

PARTICIPACIÓN PÚBLICA, GOBIERNO DEL TERRITORIO Y PAISAJE EN LA COMUNIDAD DE MADRID¹

Santiago Fernández Muñoz

Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

El artículo aporta en primer lugar una reflexión respecto a la necesidad de dotar de una mayor participación pública a los procesos de planificación urbanística y territorial. Se analiza a continuación la realidad actual de la participación ciudadana en el urbanismo español, partiendo del caso de la Comunidad de Madrid. Se presentan también los resultados de un proceso de consulta a la población madrileña sobre la percepción de sus paisajes y las dinámicas que los han transformado en los últimos años.

Palabras clave: Participación, ordenación del territorio, urbanismo, paisaje, Madrid.

ABSTRACT

The article begins by reflecting upon the need to bring fuller public participation into the processes of urban development and regional planning. It continues by analyzing the current state of public participation in the politics of urban development in Spain, starting with the case of the Comunidad de Madrid. It also presents the results of a study of public opinion in Madrid regarding people's perception of landscape and the dynamic processes that have transformed it in recent years.

Key words: Public participation, urban planning, regional planning, landscape, Madrid.

Fecha de recepción: diciembre 2007.

Fecha de aceptación: abril 2008.

¹ El presente artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación *Paisaje y gobierno del territorio* (SEJ 2007-68102-C05-01) del Ministerio de Educación y Ciencia (Plan Nacional I+D+I).

I. PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

La participación pública se entiende como el procedimiento que permite a una sociedad implicarse en la toma de decisiones sobre políticas, planes o actuaciones que le conciernen. La necesidad de aumentar la implicación de la población y los actores sociales en la gestión de lo público se ha convertido en uno de los mayores retos de las sociedades democráticas. Se trata con ello de incrementar la interacción de los entes públicos con la ciudadanía y lograr reducir la creciente desafección y falta de implicación política de los vecinos. La participación es un instrumento clave de mejora de la calidad de los sistemas democráticos en la medida en que otorga una mayor capacidad a la población de vigilar y ejercer funciones de control social al aparato de gobierno. También refuerza la integración social de las comunidades y sus tejidos sociales, pues supone siempre iniciar o profundizar en dinámicas de aprendizaje y adquisición de responsabilidades (Alvarado, 2002; Font, 2001).

El fomento de la participación en los procesos de planificación y gestión espacial es también un desafío para el buen gobierno del territorio. El marco teórico e incluso legal es cada vez más claro: la implicación de la ciudadanía debe producirse desde los momentos iniciales de la formulación de los planes y programas de carácter territorial, urbanístico y ambiental. Un mayor compromiso social mejora la eficiencia de los instrumentos de planificación, al favorecer el cumplimiento de sus objetivos y vincular en la toma de decisiones a la población que posteriormente se verá afectada por ellas (Palermo *et al*, 2002, 83). Aquellos planes que cuentan con la participación activa de la sociedad, son capaces de fomentar acuerdos para que sus objetivos, estrategias y acciones sean comprendidos e incluso compartidos por la población a la que, en última instancia, se pretende beneficiar. La participación aumenta asimismo la capacidad de los planes para identificar problemas, y proponer soluciones eficaces, al incorporar la experiencia y sabiduría de aquellos que viven en el territorio. Por otra parte, involucrar en la toma de decisiones a los actores sociales de un territorio es también un método eficaz para prevenir y gestionar conflictos, (Comisión Europea, 2002, 21; Reboallo, 2002, 2), no porque los elimine, sino porque mejora los mecanismos para prevenirlos y gestionarlos. No se trata de negar los conflictos sino de saber cómo solucionarlos (Cagmani, 2003, 343). Como se aseguraba en un informe reciente, “es antidemocrático planificar, gobernar, organizar e imponer planes sin comunicación con las personas que te han designado; es además desastrosamente impracticable” (Grabow, *et al* 2001; 37).

Pero quizás los argumentos de mayor calado en la defensa de la participación tienen que ver con el creciente replanteamiento del papel de expertos, administración y ciudadanos en la definición de los planes. Joan Subirats decía que tecnologías de la información y participación son elementos de una relación inevitable (Subirats, 2003), una reflexión que cabría extender a la planificación. El papel de ciudadanos y agentes sociales debería ser clave en los procesos de planificación ya que planificar no es más que un ejercicio de pensar y organizar el futuro y tratar de mejorarlo. Un ejercicio ambicioso en el que no resulta suficiente la iniciativa de las administraciones públicas o de una élite política, cultural o técnica, sino que requiere que una mayoría de los agentes económicos y sociales apoyen, en mayor o menor medida, el proyecto (Znachi, 2002, 292; Borja, 2003, 92).

En realidad, cualquier proceso de planificación es una forma de organizar y prever recursos e instrumentos para la toma de decisiones democráticas. Hall y Page (1993) afirman que

lo único que la planificación puede hacer legítimamente es facilitar la toma de decisiones a aquellos que tienen la responsabilidad y la legitimidad democrática para ejercerlas. Aproximaciones como la de los autores británicos tienen la virtualidad de enfatizar la dimensión política de la planificación entendiéndola, ante todo, como un proceso que pasa por elaborar, jerarquizar y elegir objetivos de interés general y colectivo. El plan es una herramienta para perfilar el territorio en el que se persigue vivir, para definir un modelo territorial que, tras su aplicación, o bien sea diferente al escenario tendencial resultado del discurrir espontáneo de las dinámicas sociales, o bien las consolide.

La realidad de la planificación como instrumento democrático para orientar el futuro de los territorios queda en demasiadas ocasiones oculta bajo propuestas concretas de los planes. Se acaban confundiendo las acciones, sobre todo aquellas que generan mucha obra e inversión, con el objeto del plan, de forma que se “reconduce cualquier problema a una cuestión de infraestructuras” (De la Rivas, 2000, 141) y se olvida que lo esencial de cualquier plan es definir el futuro que pretende lograr. Se simplifica de tal forma el proceso que, en demasiadas ocasiones, los planes acaban por limitarse a prever infraestructuras y equipamientos en respuesta a presiones locales, y no a prever y definir una visión global del conjunto del territorio y un modelo que permita orientar su evolución.

Conseguir la implicación social resulta también fundamental para formular planes que se articulen sobre la especificidad de cada lugar, que prioricen la potenciación o recuperación del carácter de cada territorio y paisaje, una de las claves de los planes de ciudades y territorios hacia la sostenibilidad (Wheeler, 2004). Esta prioridad tiene su origen en la certeza de que, a lo largo del pasado siglo, se ha actuado de forma contraria, creándose espacios homogéneos y banales, indiferenciados y con muy escasas conexiones con los paisajes, ecosistemas, historia y comunidades locales. Como ya aventuraba Mumford, se estaba produciendo una “desastrosa simplificación del medio ambiente, una estandarización realizada con criterios económicos y funcionales que destruye la diversidad que el hombre necesita para poder desplegar formas de vida más ricas y creativas”.

El énfasis en la salvaguarda del carácter de cada lugar coincide con una recuperación del territorio como argumento básico de la planificación. El territorio a todas las escalas se convierte en ámbito de referencia y actuación de las políticas, pero también de los procesos de participación y decisión, al tiempo que se identifica un protagonismo creciente del ámbito regional y local de las regiones, los lugares y la ciudad que, en términos de planificación se concreta en que cada territorio ha de formular sus propias estrategias adaptadas a su realidad. La recuperación del territorio implica también que se considere como documento histórico, resultado de un proceso evolutivo de adaptación de las sociedades a las condiciones locales del medio. Se trata, siguiendo al profesor Romero (2005), de “entender el territorio como producto social concebido como recurso, como patrimonio, como paisaje cultural, como bien público, como legado”. Se asume que el territorio es histórico y que planificar sobre él supone no perder de vista en ningún caso su carácter de legado, de espacio de poder pero también de identidad, y tampoco olvidar que el carácter social del territorio implica que planificar sea sinónimo de diálogo y concertación con personas y agentes sociales.

De hecho, en los últimos años se ha consolidado el acuerdo sobre la necesidad de que cualquier plan o proyecto de contenido social, económico o territorial se defina con la participación de los agentes sociales y de la población a la que se pretende beneficiar (Martínez

López, 2006; Heras, 2006, 13). Se trata con ello de conseguir que los planes respondan a una determinada visión compartida del futuro, resultado de un proceso previo de concertación de voluntades. El reto consiste cada vez más en gestionar el elevado número de agentes implicados en un territorio, con lógicas de actuación diversas y frecuentemente contradictorias (Belil, 2003, 112). Este acuerdo sobre la pertinencia de la participación enlaza con una línea de pensamiento político, técnico e incluso científico, que reclama la urgencia de introducir cambios metodológicos significativos en los procesos tradicionales de planificación. Los contextos socioeconómicos y políticos cambiantes y las incertidumbres del comienzo de siglo están modificando las formas cerradas y ortodoxas de abordar los planes, sustituyéndolas por complejos procesos relacionales. Gobernar y planificar “ya no requiere unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados; requiere múltiples actores negociando, diseñando experiencias piloto, innovando, aprendiendo y llegado a formular políticas de nueva generación” (Font, Goma, Subirats, 2004, 23). Es preciso pasar de una planificación y un gobierno del territorio basados en la legítima imposición de estrategias, normas y actuaciones, a una política y a unos planes que incorporen la conocida como triple C (concertación, cooperación y coordinación -Plaza, Romero y Farinós, 2003, 240), cuando no explícitamente la negociación (Palermo *et al.*, 2002).

