

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PRELIMINARES

De cara a una correcta interpretación de los resultados del presente informe, es preciso tener muy en cuenta el marco y las premisas que se han adoptado para llevarlo a cabo, pues de ello depende en gran medida su posible utilidad como fuente de información y análisis.

Cabría empezar diciendo que, si bien el objetivo explícito del informe es, tal como se expone en la presentación, contribuir al “análisis general del estado del arte de la sostenibilidad urbana en España”, se ha buscado ajustar al máximo este objetivo, ambicioso en su formulación, a las posibilidades y recursos reales del estudio, restringidos principalmente al trabajo en gabinete y a la búsqueda de información entre las fuentes de libre acceso, todo ello dentro de un plazo deliberadamente limitado de tiempo. El resultado del mismo podría considerarse, pues, una fuente complementaria a otras de mayor alcance, de cara a seguir orientando las políticas de sostenibilidad urbana en el contexto de nuestro estado

Premisas metodológicas

En consonancia con esta premisa, y en aras del rigor y la transparencia, se ha buscado definir muy claramente la metodología de análisis de acuerdo con los siguientes términos:

- **Base del informe.** En primer lugar, se ha restringido el ámbito de búsqueda a lo que, en términos generales, se conoce de forma cada vez más extendida como “catálogos de buenas prácticas”, por analogía con el ya muy consolidado y prestigiado Catálogo de Naciones Unidas, creado a partir de 1996, con ocasión de la Conferencia de Habitat II, a través del Concurso Internacional de Buenas Prácticas que se viene celebrando bianualmente desde entonces con un importante peso de la participación española. Aunque naturalmente dicho catálogo ha constituido la principal fuente informativa¹, es preciso señalar que, dentro de esta premisa, se ha extendido el concepto a todos aquellos listados accesibles y públicos en los que se presentan de forma ordenada iniciativas realmente existentes que alguna instancia, ya sea pública o privada, ha considerado como “ejemplares” o “innovadoras” en relación con el objetivo explícito de sostenibilidad urbana. En los

¹ Un 27,8 % del total de 641 entradas a los catálogos de carácter general y un 26 % del total de 672 entradas a todo tipo de fuentes proceden del mismo, a mucha distancia de las demás fuentes localizadas.

Cuadro 4, Cuadro 7 y Cuadro 8 se puede consultar el conjunto de fuentes o listados considerados (un total de 44, de los cuales 19 son de carácter general y 25 locales). Es preciso recalcar que esta perspectiva de análisis no pretende en ningún modo sustituir ni enmendar los análisis y balances ya muy detallados que han ido haciendo un gran número de expertos con ocasión de la publicación bianual del catálogo de Naciones Unidas, sino tan sólo aportar información complementaria y desde la perspectiva específica que aquí se expone.

- **Buena práctica** Por otra parte, también escapa a los objetivos del presente informe el replanteamiento del propio concepto de “buena práctica”, una tarea que también podría parecer pertinente a juzgar por los debates conceptuales que se producen insistentemente en torno al mismo. En cualquier caso, el concepto de buena práctica utilizado aquí responde en términos generales tanto a la definición del mismo que aparece en el Glosario de la Iniciativa URBAN-NET²: *“Una idea de gestión que reivindica una técnica, método, proceso, actividad, incentivo o recompensa que resulta más efectiva a la hora de obtener un resultado concreto que cualquier otra técnica, método, proceso, etc. anterior”* como a la que se formula en la Biblioteca CF+S: *“Buenas Prácticas son acciones o iniciativas con repercusiones tangibles y medibles en cuanto a la mejora de la calidad de vida de los habitantes y del medio ambiente de una forma sostenible y que pueden servir como modelos para que otros países o regiones puedan conocerlos y adaptarlos a su propia situación”*³.
- **Catálogo de catálogos.** Si bien no era el principal objetivo de este trabajo, el conjunto de iniciativas aquí reseñadas constituye por tanto de algún modo un “catálogo de catálogos” en el que la totalidad del contenido seleccionado aparece reordenado en función de una perspectiva unificadora. A fin de posibilitar el trabajo posterior con la información recopilada, se ha hecho el esfuerzo de registrar los datos básicos de cada una de las prácticas, facilitando al máximo su localización. Los paquetes de prácticas extraídas de los respectivos catálogos aparecen reordenados en función de un conjunto de áreas temáticas, cuya formulación y sentido se explica más adelante, y, dentro de cada área temática, en función de las Comunidades Autónomas en

2URBAN-NET Glosario: terminología para la gestión de programas de investigación:
<http://siu.vivienda.es/siu/infoWeb/urban-net/investigacion/glosario-terminologico.html>

³ Hernández Aja, Agustín (2001b) *Informe sobre la Evolución de las Buenas Prácticas Españolas y su Relación con el Cumplimiento del Programa Hábitat*
<http://habitat.aq.upm.es/evbpes/abpes.html>

las que se ubican. Se completa con un listado de la legislación existente relacionada con el área, extraído exclusivamente del Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, del cual este informe se ofrece como anexo o complemento.

