



CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2023

¿Puede la urbanización fortalecer la preservación? Realidades opuestas: la Ciudad Bicentenario (Lima) y el Distrito Norte de Alcorcón (Madrid)

ALDO GIOVANNI FACHO DEDE
ARQUITECTO, PERÚ

TUTORA: MELINDA LIS MALDONADO

Resumen: Mediante el análisis de dos proyectos aparentemente contrapuestos, la Ciudad Bicentenario de Ancón (Lima, Perú) y el Distrito Norte de Alcorcón (Madrid, España), se buscará reflexionar sobre el uso del argumento de la preservación de las áreas naturales en la determinación de estos grandes proyectos urbanos, y si ese uso es un reconocimiento a su aporte esencial a la sostenibilidad del hábitat, o es una estrategia comercial y de comunicación para justificar otro tipo de intereses.

Palabras clave: Ciudad Bicentenario, Distrito Norte Alcorcón, Preservación, Áreas naturales protegidas, Urbanización



Can urbanization strengthen preservation? Opposite realities: the Bicentennial City (Lima) and the Northern District of Alcorcón (Madrid)

Abstract: Through the analysis of two seemingly contrasting projects, the Bicentennial City of Ancón (Lima, Peru) and the North District of Alcorcón (Madrid, Spain), this study aims to contemplate the utilization of the preservation argument concerning to natural areas in shaping these large-scale urban developments. It seeks to determine whether such employment acknowledges their fundamental contribution to habitat sustainability or merely serves as a commercial and communicative strategy to justify alternative interests.

Keywords: Preservation, Protected natural areas, Urbanization

1. Introducción

¿Qué pueden tener en común las operaciones urbanísticas de la Ciudad Bicentenario de Ancón (Lima, Perú), y Distrito Norte de Alcorcón (Madrid, España)? Que en ambos casos la preservación de áreas naturales, o de los valores de la naturaleza, ha tenido un rol protagónico en la justificación, y ha sido utilizada como argumento principal para fortalecer las posiciones que finalmente han determinado la orientación de ambos proyectos.

La Ciudad Bicentenario de Ancón es un proyecto multisectorial dirigido por el Ministerio del Ambiente que se desarrolla dentro del área del Parque Ecológico Nacional “Antonio Raimondi”¹. Propone urbanizar formalmente los terrenos del Estado clasificados como suelo urbanizable que colindan con el Área de Conservación Regional “Sistema de Lomas de Lima”, con la finalidad de promover el desarrollo de equipamientos urbanos, vivienda de interés social, áreas de recreación pública². **Tiene como objetivo frenar las invasiones de traficantes de terrenos que amenazan permanente el parque nacional y los sitios arqueológicos del entorno³,** y para ello plantea una serie de usos urbanos y una importante interfase forestal denominada “franja verde” que se constituye como el límite físico entre el suelo urbanizable y el de protección paisajística y ecológica.

El Distrito Norte de Alcorcón es un proyecto que propone urbanizar un área que es de propiedad privada, y que ha sido calificada como suelo no urbanizable por sus atributos naturales, paisajísticos y forestales. En el 2008 se consiguió rectificar el Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón, cambiando la clasificación del suelo a Urbanizable, para poder desarrollar el proyecto, y **unos años después el Tribunal Superior de Justicia de Madrid la anuló por una demanda interpuesta por una asociación de ambientalistas, volviendo a su clasificación original** (suelo no urbanizable). El proyecto, desarrollado por el prestigioso estudio del urbanista José María Ezquiaga, plantea la urbanización como una herramienta de preservación y consolidación de los atributos naturales del área.

Considero que analizar estos casos, aparentemente opuestos, nos permitirá reflexionar sobre el uso del argumento de la preservación de las áreas naturales protegidas en la determinación de grandes proyectos urbanos, y si ese uso es un reconocimiento a su aporte esencial a la sostenibilidad del hábitat, o es una estrategia comercial y de comunicación para justificar otro tipo de intereses.