Incorporar la participación al gobierno de territorios y ciudadanos debe suponer incluso la alteración de las prioridades y de los énfasis de los procesos de planificación, dedicando menos tiempo y esfuerzo a la elaboración de complejos y minuciosos documentos de diagnóstico y estrategias, y dirigir recursos a la creación o fortalecimiento de las redes participativas, incorporándolas como una parte más de los procesos de gobierno (Blanco, Goma, 2002, 12). No se trata, sin embargo, de negar la evidente relevancia del profundo conocimiento de territorios; de hecho la toma de decisiones sobre el futuro de los mismos sólo puede estar basada en un conocimiento profundo del territorio y sus dinámicas. Hoy es más aplicable que nunca esa frase de John Friedmann “del conocimiento a la acción” (Friedmann, 1987) pues sólo a partir del reconocimiento de las especificidades de cada territorio se pueden formular propuestas adaptadas las características de cada “espacio concebido como lugar” (De la Rivas, 2004,7). Sin embargo, es cada vez más urgente que el conocimiento se construya con las aportaciones del conjunto de los actores sociales.

La participación pública en la planificación comprende aquellos procesos que hacen posible a individuos o grupos incidir en los resultados de los planes que los afectan. Es por tanto un término que permite interpretaciones diversas y, en todo caso, capacidades de tomar parte muy heterogéneas, que van desde el acceso a la información de los planes, hasta la implicación directa en las decisiones².

2 Es ya clásica la llamada “escalera de la participación” cuyo primer peldaño es la ausencia de información e implicación social, interpretada por la *New Economic Foundation* como el escalón de la manipulación (NEF, 1998), hasta el final de la escalera, en la que las administraciones apoyan intereses y decisiones comunitarias.

II. PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO DEL TERRITORIO: UNA REFLEXIÓN DESDE LA COMUNIDAD DE MADRID

¿En que peldaño de la participación de esa hipotética escalera se encuentra la planificación territorial y urbanística en nuestro país? No resulta sencillo aclarar este interrogante para el conjunto de España habida cuenta de la diversidad de marcos legislativos, tradiciones y prácticas participativas. Por ello, sin perder de vista el conjunto, se focaliza el análisis en la Comunidad de Madrid. Los escasos análisis existentes sobre participación y planificación son coincidentes en dibujar un panorama poco alentador. Se reconoce que dotar a la planificación y gestión urbanística de una mayor participación es una clara oportunidad para mejorar la calidad de los planes y de la ciudad en su conjunto, y es al mismo tiempo una de las más importantes reivindicaciones de los movimientos ciudadanos en los últimos 30 años (Borja, 1998; 16-17). Pero la conclusión es clara: la implicación de los ciudadanos y los agentes sociales es una asignatura pendiente de la planificación territorial y urbanística. Existe una autentica ebullición de procesos participativos a escala local, muchos de los cuales están directa o indirectamente relacionados con el futuro de la ciudad y los territorios. Las más destacables son sin duda las Agendas Locales 21 y los Planes Estratégicos iniciados en un significativo número de municipios a partir de la segunda mitad de los noventa, especialmente en aquellos más poblados (Alvarado et al, 2002; Font, Rivero, 1999; Font, Gomá, Subirats; 2004). En ambos casos se trata de iniciativas con una influencia clara en el diseño de ciudades y territorios que tienen entre sus bases metodológicas la incorporación al proceso de ciudadanos y agentes sociales, si bien su implicación real es muy diversa.

El avance metodológico y participativo que marcan Planes Estratégicos, Agendas Locales 21 y otras iniciativas similares, coexisten en muchos municipios con procesos de planeamiento urbanístico desarrollados con un fuerte componente tecnocrático, sin que existan claras vinculaciones entre los diferentes instrumentos de reflexión y decisión sobre el futuro de los territorios. Se reproduce en muchos casos una de las inercias que más frena los cambios en la administración española: la ausencia de mecanismos de comunicación transversal entre los diferentes departamentos. Es habitual que una o varias concejalías completen interesantes y novedosas iniciativas con un marcado carácter participativo, mientras el área de urbanismo mantiene sus tradicionales formas de trabajar, incluso haciendo caso omiso de la rica información recabada en las AL 21 y otras herramientas de participación. La ausencia de comunicación transdisciplinar desempeña un papel no menor en este problema. Es importante recordar que uno de los mejores ejemplos de Agenda Local 21 a escala europea, desarrollado en el municipio mallorquín de Calviá, tuvo entre las claves de su éxito la vinculación entre el proceso de Agenda 21 y el Plan General de Ordenación Urbana. El proceso implicó una definición de un escenario de futuro para el municipio y un plan de acción para Calviá cuyo “instrumento inmediato es la revisión del Plan General de Urbanismo (Prats, 2004).

Frente al modelo de Calviá y algunos otros desarrollados en varias comunidades, el calado de la participación y el cambio metodológico en los procesos reglados de planificación urbanística ha sido muy escaso. Es fácil coincidir con Martínez López, para quien “la participación ciudadana sigue siendo una asignatura pendiente [del urbanismo democrático]” (Martínez López, 2006) o con el análisis de Boira quien concluye que “hoy en día, y muy a nuestro pesar, en la relación urbanismo y participación ciudadana hay más argumentos para

estar más abatido que esperanzado. La eclosión de jornadas, seminarios, congresos y libros que tratan el tema de la participación se ha producido una relación inversamente proporcional al derecho a la ciudad, al derecho a decidir sobre el propio espacio” (Boira i Marqués, 2003).

El análisis del contenido de la Ley del Suelo estatal (Ley 8/2007 de 28 de mayo) confirma en parte estos diagnósticos y refleja algo muy frecuente en lo que tiene que ver con la participación y el urbanismo en España: la existencia de un discurso muy avanzado y bien estructurado que apuesta por el fomento de la participación que no se ve acompañado con un similar avance en los instrumentos concretos para lograrlo. Así, la exposición de motivos de la norma establece la necesidad de reconocer y garantizar el derecho a la participación, superar lo “meramente formal” y establecer “unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real”. Sin embargo, la ley sólo añade a los tradicionales trámites de información pública la necesidad de redactar un “resumen ejecutivo” en el que se muestren los contenidos básicos del planeamiento así como los cambios relevantes en los procedimientos de alteración de instrumentos de ordenación urbanística. Asimismo se establece que “las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública” (artículo 11). La Ley del Suelo modificó además la ley de Bases de Régimen Local obligando a las administraciones a “tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos” así como “a publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor”.

Las nuevas disposiciones tratan de garantizar no tanto el derecho a la participación como el derecho a la información y a la transparencia en los procedimientos urbanísticos. Supone por tanto un avance poco ambicioso para el marco común de todas las legislaciones autonómicas en materia de suelo. De hecho sus propuestas deben considerarse como una forma de mejora de la publicidad y eficacia de la gestión urbanística. En cualquier caso el cumplimiento de lo establecido en la Ley del Suelo y en la modificada Ley de Bases de Régimen Local puede suponer un paso significativo en la mejora de la información urbanística proporcionada por los ayuntamientos, ya que son todavía muchos los que no disponen de dicha documentación en sus páginas Web. De igual forma son muy escasas las administraciones regionales que mantienen un inventario actualizado de acceso público al planeamiento, con su correspondiente cartografía de la calificación y clasificación urbanística del suelo.

Las más recientes legislaciones urbanísticas autonómicas incorporan también de forma muy clara la necesidad de fomentar la participación pública en los procesos de planificación. En el caso de la Comunidad de Madrid la Ley del Suelo (ley 9/2001) establece que entre los principios rectores de la planificación urbanística está “...el de participación ciudadana. En la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación”. También, aunque con muy diferentes matices que no cabe analizar aquí, las legislaciones autonómicas catalana, gallega, murciana, valenciana y vasca, mencionan la participación como uno de los objetivos de sus articulados. Pero más allá de la amplia retórica desplegada en gran parte de las normas regionales, el alcance real de sus contenidos en materia de participación es muy contrastado,

de forma que mientras en la mayor parte de las leyes se hacen referencias genéricas a la obligación o necesidad de fomentar la participación y la transparencia, solo en las legislaciones vasca y catalana se concreta y profundiza en obligaciones e instrumentos.

