente muy grandes, funcionalmente especializados, están intensamente conectados a través de una alta movilidad, lo que confiere a la ciudad región su cualidad dinámica. La noción de centralidad única

desaparece. La jerarquía se debilita y la forma se hace fluida. La definición pionera de Dickinson en 1967, mostraba a la *city region*, como una asociación funcional de un territorio y una ciudad, mientras que su formación era ya señalada, como una tendencia general, como un nuevo estadio de la urbanización, y también como un modelo teórico de entendimiento.

Desde entonces, ese modelo ha ido tomando cuerpo en la realidad, que ha ido configurándose en gran medida de esta forma, ayudado poderosamente por la evolución de los sistemas de información y comunicación, que permiten la conexión a distancia. Pues aunque está comprobado que subsiste la necesidad de los contactos cara a cara, es abrumadora la creciente importancia adquirida por las formas de comunicación a distancia, que facilitan la deslocalización de muchas actividades, su coordinación y su complementariedad. Es ahí donde ha aparecido la consideración de la ciudad región como un producto de la profusión y de la fluidez de los flujos, en una sociedad en red, para decirlo con palabras de Castells, aludiendo no sólo a la intensa intercomunicación dentro de la ciudad región, sino también a la de ésta con todo lo que la rodea, apuntando desde lo local, hacia la *global city* de Saskia Sassen.

Pero al mismo tiempo, es importante señalar, que ese modelo ha ido también afirmándose como la referencia para una estructuración deseable, capaz de contrarrestar los inconvenientes de esa difusa expansión deteriorante, y de dotar al conjunto de una articulación funcional que aumente su eficacia y permita reducir la agresiva movilidad. Y atendiendo a este valor normativo del modelo, es especialmente interesante para nosotros, recordar como ha sido preconizado por la UE que, ya desde 1980 acometió la definición, caracterización, identificación e inventario de estas formas de organización urbano territorial en el ámbito comunitario para conocerlas, analizarlas, medirlas, compararlas y poner en marcha recomendaciones para su tratamiento y programas de intervención.

Denominadas en ese primer estudio, (llevado a cabo por Peter Hall) *regiones urbanas funcionales*, se las identificaba allí como entidades que cuentan con una población de al menos 300.000 habitantes, de los cuales, al menos 200.000, viven en un corazón urbano, que cuenta al menos con 20.000 puestos de trabajo, al cual se desplazan diariamente a trabajar, los habitantes de las áreas que lo rodean. Y así se identificaban 229 FURs. Pero este no es hoy, el concepto que tenemos generalmente de ciudad región, que es algo bastante mas complejo.

Aunque con menos precisión cuantitativa, el concepto que hoy manejamos habitualmente, se refiere a concentraciones mayores de población y de actividad, que constituyen áreas económicamente funcionales, con gran tamaño físico y una intensa movilidad. De ese modo habría hoy unas ochenta ciudades región en la UE, acogiendo por ahora al 53% de su población. Si me permiten una simplificación, yo diría que, en términos generales, una ciudad región es una suma cohesionada de regiones urbanas funcionales. Aunque, evidentemente, hay variantes que se apartan del modelo dominante, como ocurre en los casos de las grandes metrópolis, que suelen ser macrocefálicas y monocéntricas..

A partir de las notas caracterizadoras que acabamos de señalar, casi telegráficamente, de las ciudades regiones, se pueden deducir algunos de los principales factores problemáticos de las mismas, que producen la inquietud de quienes las estudian y la preocupación de quienes las gobiernan. Pues al lado de los factores positivos que

avalan su eficacia económica, aparecen los problemas que produce su desarrollo espontáneo.

De un modo muy resumido y simplificado, se podrían englobar la mayoría de ellos bajo el prisma de la insostenibilidad, pues se refieren fundamentalmente, bien a la intensa movilidad, exigente de extensas, potentes y agresivas redes infraestructurales y de altos consumos de energías contaminantes y productoras de destrucciones de recursos, o bien a la expansión territorial, devoradora de espacios naturales a cambio de considerables y negativos aumentos de la llamada superficie artificial. En ambos casos, se trata del aumento considerable de la huella de destrucción ecológica.

Me gustaría, en este punto, hacer una breve referencia a la importancia poco conocida del tema de la superficie artificial, que suele ser considerado con incredulidad general y alejado de nuestra realidad. Sin tiempo para ello, remito al respecto, a los datos revelados por el estudio realizado por el Observatorio para la Sostenibilidad en España entre los años 1987 y 2000, (publicados en 2006) quedándome sólo con los mas llamativos, como el caso de la Comunidad de Madrid, que con una tasa anual del 4 % en ese periodo, ha aumentado su superficie artificial en 30.365 has, o el de Valencia que, lo ha hecho en 40.546, especialmente alrededor de las vías de comunicación, con igual superficie de pérdida de suelos agrícolas. Y son aún mas espectaculares las tasas anuales de crecimiento de Murcia (6'3 %) y de Alicante (5 %).