1.1. Justificación del tema elegido

El Estado peruano ha demostrado tener capacidad muy limitadas para defender el patrimonio natural y arqueológico del país. Los traficantes de terrenos, y agrupaciones de personas, aprovechan esta debilidad e invaden áreas protegidas, afectándolas de forma irreversiblemente. Ante esta situación, la urbanización de los entornos inmediatos es vista como una solución, dado que genera frentes formales y consolidados que debieran funcionar como barreras para la informalidad. Por otro lado, en países como España, donde la ocupación ilegal de tierras sería

1 <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/1200401-009-2020-minam>

2 <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/302158-minam-la-ciudad-bicentenario-sera-un-modelo-pionero-de-gestion-territorial-sostenible-y-saludable-en-el-pais>

3 <https://diariocorreio.pe/peru/traficantes-toman-parque-industrial-552379/>

casi inexistente⁴, y la presión por incrementar el área urbana de las principales ciudades es alta, la recalificación de suelos rurales con fines de urbanización es un espacio de conflicto permanente entre los propietarios y desarrolladores y asociaciones de ecologistas que defienden su condición natural, aunque esta sea en realidad una versión ya alterada del paisaje⁵.

1.2. Considero interesante comparar dos situaciones aparentemente opuestas, para evidenciar la complejidad asociada a la preservación de la naturaleza en entornos urbanos, y el hecho que las estrategias están más asociadas a contextos sociales y políticos que a la condición misma del patrimonio y paisaje
Problema y finalidad del trabajo

El problema identificado está asociado al uso del argumento de la preservación de las áreas naturales protegidas, o de áreas no urbanizables por sus atributos naturales y paisajísticos, en la determinación de las estrategias de urbanización. La aparente contraposición de las estrategias planteadas en los dos casos de estudio nos lleva a reflexionar sobre si existe una **legítima defensa de las áreas naturales protegidas, o lo que se da es una utilización de los valores asignados a su defensa** para justificar operaciones urbanísticas o fortalecer posiciones políticas individuales.

La finalidad del trabajo es poder reflexionar sobre la aparente contradicción de estrategias que, al menos discursivamente, buscan el mismo fin: preservar las áreas naturales protegidas y los ecosistemas frágiles.

1.3. **Objetivos**

Analizar, preliminarmente y de manera comparada, las estrategias desplegadas para urbanizar suelos urbanizables y no urbanizables en los proyectos de la Ciudad Bicentenario de Ancón y el Distrito Norte de Alcorcón respectivamente, con el objetivo de dilucidar si los argumentos en torno a la defensa de las áreas naturales protegidas y suelos no urbanizables por su valor natural y paisajístico son legítimos, o más bien se hace uso de estos para justificar la recalificación del suelo y la promoción de desarrollos inmobiliarios.

2. Marco teórico y desarrollo

Gabriela Merlinsky en el libro “Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina” (Merlinsky, 2013)⁶ afirma que “los desafíos ambientales de cada sociedad se establecen a partir de la manera en que los actores sociales se vinculan con su entorno para construir su hábitat, generar su proceso productivo y reproductivo.” (pág.21). Menciona que **“la cognición de peligros tiene más que ver con las ideas sociales de moral y de justicia, que con ideas probabilísticas de costos y beneficios en la aceptación de los riesgos”**, articulándose con entramados institucionales en los que se ponen en juego las relaciones de poder. (Pág.22)

Indica que la crisis de la planificación urbana ha dado lugar a la emergencia de un urbanismo flexible que deja abierto un espacio de negociación entre la autoridad territorial, los inversionistas y agentes de desarrollo urbano. (pág.34) Esto genera una transferencia de externalidades, tanto ambientales, funcionales y sociales, a zonas segregadas, vulnerables o frágiles (social o ambiental). Ante esta situación, **asociaciones civiles, grupos de ciudadanos y agrupaciones ambientalistas alzan la voz de protesta, consiguiendo hacer replantear o incluso**

4 No se han encontrado noticias ni estudios que relaten procesos de ocupación ilegal de terrenos eriazos en el S. XXI, o la urbanización informal de predios no urbanos.