En el caso de la ley vasca (Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo) además de incorporar medidas concretas para asegurar el derecho a la información de los ciudadanos respecto al planeamiento (acceso sin limitaciones a los archivos, acceso ciudadano de ediciones actualizadas de los instrumentos de planeamiento por vía telemática) su mayor novedad es que obliga a poner en marcha, junto con el inicio de la formulación del planeamiento, un “programa de participación ciudadana en el que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración”. A continuación se citan varios instrumentos concretos de participación: sesiones abiertas al público, consulta popular municipal y creación de material divulgativo. Por su parte, el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (Real Decreto 1/2005) establece la necesidad de “garantizar y fomentar los derechos de iniciativa, de información y de participación de la ciudadanía en los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión”. Se obliga a las administraciones municipales a redactar un programa de participación ciudadana que contenga medidas y actuaciones para la divulgación y la comprensión del contenido del planeamiento así como canales concretos de participación.

Retomando la escala nacional, los avances más significativos en materia de participación y planificación urbana no tienen su origen en la legislación urbanística sino en la Ley 27/2006, *por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. La norma, que traspone dos directivas europeas y en parte el Convenio de Aarhus, no incluye los planes urbanísticos y territoriales entre los planes y programas relacionados con el medio ambiente que no quedan por tanto sometidos a sus disposiciones; sin embargo modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Se establece que las administraciones “promoverán y asegurarán la participación de las personas interesadas en la tramitación de los procedimientos de autorización de proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental y adoptarán las medidas previstas en este Real Decreto legislativo para garantizar que tal participación sea real y efectiva”. Como consecuencia de esta norma se está produciendo un aumento real de la participación de determinados agentes sociales en el trámite de evaluación de impacto de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Pero la interpretación del concepto *persona interesada* está resultando restrictivo y frente al amplio concepto de “asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales” reconocido en la ley 30/1992 de *Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, lo más habitual es que las administraciones ambientales tiendan a limitar la participación a aquellas organizaciones que “que tenga entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular” establecido en la nueva redacción del real decreto de impacto ambiental.

La situación actual de la participación en los procesos de planificación urbanística resulta por tanto especialmente paradójica en gran parte de las comunidades autónomas pues, más allá de los tradicionales períodos de información pública, no existe obligación alguna de

facilitar la incorporación de ciudadanos y agentes sociales durante la larga tramitación de los instrumentos planificación urbanística; pero dicha obligación es imprescindible en su evaluación ambiental. Se ha trasladado de hecho al procedimiento ambiental la participación sobre asuntos que, en muchas ocasiones, no son sólo, ni fundamentalmente, ambientales sino que tienen que ver la determinación del modelo territorial de los municipios. Es frecuente que las administraciones ambientales limiten la participación a la petición de informes a las organizaciones de defensa de la naturaleza, unas organizaciones que han recibido así una importante responsabilidad en el debate territorial al convertirse en los agentes sociales que pueden incorporar con mayor efectividad sus posiciones a los expedientes urbanísticos. También han sido quienes han puesto en cuestión las más discutibles propuestas de los planes municipales. En el caso de la Comunidad de Madrid es especialmente destacable la labor realizada por Ecologistas en Acción.

El escaso alcance del control ciudadano sobre los instrumentos de planeamiento ha sido paralelo a una supuesta profundización en el control ambiental de los planes, sometidos a un cada vez más completo y complejo procedimiento de evaluación ambiental y sectorial. En el caso de la Comunidad de Madrid a un supuestamente muy exigente proceso de evaluación ambiental se añade un análisis hidrográfico e hidrológico (Decreto 170/1998), un estudio acústico (Decreto 78/1999), un estudio de contaminación atmosférica y un estudio de caracterización de la calidad de los suelos para planeamiento urbanístico (derivado de la ley 5/2003), (Comunidad de Madrid, 2007; Porto Rey, 2003). La experiencia de los últimos años muestra como la suma de informes ambientales no ha sido un instrumento suficiente para racionalizar los planeamientos urbanísticos. El gran problema al que se enfrentan los servicios técnicos de los departamentos ambientales y urbanísticos madrileños (actualmente unidos en una misma consejería) es que han de informar y responder a las iniciativas urbanísticas municipales sin contar con un documento de estrategia territorial o plan territorial subregional que oriente y coordine las iniciativas municipales en materia de desarrollo urbano, quedando la definición del futuro la Comunidad al albur de la yuxtaposición de las iniciativas urbanísticas municipales. Esta situación se produce en un contexto en el que buena parte de los planeamientos generales presentados proponen importantísimas ampliaciones de la superficie urbanizable y de los techos demográficos y residenciales municipales.

La inexistencia de documentos supramunicipales que fijen las directrices básicas de la organización territorial de la Comunidad traslada a los servicios técnicos una gran responsabilidad en la toma de decisiones sobre asuntos que tienen en muchos casos un contenido más político y estratégico que ambiental. Se trata además de servicios técnicos insuficientemente dotados de personal que se ven totalmente superados por el número y el calado de las decisiones sobre el planeamiento municipal. Como consecuencia de ello se ha producido una ralentización en la ya lenta tramitación de los instrumentos de planeamiento municipal, alargándose los plazos de las aprobaciones y demorándose la traslación al territorio de las propuestas incluidas en los planes. Todo ello contribuye a generar una gran incertidumbre sobre los futuros usos del territorio e incorpora unos enormes costes a los procesos urbanísticos. La Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (Asprima) denunciaba en un reciente estudio los altos costes derivados de “la extraordinaria complejidad de los procedimientos de gestión urbanística asociados y del dilatado plazo de duración de la misma (3-7 años) (...) si bien con todo, lo más negativo es que dicho plazo además de largo, es totalmente incierto”.

Para Asprima largos plazos e incertidumbres generan un “riesgo atípico (riesgo imposible de medir y tipificar) que dificulta desincentiva o imposibilita que afluyan los operadores y la inversión, explicando la práctica inexistencia de empresas puramente urbanizadoras y el no posicionamiento de la mayoría de los promotores en esta etapa del proceso” (Asprima, 2005). Sin duda, y más allá del interés de los promotores en obtener de forma rápida suelo listo para urbanizar, la actual situación contribuye a reforzar un mercado de suelo poco transparente e indirectamente es un claro aliciente a la especulación y a la toma de decisiones poco transparentes.

Cada vez resulta más evidente la necesidad de simplificar el proceso de planeamiento urbanístico y acortar sus plazos de tramitación, no sólo por razones económicas, sino también como vía para lograr un proceso más transparente y facilitar la incorporación de ciudadanos y agentes sociales a la toma de decisiones. Resulta muy complejo que cualquier ciudadano pueda si quiera seguir un procedimiento urbanístico y menos mantenerse involucrado si tarda más de un quinquenio en ver la luz. La urgencia de simplificar es también extensible al procedimiento de evaluación ambiental, y ahora también sostenible, de planes y programas, pues frente a la tendencia de crear nuevos informes con el objetivo de ampliar y profundizar su control, la experiencia debería mover a las administraciones públicas a definir un único informe con mayores contenidos y también con mayor capacidad de incidir por parte de agentes sociales. Lógicamente, la simplificación de tramitaciones no garantiza la posibilidad de una mayor implicación social en la construcción de la ciudad y el territorio, ni siquiera asegura mayor transparencia si no es acompañada de medidas concretas para favorecer los derechos a la información y a la participación.

Precisamente uno de los supuestos objetivos de la primera ley del gobierno regional madrileño elegido en las elecciones de 2007 es dotar de transparencia a los procesos urbanísticos. Se trata de la Ley 3/2007 de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que en su exposición de motivos señala que en “las cuestiones de política urbanística es imprescindible la máxima información y la más absoluta transparencia en todos los trámites administrativos (...) La transparencia cobra especial relevancia en la materia señalada, ya que el mejor conocimiento por parte de los vecinos de las políticas urbanísticas es la más sólida garantía para dar un impulso a la solución de la aspiración de todos los ciudadanos, especialmente de los más jóvenes, a tener una vivienda”. Para lograr estos objetivos las administraciones deben “garantizar la transparencia, difusión y divulgación suficiente entre todos los vecinos, de la apertura de los plazos de información pública y de exposición de los instrumentos urbanísticos” así como la publicidad telemática del anuncio de inicio de la información pública. La ley modifica también la formulación de los avances, cambio que Ecologistas en Acción ha denunciado al entender que el cambio provocará una reducción del período de información pública al asimilar avance a la aprobación inicial (Ecologistas en Acción; 2007), si bien no está todavía clarificada tal circunstancia.