- **Marco conceptual.** Habida cuenta de la indefinición consustancial a un término paradójicamente cada vez más consolidado como es el de “sostenibilidad”, usado muchas veces como heterogéneo cajón de sastre, se ha considerado imprescindible hacer explícito el marco conceptual adoptado, incluyendo dentro del presente documento, a modo de introducción, una serie de apartados referidos a los criterios y objetivos de sostenibilidad urbana que hemos ido desarrollando y consolidando a lo largo de nuestra experiencia tanto en el ámbito de la investigación como en el de la intervención, adaptándolos a las necesidades del presente informe.
- **Caracterización del panorama estatal.** Como parte del marco conceptual de referencia, y con el fin de ayudar a la interpretación de los resultados del informe, se ha considerado pertinente también incluir un apartado (**PANORAMA SINTÉTICO DEL URBANISMO EN EL ESTADO ESPAÑOL**) extraído de un informe anterior realizado en consonancia con las líneas básicas de dicho marco.
- **Áreas temáticas.** De acuerdo con el marco conceptual establecido, se ha seleccionado un conjunto de áreas sectoriales temáticas con el fin de hacer posible la labor de unificación y reordenación del contenido de los diversos catálogos estudiados y, de ese modo, atender adecuadamente a otro de los objetivos explícitos del presente informe, como es el de “identificar los avances diferenciales experimentados en unos sectores respecto a otros”. La selección de las áreas temáticas en su conjunto responde a la óptica específica de los redactores del presente informe, expuesta y argumentada en el apartado de marco conceptual. Es importante tener esto en cuenta a la hora de interpretar unos resultados que, naturalmente, diferirían sin duda en aspectos esenciales si las buenas prácticas e iniciativas seleccionadas lo hubieran sido en base a criterios divergentes.
- **Formulación previa de áreas.** En cualquier caso, también es preciso señalar que la formulación de las áreas relevantes se ha llevado a cabo deliberadamente *con anterioridad* a la labor propiamente dicha de búsqueda y selección de iniciativas y que, para ello, se ha intentado en la medida de lo posible no partir de hipótesis o prejuicios previos, sino solamente de la constatación de la importancia intrínseca de cada área

considerada desde la perspectiva conceptual adoptada: sirva de ejemplo el área sectorial formulada como “control de la dispersión y expansión urbana”, cuya relevancia se hace explícita y se argumenta en el marco de referencia y que, sin embargo, una vez llevado a cabo el trabajo posterior de rastreo y selección de iniciativas, se ha revelado como un área caracterizada por la escasez de prácticas que pueden razonablemente adscribirse a la misma. Pensamos que, en sí mismo, y con todas las cautelas necesarias, esto puede considerarse un resultado interesante a la escala de este informe.

- **Coordinación temática.** Por otra parte, teniendo en cuenta que el documento de referencia que se ha utilizado es el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, el más reciente análisis de la sostenibilidad a nivel estatal desde el punto de vista de la legislación y la teoría, que la investigación se enmarca dentro del proyecto Urban-Net y que el Catálogo de Buenas Prácticas del Concurso Internacional de Naciones Unidas de la BIBLIOTECA CF+S ha constituido el núcleo del presente trabajo, se ha hecho el esfuerzo de interrelacionar las áreas temáticas aquí elegidas con las consideradas en dichos referentes, constatando que no existen divergencias relevantes en el marco conceptual adoptado, sino las correspondientes y lógicas adaptaciones a los diferentes objetos de estudio. En cualquier caso, se trata de enfoques complementarios.
- **Predominancia de lo urbano-territorial.** En consonancia con la adjetivación de “sostenibilidad urbana” que caracteriza este informe, se ha optado, a la hora de seleccionar estas áreas temáticas, por conceder mayor relevancia a los aspectos urbanísticos y territoriales sobre los exclusivamente ambientales y sociales y así, es mayor el número de áreas relacionadas con el suelo, la ciudad y el territorio, que con los aspectos exclusivamente metabólicos, sociales o gerenciales y de gestión, reducidos deliberadamente a formulaciones esenciales en relación con el ámbito urbano. Esta premisa se ha aplicado también a la hora de seleccionar iniciativas y prácticas concretas dentro de cada área temática, eligiendo prioritariamente aquellas que, en principio han tenido o son más claramente susceptibles de tener una traducción más inmediata en términos de calidad del espacio físico urbano-territorial. Es de señalar, sin embargo, que dentro de esta premisa y de acuerdo con el marco conceptual adoptado, se ha concedido una especial importancia al mundo rural y a la agricultura urbana y periurbana, sobre todo en relación con los usos del suelo.
- **Prácticas asignadas a varias áreas temáticas.** En lo que se refiere a la adscripción de cada iniciativa o buena práctica a cada una de las