5 <https://www.elsaltodiario.com/saltamontes/patrimonio-medioambiental-de-madrid-pasado-y-futuro>

6 <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/77341>

frenar importantes proyectos que podrían poner en riesgo el equilibrio ambiental y la seguridad de las personas. En palabras de la autora, “los conflictos ambientales representan focos de disputa de carácter político que generan tensiones en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales.” (Pág.40).

Por su parte, **José Sergio Leite** plantea en su ensayo “Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação” (Leite, 2006) cómo la cuestión ambiental ha ido tomando fuerza e institucionalidad en Brasil a partir de la Conferencia sobre Medio Ambiente de Estocolmo en 1972. Las primeras protestas se fueron fortaleciendo con la creciente evidencia del daño irreversible a la vida humana y al medio ambiente que genera la producción industrial no regulada, la sobre explotación de la tierra, la destrucción de los ecosistemas y el crecimiento expansivo de las ciudades. **Relata cómo la conciencia ambiental se ha ido enraizando en la sociedad y en los gobiernos gracias a la permanente discusión global**, la aceptación de las buenas prácticas como un sello de calidad, la incorporación de esta conciencia en las leyes y políticas públicas de los países, y con ello en la educación. Podemos ver cómo en los dos casos que revisaremos en este trabajo, esa conciencia ambiental ha sido determinante para promover o frenar los proyectos.

A la luz de estos claros conceptos, podemos revisar los conflictos generados en torno al Proyecto de la Ciudad Bicentenario de Ancón y al Distrito Norte de Alcorcón, cada uno con un contexto social, político y ambiental particular y diametralmente opuesto, siendo que el en primero el Gobierno Nacional actúa para preservar las áreas de Conservación Regional de Lomas del Parque Ecológico Nacional “Antonio Raimondi”, y evitar que las familias se expongan a riesgos asociados a la ocupación de zonas no urbanizables, y en el segundo asociaciones de vecinos y ambientalistas se oponen a un proyecto que pretendía recalificar suelos no urbanizables de protección por su valor natural, paisajístico y forestal para promover un ambicioso desarrollo inmobiliario que albergaba a la Ciudad Deportiva del Club Atlético de Madrid.

2.1. Las áreas naturales protegidas y el cambio climático

Las naciones del Perú y España han suscrito los principales acuerdos globales en materia de cambio climático. En las Constituciones de ambos países el derecho a la vida digna está asociado a un entorno saludable, y uno de los principales deberes de los ciudadanos es el de la preservación de la naturaleza (entendida como medio ambiente). Las leyes ambientales y de desarrollo urbano de ambos países plantean la preservación prioritaria del medio ambiente, entendido como el soporte fundamental de la vida humana, y el desarrollo sostenible de las actividades humanas.

En el documento “Cambio Climático 2021. Bases Físicas. Resumen para responsables de políticas” (OMM y PNUMA, 2021) se indica que “el calentamiento de la atmósfera, el océano y la tierra debido a la influencia humana es inequívoco” (p.4). Se señala que “las ciudades intensifican el calentamiento provocado por las actividades humanas a nivel local, y una mayor urbanización, junto con una mayor frecuencia de temperaturas elevadas extremas, acentuarán la gravedad de las olas de calor. La urbanización también incrementa las precipitaciones medias e intensas sobre las ciudades o a sotavento, y la intensidad de la escorrentía resultante.” (p. 28). Todo esto está generando cambios irreversibles en las condiciones climáticas del mundo, que conducen a fenómenos naturales para los cuales las ciudades no estarían preparadas, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la vida.

En el Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2011 “Las Ciudades y el Cambio Climático: Orientaciones para Políticas” (UN-Habitat, 2011) se señala que, si bien las ciudades ocupan un área muy reducida del planeta⁸, concentran más del 55% de la población y son responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta cruda realidad presenta una oportunidad para poder actuar sobre el cambio climático, debido que la implementación de políticas asociadas a la mitigación y adaptación impactarán eficientemente en la reducción de la temperatura global.