Pero quizás lo más significativo es la creación del Informe de Impacto Territorial, un documento de carácter preceptivo y vinculante que “analizará la incidencia de los avances sobre el municipio afectado y los municipios colindantes, sobre las dotaciones y equipamientos, las infraestructuras y servicios, las redes generales y supramunicipales de transporte, y cualesquiera otros aspectos que afecten directa o indirectamente a la estrategia territorial de la Comunidad de Madrid” (Artículo 10). El nuevo informe de impacto territorial es un

claro reconocimiento de la necesidad de contar con una escala de análisis supramunicipal y un enfoque territorial a la hora de evaluar las iniciativas urbanísticas de cada municipio en una comunidad donde lo metropolitano se extiende de forma imparable. Sin embargo, resulta muy llamativo que dicho informe no vaya acompañado de la iniciativa de redactar documentos de ordenación territorial de escala regional o subregional que permitan definir las estrategias de desarrollo de la Comunidad de Madrid. Tampoco existe actualmente una base de datos pública con información y cartografía, a la escala necesaria, sobre los diferentes valores del territorio (ecológico, botánico, hábitats, paisaje...). No es tanto un problema de carencia de información, pues es evidente que la administración regional ha avanzado de forma intensa en el conocimiento del territorio madrileño y de sus valores, sino de poner a disposición de ciudadanos y agentes sociales cartografía o documentos públicos que otorguen transparencia, objetividad y credibilidad a la toma de decisiones de unos estamentos técnicos y políticos siempre acusados de un alto grado de discrecionalidad.

La carencia de instrumentos de ordenación del territorio e información sectorial va acompañada de la ausencia de mecanismos y organismos estables de coordinación y cooperación entre los diferentes municipios de la Comunidad, ni siquiera entre aquellos integrados en las primeras coronas metropolitanas. Tampoco se han puesto en marcha instrumentos de cooperación y coordinación territorial con las comunidades autónomas limítrofes, siendo especialmente llamativo el caso de Castilla La Mancha pues resulta evidente que desde hace más de una década el área funcional urbana de Madrid incluye municipios de las provincias de Guadalajara y Toledo (Nelo, 2005).

III. UN ANÁLISIS DE PERCEPCIÓN SOCIAL DE LAS DINÁMICAS DEL PAISAJE EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Todos estos procesos se han desarrollado en un período en el que la Comunidad de Madrid ha vivido una verdadera explosión urbanizadora y demográfica. A lo largo de la década de los noventa la región incrementó la superficie urbanizada en más de 30.000 hectáreas (un 47%) de acuerdo con los datos del *Proyecto Corine Land Cover*, aumentó su parque residencial en un 43% desde 1991 y en más de 550.000 viviendas entre 2001 y 2006, mientras la población crecía en más de un millón de habitantes desde 1996 hasta 2007. Junto con ello, se ha desarrollado un intenso proceso de creación de nuevas infraestructuras de transporte, tanto por parte de la Administración General del Estado (nuevos corredores de alta velocidad ferroviaria, autopistas radiales, circunvalaciones) como de la administración regional, que también ha puesto en marcha importantes iniciativas en materia de infraestructuras, primero de transportes por carretera y recientemente también por ferrocarril.

Se han desarrollado por tanto procesos de transformación del territorio y de expansión de los espacios urbanos de una enorme intensidad, sin que estas dinámicas estén orientadas por una estrategia territorial regional. Realmente la estrategia más clara de la Comunidad de Madrid en la última década ha sido precisamente no definir ni plasmar en un documento público su proyecto de territorio. Cabría decir que la ausencia de proyecto de territorio es quizás el proyecto más explícito de las sucesivas administraciones regionales.

¿Cuál es la percepción social de este intenso proceso de transformación? Con el fin de aclarar este interrogante se presentan a continuación algunos de los resultados del estudio

realizado en el marco del proyecto “Análisis diagnóstico y evaluación de la calidad del paisaje de la Comunidad de Madrid para el establecimiento de criterios de protección y ordenación del territorio”, realizado por encargo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid³. El objetivo del plan ha sido profundizar en la caracterización del paisaje de la región, definir y valorar tipos y unidades de paisaje, caracterizar las dinámicas del paisaje y proponer criterios para su gestión. La base metodológica del mismo parte de la necesidad de adquirir un conocimiento profundo del carácter de los paisajes madrileños como punto de partida para unas propuestas y criterios de ordenación que han de velar por el mantenimiento, la mejora y el realce del carácter de cada paisaje (Mata, 2006a; Mata 2006b).

El proyecto tenía entre sus objetivos la necesidad incorporar un importante componente de participación pública, pues se parte de la consideración del paisaje tal como lo define la Convención Europea del Paisaje como “una parte del territorio tal y como es percibida por la población, y cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones”. El paisaje no debe ser entendido, por tanto, como sinónimo de territorio, sino como su faz percibida por los que lo viven y lo visitan (Fernández Muñoz, 2006). Se sitúa, de hecho, en un punto de encuentro entre lo subjetivo y lo objetivo, entre las percepciones y preferencias individuales y los procesos materiales, entre la naturaleza y la sociedad. El paisaje es también la expresión morfológica y visible de la permanente construcción humana de la naturaleza, la imagen individual y colectiva de las formas del territorio. Por tanto, captar la percepción de la población debe convertirse, junto a la caracterización de los factores naturales y humanos que configuran la fisonomía del territorio, en una parte fundamental de cualquier estudio de contenido paisajístico. Así lo hemos expresado con claridad (Mata, Fernández Muñoz, 2004) y se pone de manifiesto también en una cada vez más numerosa bibliografía al respecto (Jones, 2007; Nogué, 2007; Priore, Durosseau; 2006; Swanwick, *et al*, 2002).

De hecho, el Convenio Europeo del Paisaje compromete a los Estados firmantes “a establecer procedimientos de participación pública, así como de las autoridades locales y regionales y de los demás agentes implicados en la concepción y la realización de las políticas de paisaje”. Es decir, se trata de involucrar a ciudadanos y agentes sociales en los planes. Los signatarios se comprometen también “a tomar en consideración los valores particulares que les son atribuidos por los agentes sociales y las poblaciones concernidas”. Pero quizás la aportación más novedosa del documento aprobado en Florencia es el compromiso de establecer objetivos de calidad paisajística, definidos como “la formulación por las autoridades públicas competentes, para un determinado paisaje, de las aspiraciones de las poblaciones en cuanto se refiere a las características del entorno en el que viven”. La aplicación del Convenio requiere, por tanto, un primer esfuerzo para captar la percepción de individuos y agentes

3 El proyecto ha sido dirigido por Rafael Mata Olmo de la Universidad Autónoma de Madrid y ha contando con la participación de Fernando Allende, Luís Galiana, Nieves López, Pilar Lacasta, Pedro Molina y Concepción Sanz. Alberto Leboreiro fue el director facultativo del proyecto por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. La metodología aplicada tiene como marco básico de referencia el Convenio Europeo del Paisaje y la amplia experiencia del equipo dirigido por Rafael Mata Olmo en la elaboración de estudios de caracterización del paisaje así como de planes y programas para su gestión y ordenación.

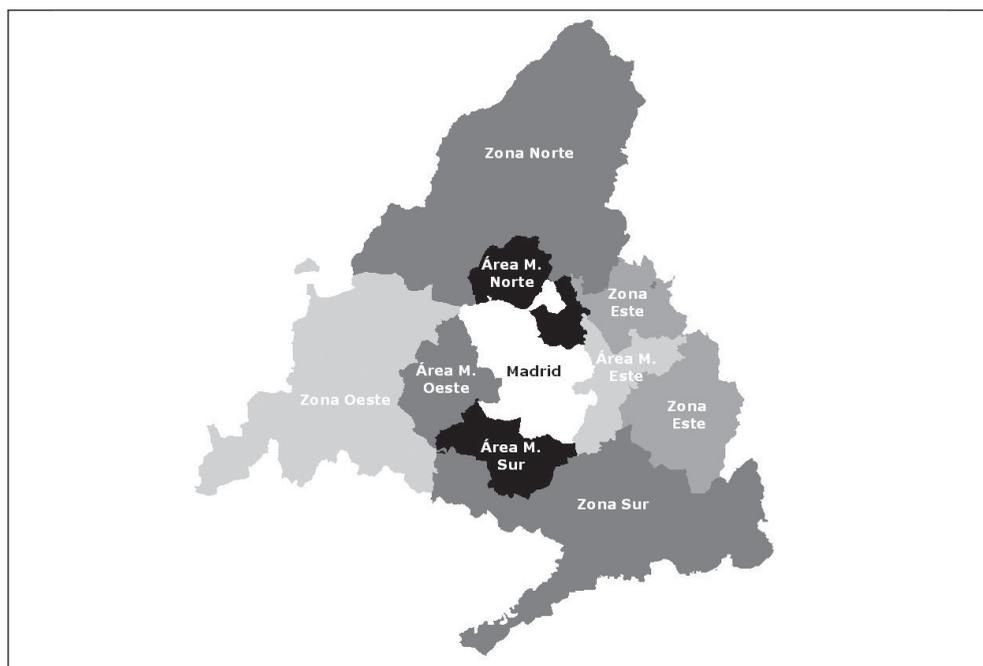
sociales sobre los valores y las aspiraciones en relación con el paisaje, a partir de lo cual las autoridades deberán formular objetivos operativos para cada uno de los paisajes calificados, utilizando prioritariamente instrumentos formativos y de planificación ya existentes (ZOIDO, 2002, 30).