Pero hay otro problema muy diferente, que también es generalmente señalado como preocupante por los estudiosos de la ciudad región y del que existe abundante experiencia histórica negativa. Este no se refiere a su configuración espacial, ni a su funcionamiento, ni a su huella ecológica. Procede del hecho de que la ciudad región es inevitablemente, una entidad de ámbito territorial mucho mayor que el de las entidades administrativas locales comprendidas, lo cual plantea el problema de las competencias repartidas en la organización de su construcción y de su gobernabilidad.

Es un antiguo problema de la llamada ordenación del territorio, en cuanto que la política económica con la fijación de prioridades en la asignación de recursos, iba frecuentemente por camino distinto al de las previsiones de organización del espacio, puesto que se hacían por agentes diferentes poniendo de manifiesto la desconexión entre esferas administrativas mutuamente impermeables y con planteamientos diferentes. Se dieron casos dramáticos de desconexión, especialmente cuando la ordenación territorial coincidió con la extensión de la teoría del desarrollo económico polarizado y la teoría urbanística defendía la distribución equilibrada de población y recursos.

Cierta confluencia de la política económica con la ordenación territorial fue articulada en algunos países europeos a través de instrumentos de planificación físico económica de ámbito regional. Las implicaciones locacionales de los contenidos económicos, la coordinación de las intervenciones del sector público, el carácter estructurante de las infraestructuras y equipamientos, encontraban en esos planes regionales su forma de expresión espacializada, referida a un territorio, localizada y no sólo programática.

En ese camino se elaboraron los *structure plans* británicos, los *schemas directeurs* franceses, los *piani coordinatori* italianos, con la intención de establecer las definiciones y localizaciones de los elementos fundamentales de la estructura territorial: infraestructuras y equipamientos, áreas de desarrollo y áreas de protección, junto con la programación de inversiones. Y recordemos que, cuando hubo voluntad política y capacidad administrativa, cumplieron su misión, a veces tan brillantemente como en el caso de la Región de París. El Esquema de 1965 está tan fielmente materializado hoy en la geografía voluntaria, que es perfectamente reconocible en una visión aérea de suficiente altura.

Por otra parte, la planificación regional, e incluso la urbanística, se habían encontrado siempre con esos problemas, cuando abordaban territorios correspondientes a varias administraciones locales. Y a esto se sumaba la otra fragmentación de competencias no espaciales. Las sectoriales, operativas y propositivas, que inciden y condicionan la gobernabilidad del territorio, y la financiación de su construcción, como son las correspondientes a los organismos públicos y privados, que crean las infraestructuras y los equipamientos: departamentos ministeriales, consejerías, empresas inmobiliarias, de transportes, de agua, de energía, de sanidad, asociaciones, sindicatos, partidos políticos.... El problema de la fragmentación de competencias espaciales o sectoriales y la coordinación entre las mismas, aparece indefectiblemente ante el establecimiento de bases globales de estructuración territorial y criterios generales de reparto de elementos. Porque esos elementos no son divisibles, su localización es inevitablemente discriminatoria, el reparto homogéneo inalcanzable y la isotropía imposible. De ahí que la experiencia histórica, lo que registra es interminables y esterilizantes procesos de compatibilización

Pues bien, repátese con información suficiente, la historia del urbanismo del siglo XX, y los intentos de la pretendida ordenación del territorio, y se verá hasta que punto ha sido negativamente influyente esta cuestión, en el desarrollo real de las ciudades y los territorios y como, por el contrario, los mayores logros se han dado, cuando esta cuestión ha sido mejor resuelta, a través de las diversas formas intentadas. Y se verá también, que la gestión del necesario acuerdo y coordinación entre todos los actores, ha sido una de las tareas mas difíciles de desarrollar, impidiendo la materialización de muchas propuestas, frecuentemente sensatas y acertadas, de la planificación física, que son hoy reivindicadas y añoradas.

Por eso decía Peter Hall, en un Congreso patrocinado por el gobierno regional de Madrid en 2006, sobre las regiones de las ciudades capitales: “ya sabíamos hacerlo cuarenta, cincuenta años atrás. (...) Sabemos mucho sobre esto, a partir de la historia pasada y la práctica actual. (...) Podemos recuperar y reinventar planes y podemos hacerlo mejor, pensando en una escala espacial mayor, para la región mega urbana policéntrica”. Pero lo mas llamativo es que esa defensa de la ordenación territorial planificada, la hacía en un medio claramente hostil a la misma. En el mismo foro, los responsables del desarrollo espacial de Madrid, negaban la necesidad de ningún plan, y la máxima autoridad política de aquel territorio, había declarado poco antes, su entusiasmo por “un modelo liberal que está dando magníficos resultados: máxima libertad y mínimo intervencionismo”.

Esquemáticamente enunciados así, los principales problemas planteados por la evolución actual de la urbanización, bajo la forma de ciudad región, urge considerar la posibilidad de evitarlos o minimizarlos, sin empeñarse, por supuesto, en oponerse radicalmente a la arrolladora fuerza de su formación, sino, como preconiza precisamente la U.E., empujándola hacia el modelo teórico, aprovechando su potencia. Dirigiendo su configuración con políticas realistas de intervención correctora y modeladora, a través de armas tan potentes, a su vez, como la construcción de las infraestructuras, la localización de los grandes equipamientos y los programas de construcción de viviendas.