Según el libro “Natural Solutions: protected areas helping people cope with climate change” publicado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza⁹, **las áreas naturales protegidas ofrecen una solución eficiente a los impactos del cambio climático**. Estas áreas no sólo sirven para procesar los gases de efecto invernadero, sino que **“sirven como barreras naturales contra los impactos del clima y otros desastres**, ofreciendo espacios para la dispersión del agua después de las inundaciones, la estabilización del suelo para prevenir derrumbes, y el bloqueo de las oleadas de las tormentas”¹⁰.

Es indudable el aporte ecosistémico y la importancia de las áreas naturales protegidas (y de las áreas naturales en general) para preservar la naturaleza, mitigar y adaptarnos a los efectos del cambio climático. Por otro lado, es evidente la enorme presión que los centros urbanos generan sobre dichas áreas, resultando compleja su protección. En este trabajo analizaremos dos estrategias aparentemente contrapuestas que buscan preservar y/o consolidar áreas naturales protegidas y suelos no urbanizables de protección en zonas urbanas en proceso de expansión, en el marco de los conflictos sociales y ambientales que las preceden.

2.2. Marco Normativo

2.2.1. Marco Normativo Peruano

El proyecto de la “Ciudad Bicentenario de Ancón” se enmarca en la legislación peruana y de Lima Metropolitana vigente al momento de su planeación. En el momento de su creación estaba vigente el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), publicado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, y la Ordenanza que Regula el Proceso de Planificación del Desarrollo Territorial-Urbano del Área metropolitana de Lima (N° 1862-2014). En ambos instrumentos se determinan tres categorías de suelo para su clasificación: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. La primera está constituida por “áreas ocupadas, con asignación de usos, actividades, con dotación de servicios o instalaciones urbanas; así como, por áreas ocupadas con un proceso de urbanización incompleto.” (RATDUS, Art. 82.1). La segunda está constituida por áreas apta para la expansión urbana de la ciudad, y la tercera por “tierras declaradas como no aptas para urbanizar, debiendo estar sujetas a un tratamiento especial y de protección.” (RATDUS, Art. 82.3).

En el caso de la Ciudad Bicentenario, se cuenta con suelo clasificado como “urbanizable”, que es donde se proponen los diferentes desarrollos, y “no urbanizable de protección” por ser parte del Área de Conservación Regional “Sistema de Lomas de Lima”.

8 Según el Centro Conjunto de Investigación (CCI) de la Comisión Europea en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), 7.300 millones de personas viven y trabajan en sólo el 7,6% de la masa terrestre del planeta. <https://www.europapress.es/ciencia/cambio-climatico/noticia-7300-millones-personas-viven-76-superficie-terrestre-20161019131629.html>

9 En asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Wildlife Conservation Society, el Banco Mundial y WWF, la organización mundial de conservación.

10 https://wwf.panda.org/wwf_news/?185141/areasprotegidasycambioclimatico

El RATDUS fue derogado por el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible (RATPUDUS), publicado en el 2022 y enmarcado en la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, N° 31313, publicada en el 2021. En dicho reglamento se modifican la categorías de suelo, incorporándose la de Suelo Urbanizable dentro del Suelo Urbano, y creándose una nueva categoría, la de Suelo Rural, que se debiera utilizar para áreas destinadas, principalmente, a actividades agro-productivas, extractivas o forestales. Esta categoría de suelo puede incorporarse a la subcategoría de suelo urbanizable de acuerdo con las previsión de los instrumentos de planificación. La categoría de Suelo No Urbanizable pasa a llamarse “Suelo de Protección”, pudiendo aplicarse para suelos de conservación o para suelos de riesgo.

2.2.2. Marco Normativo Español

El proyecto “Distrito Norte de Alcorcón” se enmarca en la legislación española y de la Comunidad Autónoma de Madrid vigente al momento de su planeación. Se encuentra en suelo No Urbanizable de protección paisajística, natural y forestal. Esta condición se cambió en el 2008 mediante una Rectificación del Plan General de Ordenación de Alcorcón, dicha rectificación fue anulada por el Tribunal Supremo de Justicia de Madrid, siendo que en la actualidad mantiene la clasificación de No Urbanizable.