La experiencia adquirida en la redacción de diversos estudios de caracterización paisajística y de planes de ordenación del paisaje nos lleva a proponer un listado de cuestiones que, a nuestro juicio, deben centrar el proceso de participación social en cualquier plan de paisaje:

- **Dimensión identitaria del paisaje:** cada sociedad tiene una forma de entender, de valorar y de relacionarse con sus paisajes. Profundizar en esos aspectos constituye una cuestión muy importante para intervenir posteriormente en cualquier realidad paisajística. Es necesario conocer qué elementos, a juicio de la población, caracterizan el paisaje y con qué imágenes los identifican. Resulta también esclarecedora la identificación de los hitos mayores y de aquellos parajes que, en opinión de la gente, mejor expresan la personalidad del paisaje, y captar los valores que se le atribuyen. Partiendo de elementos, hitos, imágenes y valores es posible alcanzar una aproximación certera a la identidad de los paisajes, y disponer así de una base adecuada, unida al juicio experto, para orientar las estrategias globales sobre el paisaje. Concretamente, la indicación de aquellos espacios con un especial significado paisajístico para la población ayudará a priorizar la localización de las actuaciones.
- **Dimensión dinámica y visual del paisaje:** El objetivo es captar la lectura social del paisaje e incorporarla a la toma de decisiones. Interesa conocer la percepción de los agentes sociales en negativo; es decir, retratar la valoración social de los procesos con incidencia paisajística, así como los problemas y conflictos que le afectan. Es importante profundizar en la interpretación de causas y responsables de conflictos, lo que resultará especialmente útil a la hora de definir las propuestas. Por otra parte, y dada la importancia que en cualquier plan de paisaje tiene todo lo relacionado con el acceso a su contemplación, es necesario identificar los miradores socialmente reconocidos.
- **Aspiraciones paisajísticas:** Una de las claves de un plan de paisaje es salvaguardar o regenerar el entorno en el que se desenvuelve la vida cotidiana de la los habitantes de cualquier territorio. Para lograrlo es fundamental captar con la mayor profundidad posible cuál es el paisaje deseado por la población, o como lo formula la Convención Europea del Paisaje: identificar las aspiraciones de las poblaciones respecto al entorno en el que viven. El objetivo es contar con una imagen lo más precisa posible del espacio perceptivo en que los ciudadanos quieren desarrollar sus vidas.
- **Dimensión propositiva:** Las estrategias y líneas de actuación concretas para para la gestión, ordenación y protección del paisaje han de formen parte del proceso de participación. La experiencia acumulada en documentos de planificación paisajística permite proponer una agrupación de las propuestas en los siguientes grupos: sensibilización social (conocimiento y difusión del patrimonio histórico), fomento y mejora del acceso al paisaje y a su contemplación, mejora y regeneración del paisaje y ordenación, y gestión del paisaje.

La escala regional del proyecto de análisis del paisaje de la Comunidad de Madrid, con más de 6 millones de habitantes, junto con los ajustados recursos y plazos de entrega, limitaron el alcance de la implicación ciudadana y se optó por realizar una encuesta dirigida al conjunto de la población. Su objetivo es captar directamente la percepción que la población tiene del paisajes y sus dinámicas, evitando los sesgos que podía introducir la participación centrada en los sectores más informados y movilizados de la sociedad y aproximarnos. Se ha definido para ello una muestra representativa del conjunto de la población de la Comunidad de Madrid, mediante un muestreo aleatorio estratificado con el fin evitar desviaciones en función de la zona de residencia, la edad y el sexo⁴. A partir de ella se ha completado una primera aproximación a los elementos que, a juicio de la población, caracterizan el paisaje madrileño, a los paisajes más conocidos y reconocidos, a la valoración social de las dinámicas paisajísticas y, finalmente, a la identificación de las líneas de actuación prioritarias para su gestión y ordenación. Se trata por tanto de un ejercicio que se situaría en los primeros peldaños de la escalera de la participación en los que se consulta a la población con el objetivo de poder integrar sus opiniones en el proceso de toma de decisiones.

Figura 1
ÁMBITOS TERRITORIALES DE LA MUESTRA



4 La encuesta ha tenido como ámbito la Comunidad de Madrid, como universo la población mayor de edad de la Comunidad de Madrid. Se empleó una muestra de 365 entrevistas con un error de muestreo de +5,23 %, calculado bajo la hipótesis de un universo infinito, con la mayor incertidumbre posible ($p=q=50$), y un margen de confianza de 95,5%. La recogida de información se realizó mediante entrevistas telefónicas asistidas por ordenador (CATI) durante el mes de julio de 2006.

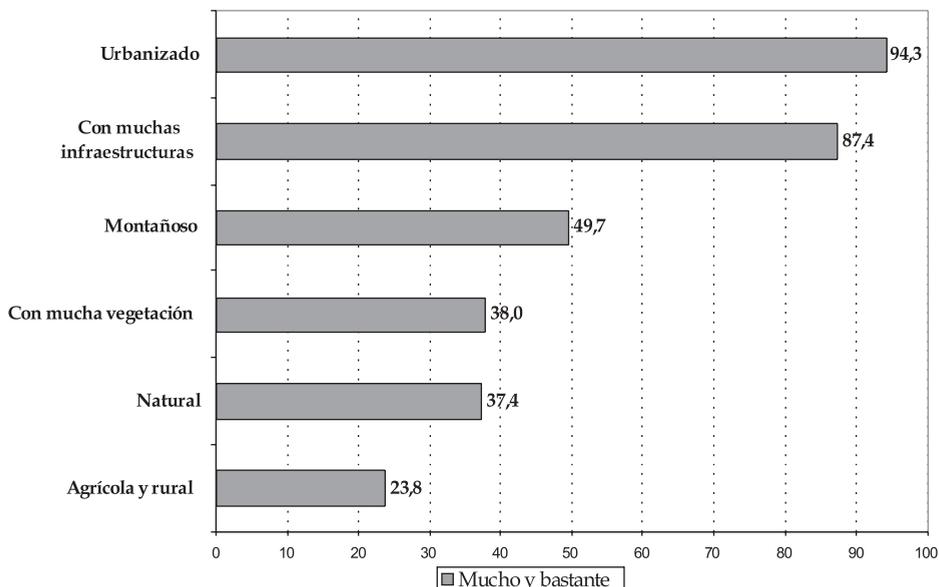
El cuestionario, elaborado con la colaboración de profesor José Antonio Corraliza del departamento de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Madrid, incluyó preguntas abiertas con posibilidad de respuestas espontáneas, cuyo objetivo fue recoger la percepción de la población evitando ofrecer un listado previo de elementos, lugares o parajes característicos, itinerarios o miradores, que pudieran condicionar el resultado. No obstante, para aquellas cuestiones referidas a la identificación de dinámicas y procesos de degradación del paisaje se consideró necesario proponer una relación amplia, pero cerrada, de problemas que permitiera identificar de modo jerarquizado las dinámicas territoriales que juicio de la población tienen mayores efectos paisajísticos. La experiencia de procesos de consulta desarrollados en otros territorios aconsejaba también predefinir en la encuesta las posibles estrategias y acciones necesarias para salvaguardar los valores del paisaje, y procurar su mejora y recuperación.

La muestra fue representativa a nivel de diferentes ámbitos territoriales de la Comunidad de Madrid (vid. figura 1), para lo cual se dividió en nueve áreas en función de características urbanísticas, territoriales y sociales.

1. Los resultados

La población madrileña percibe un entorno muy urbanizado y surcado por una elevada densidad de infraestructuras. Así, el 94,3% de los encuestados declaran estar muy y bastante de acuerdo con la afirmación de que el paisaje de la Comunidad puede ser descrito como

Figura 2
EN QUÉ MEDIDA EL PAISAJE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID PODRÍA SER DESCRITO CON LOS TÉRMINOS SIGUIENTES