áreas temáticas formuladas, en aras de la claridad y con el fin de poner de manifiesto sólo aquellas sinergias realmente incuestionables, se han reducido al mínimo razonable las asignaciones múltiples, es decir, la incorporación de una misma iniciativa a varias áreas temáticas, procurando identificar el área temática prioritaria de cada una de ellas. Esto, naturalmente, ha entrañado una cierta dificultad, sobre todo cuando, como indicaremos a continuación, no se consideraba el estudio detallado ni la valoración de cada iniciativa individual. Finalmente, de las 575 buenas prácticas o iniciativas diferentes consideradas en total, sólo 42 se han asignado a más de un área temática simultáneamente, siendo el máximo tres áreas temáticas para tres de ellas. En los **Cuadro 13** a **Cuadro 17** se da cuenta detallada de estas asignaciones múltiples.

- **Prácticas asignadas a varios catálogos.** Naturalmente, son numerosas las prácticas incluidas en varios catálogos simultáneamente. Esto, junto con la asignación múltiple de una misma práctica a varias áreas temáticas, explica la diferencia entre el número de iniciativas diferentes seleccionadas (575) y el número de entradas a catálogos o fuentes de referencia (672). Se ha dejado constancia de esta pertenencia múltiple en cada uno de los registros individuales del catálogo temático que constituye el núcleo de este estudio, y en los **Cuadro 20** a **Cuadro 23** se detallan cuantitativamente las coincidencias entre catálogos. En total hay 25 iniciativas que aparecen en dos catálogos simultáneamente, tres que se repiten para tres catálogos y sólo una que queda reflejada en cuatro de los 19 catálogos generales. Las restantes 545 iniciativas aparecen en un solo catálogo. En cualquier caso, tal como se explica en las conclusiones, no se ha considerado pertinente o prudente considerar como un signo de excelencia en sí mismo la repetición en dos o más catálogos de una determinada práctica, habida cuenta de los mecanismos muy diversos que pueden intervenir en tal repetición.
- **Inclusión sin valoración.** Tal como señalábamos, no se ha considerado en ningún momento la posibilidad de evaluar o valorar ninguna de las iniciativas contempladas por cualquiera de dichos catálogos, ni desde una perspectiva externa ni desde la propia congruencia con el catálogo en que se incluyen, pues naturalmente esta tarea hubiera hecho irrealizable el trabajo en relación con el tiempo y los recursos disponibles. Así pues, se ha considerado como dato relevante la simple inclusión de una práctica en un determinado catálogo fácilmente accesible, sin entrar en más consideraciones. No obstante, la labor de recopilación, identificación y localización de buenas prácticas de sostenibilidad urbana asociada al presente informe

puede considerarse, naturalmente, un primer paso para facilitar un ulterior análisis valorativo del conjunto, si se considerara pertinente.

- **Diversidad de escalas.** En relación con lo anterior, se entiende que tampoco se han establecido diferenciaciones en función de la escala real o teórica de cada iniciativa, aunque la escala esté a grosso modo comprendida dentro de la propia formulación de las áreas temáticas: por ejemplo, las actuaciones referidas a la edificación bioclimática son en general de pequeña escala y las que tratan de procesos de regeneración urbana integral, de gran escala, aunque en otras áreas temáticas impera la heterogeneidad de escalas.
- **Ámbito autonómico.** En lo que se refiere al ámbito territorial del informe, se ha adoptado la perspectiva autonómica como la más adecuada para un campo, el del urbanismo, cuyas competencias se hallan transferidas casi en su totalidad a dichas entidades administrativas del estado. Esta perspectiva facilita la visión comparativa a nivel territorial, de acuerdo con otro de los objetivos iniciales explicitados para el presente informe, como es el de “identificar el posible desfase entre el desarrollo de la sostenibilidad urbana a la escala autonómica”. Con el fin de dar cuenta de las diferencias territoriales y ponderar adecuadamente los resultados numéricos resultantes del análisis (número de buenas prácticas para cada Comunidad Autónoma y para cada área temática), en las conclusiones del presente informe se han cruzado dichos resultados con los datos básicos que describen la realidad territorial de cada autonomía (superficie, población, escala de los municipios, etc). Las conclusiones finales, naturalmente, se han elaborado a partir de dichos resultados ponderados. Como se explica más adelante, no se ha considerado adecuado incluir Ceuta y Melilla en los cuadros de síntesis de cara al análisis, dadas sus especiales características, aunque sí se han registrado las iniciativas localizadas. Del mismo modo, tampoco se han incorporado al análisis las iniciativas registradas de ámbito estatal.