En ese sentido, se están dando ya muchos pasos, en la mejor parte de la experiencia europea y mundial actuales, donde pueden reconocerse planteamientos coincidentes, que combinan la preservación del medio natural, evitando su

indiscriminada ocupación, con la concepción del sistema de infraestructuras del transporte, tendiendo a la disminución de la necesidad de desplazamientos y de agresiones al medio. Hay ya una larga relación de aciertos. Algunos actuales, ciertamente, pero otros, en algunos casos, se remontan, como decía Hall, a cincuenta años atrás, porque, ciertamente, no han faltado propuestas acertadas de ordenación espacial en la experiencia histórica, y algunas de ellas consiguieron los acuerdos políticos y económicos necesarios para ser llevadas a cabo.

Por eso vuelvo a insistir en lo que ya señalé antes: la necesidad de superar la tradicional escisión entre las propuestas de esa planificación territorial, y la competencia y la capacidad para llevarlas a la realidad, unificándolas en una sola estrategia con un nuevo entendimiento de una naturaleza integradora de la planificación, que debe ser concebida desde el principio, con la participación de los que van a ser actores principales de su materialización. Porque más allá de los planes, el problema está en el grado de prioridad social y política que se les otorgue, sabiendo que sin ese apoyo social y político lo más generalizado posible, nada pueden las propuestas ordenadoras por sí mismas.

Y no hay que engañarse al respecto con simples apariencias. Hace ya tiempo que hemos asistido a un aparente resurgimiento de la ordenación del territorio en España, a través de la actuación de las Comunidades Autónomas. Todas ellas se lanzaron presurosamente a la elaboración de legislaciones que proveían de instrumentos de ordenación, e incluso a la elaboración de sus planes regionales. Y todas esas leyes empiezan con la afirmación de la necesidad de la ordenación territorial del ámbito regional.

Pero se denomina ordenación del territorio en esos textos, a una actividad que queda equiparada a las formas de un planeamiento regional fundamentalmente físico, es decir, semejante a las formas del planeamiento urbanístico tradicional, aunque a una escala mayor. Desprovista por tanto, en la realidad, de las intenciones de involucrar algo que tenga que ver con una política social y económica, como era, en cambio, la concepción de la ordenación territorial dominante en la Europa de los años 60, que en parte subsiste en la aspiración de la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, donde se la sigue enunciando como expresión física o espacial de la política económica, social, cultural y ecológica. Ello es congruente con la forma de entender la ordenación territorial que aparece en nuestra Constitución. No se la concibe ahí, relacionada con la política social ni económica, ni al servicio de un reparto de actividades y asentamientos, sino que su entendimiento es semejante al del planeamiento urbanístico, con la excepción de la escala espacial.

Me parece que tiene interés señalar esto, ante algunas de las enfáticas afirmaciones que se hacen en los preámbulos y exposiciones de motivos de algunas de esas leyes, con reiteradas proclamas de fidelidad a esa Carta Europea, que van luego seguidas de unas construcciones jurídicas de gran ambición, con una gran perfección formal del sistema que establecen. Pero esa ambición y esa perfección resultan sospechosas, al no poderse reconocer en ellas el más mínimo eco de todo lo debatido a lo largo del siglo XX, y parecen elaboradas sobre discursos académicos autónomos, alejados de lo que ha sido la rica experiencia histórica realizada, y elaboradas para cumplir el papel de tranquilizadoras coberturas políticas.

¿Qué creo que significa esto? Pues que al estar desarrollando una planificación urbana y territorial que sigue anclada en concepciones pasadas que no ha superado las anteriores insuficiencias de realizabilidad, se está prolongando la inanidad de la misma, mientras no se plantee con un mayor grado de integralidad.

Por eso me gusta el planteamiento de este Congreso, con limitada participación de ponentes del campo profesional del urbanismo y la ordenación del territorio. Porque creo que ellos saben bastante bien, hacer lo que tienen que hacer, y que la pelota está fundamentalmente en otro tejado. Porque, para decirlo con toda claridad, creo que la construcción de la ciudad región, es una empresa esencialmente cultural y política que se configura como un plural ejercicio, socialmente articulado, de entendimiento y colaboración entre instancias administrativas.

Y para terminar, me gustaría decir que me parece que ustedes, aquí en Euskadi, tienen el proceso bastante avanzado y bien planteado, con un buen punto de partida para la construcción de su ciudad región, la Euskal Hiria. No sólo porque las características geográficas del territorio y la situación de la realidad urbano territorial, tal como se está desarrollando en él, se prestan especialmente bien para ello, sino sobre todo, porque la planificación que tienen en marcha, lo ha reconocido ya, y está claramente orientada a ayudar a su configuración, de acuerdo con el modelo teórico. Deseo que tengan éxito en la tarea de conseguir integrar la realizabilidad, no sólo por ustedes que habitan aquí, sino porque todos podemos aprender mucho de lo que hagan.