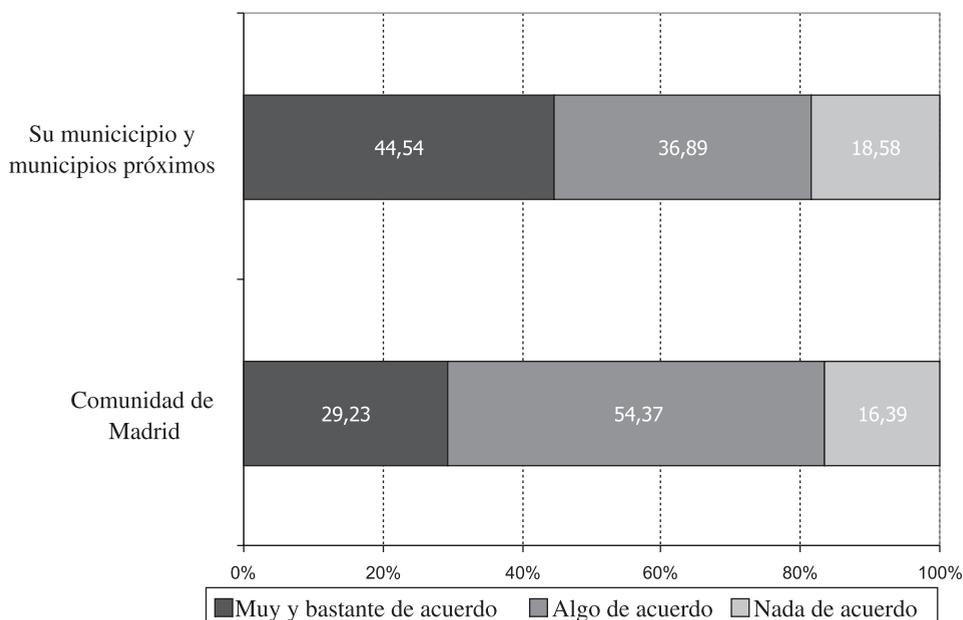


urbanizado, mientras el 87% considera que tiene muchas infraestructuras. Por el contrario sólo el 37,4% opina que puede ser descrito como un paisaje natural y un porcentaje similar con mucha presencia de vegetación y montañoso. Pero quizás el elemento más llamativo de la percepción que los madrileños tienen de su paisaje es la ausencia de lo rural y lo específicamente agrícola, pues sólo un 23,8% lo identifican como tal. Tanto en esta como en otras respuestas, se muestra claramente la existencia de una percepción del paisaje madrileño como un entorno de contraste entre los dominantes espacios urbanos y los territorios naturales, casi exclusivamente identificados con la Sierra del Guadarrama. La población no parece tener sin embargo una clara percepción de que una buena parte de los paisajes de la Comunidad de Madrid tiene una dominante agrícola, pese a que de acuerdo con el *Corine Land Cover* los espacios con aprovechamientos agrícolas ocupan entre un 30 y un 40% de la superficie regional.

La valoración del estado actual del paisaje madrileño es relativamente optimista, pues el 54,3% de la población está “algo de acuerdo” con que el paisaje se conserva en buen estado, si bien también caben otras lecturas pues sólo un 3% está “muy de acuerdo” con esta afirmación. Sin embargo, quizá lo más destacable es que se identifica un mejor estado de los entornos más próximos frente al conjunto de la región, siendo especialmente valorado el paisaje de proximidad de la corona metropolitana norte, del área septentrional de la región así como del oeste de la misma. También aparecen bien valorados los entornos de proximidad del sur del área metropolitana.

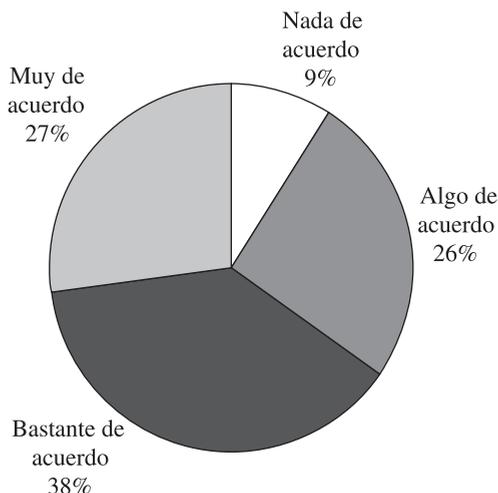
Figura 3

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON QUE EL PAISAJE DE LA COMUNIDAD DE MADRID Y DEL MUNICIPIO EN EL QUE USTED RESIDE Y DE LOS MUNICIPIOS MÁS PRÓXIMOS SE CONSERVA EN BUEN ESTADO?



La percepción de la evolución reciente del paisaje madrileño no resulta sin embargo tan favorable pudiendo identificarse un extendido acuerdo en la existencia de un rápido proceso de degradación de los paisajes madrileños. Así, más del 65% de la población considera que en los últimos años se ha acelerado la pérdida de calidad del paisaje de la comunidad, mientras que sólo el 9,3% se manifiesta en desacuerdo con dicha afirmación.

Figura 4
¿CONSIDERA QUE, EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, SE HA ACELERADO LA PÉRDIDA DE CALIDAD DEL PAISAJE DE LA COMUNIDAD DE MADRID?



Los ciudadanos madrileños identifican claramente las dinámicas relacionadas con la de urbanización como las dominantes en la evolución reciente del paisaje y también como la causa principal de su pérdida de valor. Así, resulta llamativo que el 93,2% se muestra muy y bastante de acuerdo con que se ha incrementado la superficie urbanizada, mientras que el 80,6% opina que la presencia *excesiva* de viviendas unifamiliares caracteriza también el

Tabla 5
RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL PAISAJE.

Le pedimos que piense en los paisajes de la Comunidad de Madrid en general. ¿En qué medida están caracterizados por los siguientes rasgos?

	Mucho	Bastante	Algo	Nada
El aumento de la superficie urbanizada	51,1	42,1	4,9	1,9
La presencia excesiva de viviendas unifamiliares (chales, adosados, urbanizaciones, etc.)	39,3	41,3	13,1	6,3
La presencia de elementos artificiales (tendidos, antenas, vallas, puentes, etc.)	34,4	45,9	16,1	3,6
El aumento de la cantidad de infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, puentes, viales, etc.)	28,7	49,5	17,5	4,4
El abandono de los cultivos agrícolas	37,7	40,2	15,3	6,8
La pérdida de calidad de las aguas y de los ríos	37,2	39,3	15,3	8,2
Que en todos los sitios hay mucha gente: realmente en ningún sitio puede uno estar solo..	38,0	36,1	15,8	10,1
La desaparición de arbolado, bosques y superficies forestales	31,1	38,5	23,0	7,4
Los incendios forestales	28,1	35,2	27,9	8,7
La escasa calidad arquitectónica en los nuevos espacios urbanos en ciudades y pueblos	21,9	40,7	27,9	9,6
La presencia de un excesivo número de vertederos y de vertidos en los espacios rurales	26,0	35,5	27,6	10,9
Que todo parece igual. No hay variedad ni diversidad	14,2	31,1	35,8	18,9

paisaje regional. En realidad los madrileños perciben muy mayoritariamente todas las dinámicas relacionadas con la artificialización del paisaje registrada en los últimos años, tanto las relacionadas con tendidos eléctricos, antenas de telefonía móvil como con el incremento de la cantidad y densidad de infraestructuras de transporte.

No existe sin embargo un consenso tan amplio respecto a la banalización del paisaje regional, la dinámica por la cual todos los paisajes se van uniformando y perdiendo relación y vinculación con el carácter de cada lugar. Existe una valoración algo más crítica de la calidad arquitectónica de los crecimientos urbanos desarrollados en los últimos años, pues más del 62,6% de la población está muy y bastante de acuerdo con que tienen escasa calidad. Por lo que respecta a los procesos relacionados con los paisajes de dominante natural, existe una clara percepción de la pérdida de la calidad de las aguas y cauces fluviales, así como también de la desaparición de arbolado y, en menor medida, de la incidencia de los fuegos sobre los montes. Resulta llamativo el contraste entre la referida ausencia de percepción de la importancia de los espacios agrícolas en la Comunidad y que el 77,9% de la población considere que se está produciendo una reducción de la superficie de cultivos y aprovechamientos agrícolas.

Tabla 6
LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA EL PAISAJE

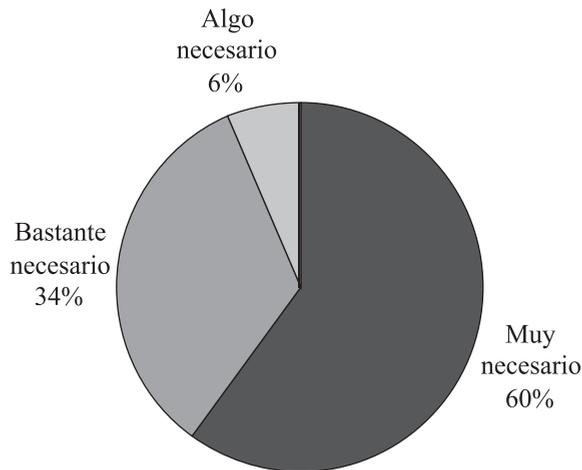
¿Hasta que punto le parecen necesarias las siguientes líneas de actuación para mantener los valores o regenerar y proteger / poner en valor el paisaje de la Comunidad de Madrid?