Pautas para la interpretación de los resultados

En definitiva, teniendo en cuenta todas las consideraciones metodológicas que se acaban de exponer, es preciso entender los resultados del presente informe en los siguientes términos:

- o El indicador utilizado, número de buenas prácticas por comunidad autónoma y por área temática, no puede considerarse **en ningún caso** una **medida directa** del “nivel” de sostenibilidad urbana en cada

localización ni de “atención” al área temática en cuestión. Se trata, por así decirlo, de un “**indicador débil**”, puramente cuantitativo, que, en términos estrictos, mide más bien la “visibilidad” o la “capacidad de proyección” de las iniciativas por la sostenibilidad urbana en las diferentes localizaciones y en relación con las diferentes áreas. Es decir, el que una Comunidad Autónoma o un área temática presenten un mayor número de buenas prácticas no debe interpretarse directamente como que es “más sostenible”, sino que, en términos generales, tiene mayor voluntad o capacidad de hacer visibles las iniciativas en ese sentido. Del mismo modo, tampoco puede considerarse un indicador fuerte de sostenibilidad el número de leyes o reglamentos relacionados con la sostenibilidad identificados por el Libro Blanco para cada comunidad. El que, como ocurre en algunos casos, las cifras diverjan, es decir, que un número proporcionalmente alto de leyes no vaya necesariamente acompañada de un gran número de iniciativas para una localización determinada es un dato significativo que admite diversas lecturas.

- A este respecto, es preciso dejar constancia de un fenómeno doble, que se podría formular sintéticamente así a modo de hipótesis: “ni son buenas prácticas todas las que están, ni están todas las que son buenas prácticas”. Es decir, puede haber prácticas indudablemente sostenibles que, por numerosas razones, no estén identificadas ni representadas mediáticamente ni, por supuesto, contenidas en ningún catálogo, del mismo modo que hay iniciativas contempladas en más de un catálogo que presumiblemente no resistirían una re-evaluación estricta, es decir, que están sobrevaloradas o sobre-representadas. Naturalmente, validar esta hipótesis escapaba a las posibilidades del presente trabajo, del mismo modo en que, como ya se ha mencionado, escapaba la de replantear el propio concepto de “buena práctica”.
- Por otra parte, también conviene tener en cuenta otro fenómeno paradójico que podría formularse en estos términos: cuanto más generalizada y más imbricada está en el ejercicio cotidiano una buena práctica, menos probable es que quede catalogada en la forma de práctica innovadora. Por así decirlo, el éxito en el *mainstreaming* se traduciría hipotéticamente en una reducción del número de buenas prácticas catalogadas. Esta hipótesis es especialmente relevante en áreas temáticas como las relacionadas con los residuos o con la visión de género y, por tanto, requiere especial cautela o finura de análisis.
- Naturalmente, al haber elegido un número suficientemente elevado de prácticas, un total de 575 iniciativas diferentes para 17 comunidades autónomas, no puede negarse una conexión entre los aspectos

cuantitativos y los cualitativos, sobre todo en lo que se refiere a los primeros y últimos puestos de los rankings resultantes, pero para una caracterización más detallada y menos “impresionista” del estado real de la sostenibilidad urbana en España sería imprescindible incorporar al análisis final muchos más **indicadores objetivos**, es decir, de resultado o impacto. Muchos de ellos están ya disponibles a través de los informes anuales elaborados por el Observatorio de la Sostenibilidad Urbana en España, lo cual posibilitaría avanzar en el análisis.

En cualquier caso, una vez formuladas todas estas cautelas en relación con su interpretación, no cabe duda de la posible utilidad de los resultados obtenidos de cara a una caracterización de la sostenibilidad en España, sobre todo porque revela algunas tendencias generales de las que conviene estar pendiente y que se exponen en las conclusiones.