	Muy necesario	Bastante necesario	Algo necesario	Nada necesario
Regenerar los espacios degradados	64,21	30,05	4,64	1,09
Forestar las superficies desarboladas	66,39	25,96	4,92	2,73
Ampliar la red de espacios naturales protegidos	60,38	31,97	5,74	1,91
Incorporar criterios paisajísticos a los crecimientos urbanos	53,28	34,43	9,02	3,28
Enterrar los tendidos eléctricos	60,11	27,05	9,29	3,55
Eliminar y regenerar vertederos y eliminar vertidos	54,37	30,33	10,38	4,92
Conservar los cultivos agrarios	40,44	36,61	18,58	4,37
Aportar información sobre las características de los paisajes por los que se circula	34,43	40,44	21,04	4,10
Limitar la urbanización	39,07	33,33	21,86	5,74
Limitar las actividades extractivas (graveras, canteras, ...)	36,34	31,42	24,86	7,38
Limitar los crecimientos urbanos dispersos (urbanizaciones) y promover crecimientos más densos y compactos	31,69	34,15	22,95	11,20
Restringir la edificación aislada en el campo (naves, chales, industrias)	29,78	33,06	24,32	12,84
Eliminar o restringir la publicidad exterior en las carreteras (carteles, rótulos,...)	33,33	27,05	25,96	13,66
Limitar la construcción de infraestructuras	24,59	33,61	27,60	14,21

La última de las dimensiones que se sometió a la consulta de la población madrileña es la propositiva. Se definieron un total de 14 propuestas de posibles estrategias para conservar y gestionar el paisaje de la Comunidad de Madrid. Los resultados tienen importantes similitudes con otros procesos de consulta y participación desarrollados en otros ámbitos del país (Fernández Muñoz, 2006). En la Comunidad de Madrid la población apuesta en primer lugar por propuestas de carácter proactivo, es decir, aquellas que desarrollarán algún tipo de intervención física sobre el territorio y que tendrán, por tanto, resultados rápidos, concretos y tangibles. Así entre las medidas que le parecen muy y bastante necesarias a más del 85% de la población encuestada aparece la regeneración de los espacios degradados, la forestación de superficies desarboladas, enterrar los tendidos eléctricos y eliminar los vertederos. Se apoyan por tanto medidas de regeneración y mejora de los paisajes así como propuestas de eliminación de algunos de sus más significativos impactos.

Reciben también un apoyo muy relevante las propuestas normativas de aumento de los espacios naturales protegidos, así como la incorporación de medidas concretas para que los crecimientos urbanos dispongan de criterios paisajísticos en su diseño. La población prioriza aquellas acciones que no implican limitaciones para las actividades económicas. Así, todas las medidas de contención de la urbanización, las actividades extractivas o apostar por crecimientos compactos reciben un apoyo menor que el de las mencionadas acciones proactivas. Sin embargo, la jerarquía de acciones no puede ocultar que el 72,4% de la población madrileña considera muy o bastante necesario limitar la urbanización en la comunidad de Madrid como estrategia para mantener, regenerar, proteger o poner en valor los paisajes regionales. Asimismo, el 65,8% de la población estima muy y bastante necesario restringir los crecimientos urbanos dispersos y apostar por crecimientos compactos. El apoyo de las limitaciones a la publicidad exterior y a la construcción de infraestructuras es marcadamente más reducido. Resulta finalmente muy llamativo que el 60% la población madrileña considere muy necesario aumentar la protección del paisaje de la Comunidad de Madrid (y el 94% bastante o muy necesario).

Figura 7
¿HASTA QUÉ PUNTO CREE USTED NECESARIO INCREMENTAR LA PROTECCIÓN DE LOS PAISAJES DE LA COMUNIDAD DE MADRID?



4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Conocer la percepción que los madrileños tienen de su paisaje ofrece algunas claves que deberían ser consideradas en el futuro gobierno del territorio regional. Quizás uno de los aspectos más destacables es la necesidad de profundizar en la divulgación y conocimiento del territorio madrileño, con el objetivo de incrementar la cultura territorial de la población. La ausencia de los espacios rurales de la región en el imaginario colectivo de los madrileños es un significativo indicador de la urgencia de divulgar las características, pero también los

valores de unos espacios claves para mantener el carácter del paisaje de la comunidad. Por el contrario, la población sí considera que el paisaje madrileño se ha degradado de forma intensa en los últimos años, una percepción que debiera ser una razón más para mover a las diversas administraciones a situar entre sus prioridades la implementación de una política de paisaje que corrija los efectos de algunos de los procesos territoriales con mayor impacto. Pero no se trata sólo de reclamar medidas de corrección de impactos pues, siendo necesarias, resultan insuficientes para paliar los efectos de los procesos territoriales que se desarrollan en Comunidad. Lo urgente es incorporar criterios paisajísticos al diseño de los planes urbanísticos y territoriales.

El intenso proceso de urbanización del territorio madrileño en la última década es claramente percibido por una población que considera que son ya excesivos los elementos artificiales presentes en su entorno y que reclama mayoritariamente la limitación de la expansión urbanística. Sería deseable que esta percepción, que comienza también a generalizarse en otras regiones de España, contribuyese a que los futuros planeamientos limitasen el consumo de territorio para los nuevos desarrollos urbanísticos. También resulta llamativo que más del 65% de los encuestados consideren muy y bastante necesario “limitar los crecimientos urbanos dispersos (urbanizaciones) y promover crecimientos más densos y compactos”. No resulta sencillo en una encuesta como la realizada saber hasta qué punto los consultados comprenden bien el significado de las opciones ciudad dispersa – ciudad compacta y sería necesario por tanto profundizar en ello. Sin embargo, las respuestas obtenidas para esta y otras cuestiones deberían obligar al menos a incorporar al debate político y público el modelo de desarrollo urbanístico-territorial de una Comunidad en la que dicho asunto está prácticamente desaparecido. La universidad, los organismos de investigación, las organizaciones profesionales y sociales también deberían protagonizar este debate, del que han estado demasiado ausentes en los últimos años, pues han sido las asociaciones ecologistas las que con mayor intensidad han desarrollado la labor de defensa del territorio.

En la Comunidad de Madrid, pero también en el conjunto de España, la incorporación de crecientes niveles de participación pública debiera ser una de las prioridades de la *agenda* de los futuros procesos de planificación territorial y urbanística. Es preciso reducir la distancia existente entre un discurso aparentemente consensuado que urge a fomentar la implicación de ciudadanía y agentes sociales, y una práctica en la elaboración de planes que avanza menos de lo deseable en este sentido. Bien es cierto que profundizar en el calado de la participación conlleva muchos y graves problemas que no cabe minusvalorar. El primero es la ausencia del respaldo político necesario, un aspecto clave, pues el mayor o menor alcance de la incorporación de los agentes sociales a la toma de decisiones no es sólo una decisión técnica, sino una opción que puede tener un significativo alcance político. Participación implica, en mayor o menor medida, un ejercicio de cesión de capacidad de decisión y en muchos casos sólo se fomenta cuando resulta útil para consolidar y legitimar posiciones preconcebidas. También es cierto que los equipos planificadores no muestran siempre el compromiso y el conocimiento de los profundos cambios metodológicos que se derivan de la incorporación de la participación. Pero tampoco cabe desconocer que uno de los factores que en mayor medida limita el alcance de estos procesos es la escasa cultura territorial de la población y la debilidad del tejido asociativo. La intensidad y las herramientas de participación habrán de adaptarse a la realidad social y cultural de su territorio. Cada nuevo instrumento de planifica-

ción tendría que suponer un avance, una aportación en el complejo camino hacia una mayor implicación de la población en la definición del futuro de su territorio.

La experiencia de los últimos años muestra también la necesidad de que los procesos de participación ciudadana puestos en marcha por numerosas administraciones locales (con motivo de la elaboración de las Agendas Locales 21, Planes Estratégicos u otras iniciativas similares) se vinculen a las propuestas incluidas en los planeamientos urbanísticos. El papel de los marcos normativos autonómicos en materia urbanística es relevante y puede forzar avances más acelerados en la incorporación de la participación a los instrumentos de planificación. No ha transcurrido tiempo suficiente para valorar las repercusiones reales de las dos legislaciones más avanzadas en materia de implicación ciudadana (Ley 2/2006 del suelo y urbanismo y Decreto 305/2006 Reglamento de la ley de urbanismo) pero cabe esperar que supongan cambios reales en los métodos de planificación, y quizás también en sus resultados y grado de reconocimiento social. Sería deseable que las futuras modificaciones legislativas profundizasen aún más en este sentido.

En cualquier caso, todavía hoy el primer reto para la mayor parte de las administraciones autonómicas y locales es poner a disposición de los ciudadanos, a través de medios telemáticos, información actualizada, comprensible y a la escala adecuada, acerca de los instrumentos de planificación urbanística y territorial vigentes. En demasiadas ocasiones ese esfuerzo de transparencia y ese primer peldaño de la escalera de la participación todavía queda lejos. Pero el desafío de mejorar la transparencia en materia urbanística no debería recaer únicamente sobre las administraciones regionales y municipales, resulta igualmente urgente mejorar la información sobre el devenir de los procesos relacionados con la urbanización y sus consecuencias en cada uno de los territorios, una labor en la que también se deberían implicar las instituciones universitarias y de investigación y las organizaciones profesionales, junto con las administraciones competentes en materia urbanística. La mejora de la cultura territorial de la población es un proceso complejo, de larga duración y profundo calado que debe comenzar por poner a disposición de la población información inteligible y actualizada.

Otro factor clave para facilitar la transparencia y la incorporación de ciudadanos y agentes sociales a la toma de decisiones en materia de urbanismo es la simplificación y el acortamiento de los plazos de tramitación de los instrumentos de planeamiento y de su evaluación ambiental. El análisis de la realidad en la Comunidad de Madrid muestra como la multiplicación de los informes necesarios para la aprobación y evaluación ambiental de un plan no garantiza la racionalidad del planeamiento ni una mayor capacidad de verse involucrados ciudadanos y agentes sociales. Es más, se han introducido dilaciones, incertidumbres y una gran complejidad en el proceso de toma de decisiones, que sólo incrementan las sospechas de discrecionalidad. Sería un buen momento para estudiar la posible conveniencia de optar por un único informe integral más sencillo y rápido de redactar y tramitar que fuese acompañado de acciones concretas y eficientes para favorecer el derecho a la información y a la participación.

Pero dotar de mayor transparencia la toma de decisiones urbanísticas exige sobre todo contar con documentos de ordenación del territorio de carácter regional y subregional. El ejemplo de Madrid pone de manifiesto como, en ausencia de planes supramunicipales, se acaba trasladando la toma de decisiones territoriales a la evaluación ambiental, que corre

a cargo de unos servicios técnicos infradotados cuyos responsables políticos acaban definiendo la evolución territorial de la región, sin contar con documentos públicos que permitan objetivar la toma de decisiones ni consensuar estrategias a medio y largo plazo que orienten el desarrollo futuro del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, E. COLINO, C. IGLESIAS, A. DEL PINO, E. (2002): “Iniciativas de promoción y modalidades de la participación ciudadana en municipios españoles y europeos” *Informe preliminar del Proyecto de Investigación Gobiernos locales e impulso democrático: Las nuevas formas de participación en los Ayuntamientos*. Documento mecanografiado.
- ASPRIMA (2005): *Los efectos de la liberalización del suelo y la agilización burocrática de la actividad inmobiliaria*, Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid. Documento mecanografiado.
- BELIL, M. (2003): “La ordenación territorial en regiones urbanas europeas”. En BORJA (2003); *La Ciudad Conquistada*, Madrid, Alianza Ensayo.
- BLANCO, I. GOMÁ, R. (2002): “¿Hacia democracias participativas de proximidad?”. *Análisis Local*, nº 44, págs. 5-15.
- BOIRA I MAIQUES, J. (2003): “La participación ciudadana y el urbanismo ¿radicalizar la democracia o democratizar el espacio”, en Capel, H. coord. *Mediterráneo Económico: Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, nº 3, Almería, Cajamar.
- BORJA, J. (1998): “Ciudadanía y espacio público”, *Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIV nº 3, págs. 13-22.
- BORJA, J. (2003): *La ciudad conquistada*. Madrid. Alianza Ensayo.
- CAGMANI, R. (2003): “Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en la era de la globalización, localización y trabajo en red” En SUBIRATS J. (coord); *Redes, territorios y gobierno*. Diputació de Barcelona. Barcelona, págs. 405-415.
- COMUNIDAD DE MADRID, (2007): “Contenido mínimo del estudio de incidencia ambiental”, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. Documento mecanografiado.
- COMISION EUROPEA (2002): “Guidance on public participation in relation to the water framework directive”. Bruselas. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/guidance_documents.html
- DE LA RIVAS, JL. (2000): “Modos de urbanización y desarrollo sostenible. Sobre el sentido de la planificación espacial” en Romero, J. coord. (2000) *Desarrollo sostenible y evaluación ambiental*. Valladolid. Ámbito, págs.107-147.
- DE LA RIVAS, JL. (2004): “La consideración del medio ambiente en la ordenación de los espacios urbanos y metropolitanos” *Voz del socio*, Asociación Española de Técnicos Urbanistas. Disponible en: <http://www.aetu.es/aetu/vozsocio/consideracionMedioambiental.pdf>
- DENCHE, C; ALGUACIL, J; (1997): “Otros movimientos sociales para otro modelo participativo y otra democracia” *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. nº 3.

- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, (2007): *Urgencia por destruir el territorio Análisis de la Ley de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*. Disponible en:
www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf_Informe_Ley_de_Modernizacion.pdf
- ELCOME, D. BAINES, J. (1999): *Steps to success. Working with residents and neighbors to develop and implement plans for protected areas*. IUCN. Suiza.
- FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2006): “La participación pública en la ordenación del paisaje. Una reflexión a partir de tres proyectos en la Región de Murcia” en MATA, R. Y TARROJA, A. Cords (2006). *El paisaje y la gestión del territorio*. CUIIMPB, Diputación de Barcelona, págs. 303-329.
- FONT, J. coord. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- FONT, J.; GOMA, R; SUBIRATS, J. (2004): “La participación ciudadana. Diagnóstico, Experiencias y perspectivas”. En EFA-CAP (2004): Curso: *La participación ciudadana como eje TRASVERSAL de la gestión municipal: planes, iniciativas y mecanismos de participación*. Escuela de Gestión Pública-Consultores de Administraciones Públicas.
- FONT, J. RIVERO, C. (1999); “Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial”, en SUBIRATS, J. edit. (1999), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro, págs. 362-406.
- GRABOW, S. HILLIKER, M MOSKAL, J. (2001): *Comprehensive Planning And Citizen Participation*, University of Wisconsin-Extension Cooperative Extension.
- HALL, C.M. and PAGE, S.J. (1999): *The Geography of Tourism and Recreation, Environment, Place and Space*, London, Routledge.
- HERAS, F. (2002): *Entre tantos. Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y de sostenibilidad*. Valladolid. Gea.
- JONES, M. (2007): “The European Landscape Convention and the question of public participation”, *Landscape Research*, Vol. 32, nº. 5, págs. 613-633.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (2006): La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad, *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Nº 34.
- MATA OLMO, R.; GÓMEZ MENDOZA, J.; FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2001): “Paisaje y calidad de vida y territorio”. *Análisis Local*, nº 37, págs. 27-40.
- MATA OLMO, R. FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2004): “La huerta de Murcia”. Landscape guidelines for a peri-urban territory”, *Landscape Research*, nº 29-4, págs. 385-399
- MATA OLMO, R. (2006 a): “El concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio” en MATA, R. Y TARROJA, A. Cords (2006). *El Paisaje y la gestión del territorio*. CUIIMPB, Diputación de Barcelona, págs. 17-41.
- MATA OLMO, R. (2006 b): “Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial” en MATA, R. Y TARROJA, A. Cords (2006). *El Paisaje y la gestión del territorio*. CUIIMPB, Diputación de Barcelona. págs.199-241.
- NELLO, O. (2001): “Las áreas metropolitanas”, en GÓMEZ MENDOZA, J, GIL OLCINA, A, Coords. *Geografía de España*, Barcelona, Ariel, págs, 275-295.

- NEW ECONOMICS FOUNDATION (1998): *Participation Works, 21 techniques of community participation for the 21st century*.
- NOGUE, J. (2007): “El observatorio del Paisaje de Cataluña y los catálogos de paisaje. La participación ciudadana del paisaje”, en Ciclo de Seminari di chiè il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione.
- PORTO REY, E. (2003): “El estudio de la incidencia ambiental en planes y programas y los informes de análisis ambiental en la Comunidad de Madrid”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 200, págs. 251-277.
- PRATS, F. (2004): “La Agenda Local 21 de Calviá en las Islas Baleares”, *Encuentro Franco-Español de Turismo – Arles*.
- PRIEUR, M. DUROUSSEAU, S. (2006): “Landscape and public participation”, en *Landscape and Sustainable Development, Challenges of the European Landscape Convention*, Estrasburgo, Consejo de Europa, págs. 165-207.
- PLAZA, J.; ROMERO, J.; FARINÓS, J.; (2003): “Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa”. *Eria*, nº 61, págs. 227-249.
- PALERMO, P.; PASQUI, G.; SAVOLDI, P. (2002): “Tutela e concertazione” En CLEMENTI, A. *Interpretación di paesaggio*, Roma, Meltemi, págs. 80-95.
- PORTO REY, E. (2003): “El estudio de la incidencia ambiental en planes y programas y los informes de análisis ambiental en la Comunidad de Madrid”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 200, págs. 251-277.
- REBOLLO, O. (2002): “Bases político-metodológicas para la participación” *Ciudades para un Futuro más Sostenible*, nº 24.
- ROMERO, J. (2005): “Agua, gobierno y planificación del territorio”, Intervención en el curso *Territorio, patrimonio y sostenibilidad. ¿Cómo planificar y gestionar territorios sostenibles?*. UIMP, Santander.
- SUBIRATS, J. (1997): “Democracia, participación y eficiencia”, *Revista de Serveis Personals Locals*, nº 6, págs. 87-95.
- SUBIRATS, J. (2003): “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”, en *Elementos de nueva política*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- SWANWICK, C. BINGHAM, L. PARFIT, A. (2002): *Landscape Character Assessment how stakeholders can help*, The Countryside Agency, Scottish Natural Heritage. Disponible en: www.countryside.gov.uk
- WHEELER, S. (2004): *Planning for sustainability*. Oxon, Routledge.
- ZANCHINI, E. (2002): “Paessaggi e partecipazione” En CLEMENTI, A. *Interpretación di paesaggio*, Roma, Meltemi, págs. 292-310
- ZOIDO, F. (2002): “El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio”; En *Paisaje y ordenación del territorio*. Junta de Andalucía Fundación Duques de Soria. 92-100.