La ley vigente en el momento que se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana (1990) era la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998, que “establece que las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes, o en virtud de ellas, por el planeamiento, con arreglo de la clasificación urbanística de los predios. En su artículo 7, establece la clasificación tripartita del suelo por su carácter instrumental respecto de la regulación de sus condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad.” (Beltrán, 2006). Dichas categorías son: urbano, urbanizable y no urbanizable. Las condiciones generales para el primero son que esté delimitado por el plan urbano (en atención al modelo urbanístico que el planeamiento preveía realizar), que disponga de los servicios urbanísticos mínimos o esté consolidado por la edificación (dos terceras partes) (Beltrán, 2006). El suelo urbanizable es el que no tenga la condición de urbano o no urbanizable. En el caso del suelo no urbanizable, la Ley establece tres criterios de clasificación: i. que esté sometido a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación a razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público; ii. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los referidos valores inmateriales, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales; o iii. Aquellos que el planificador considere inadecuados para el desarrollo urbano (Beltrán, 2006)¹¹.

Dicha ley fue modificada en el 2007 por la Ley 8/2007, Ley de Suelo, en el marco de la cual se elabora la propuesta de Rectificación del PGU y el proyecto “Distrito Norte de Alcorcón”. Se plantean dos condiciones básicas del suelo: Urbanizado y Rural. La condición del suelo urbanizado supone que se haya previsto la dotación de servicios propios de los núcleos de población, según lo dispuesto en la legislación vigente. La condición de suelo rural contempla todos los otros tipos de suelo, pudiendo ser espacios previstos por la ordenación territorial y urbanística para una futura transformación mediante la urbanización, o espacios reservados para su protección, por sus atributos naturales, ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales o

11 Beltrán Aguirre, Juan Luis. Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada. file:///D:/Documentos%20de%20usuario/Downloads/RJ_41_1_3.pdf

paisajísticos, por ser patrimonio cultural, o por ser zonas de riesgo. La Ley indica que “están prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística. Asimismo, se indica que “la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.” (Artículo 13)¹²

La Ley 8/2007 fue reemplazada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En dicho decreto se mantienen las dos situaciones básicas de suelo, urbanizado y rural. En el artículo 13 se mantiene lo señalado en la Ley 8/2007 “la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.”¹³

Esto refuerza lo contemplado en las leyes precedentes, siendo que el suelo donde se propone erigir el proyecto “Distrito Norte de Alcorcón” debiera mantener su condición de no urbanizable en el marco de la legislación vigente, debiendo los propietarios preservar sus atributos paisajísticos, naturales y forestales por los cuales obtuvo dicha clasificación, salvo que dicha valoración cambie en el marco de un nuevo proceso de planificación.

2.3. Casos de estudio

2.3.1. CASO 1: La Ciudad Bicentenario de Ancón.

La “Ciudad Bicentenario de Ancón” es un plan de gestión multisectorial que se impulsa dentro del Parque Ecológico Nacional “Antonio Raimondi”. Su entorno es principalmente informal, donde, según estudios realizados por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), el 93% del nuevo suelo urbano del Perú de los últimos 20 años sería de origen informal e ilegal¹⁴ (GRADE, 2020).

Los asentamientos humanos en el distrito de Ancón tendrían más de 4000 años de antigüedad, tiempo en el que se ubicaron las primeras culturas, cuya economía estaba asociada a la pesca. Luego se sucedieron diversas ocupaciones que han dejado vestigios que hoy están catalogados como Patrimonio Arqueológico de la Nación. La cultura Inca fue la última en ocupar la zona, para luego dar paso al pequeño poblado de pescadores de fundación española que se convirtió en un pacífico balneario en la era Republicana. Ancón tuvo un época de esplendor entre 1900 y 1970, tiempo en el que se construyeron exclusivos edificios residenciales frente a la bahía. De ese tiempo es también el famoso Casino y Yatch Club de Ancón.

A partir de los 80, y con mayor intensidad en los 90 a partir de las políticas neoliberales promovidas por el gobierno de Alberto Fujimori, **las ocupaciones informales asentadas en el entorno del balneario empezaron a crecer, tomando terrenos eriazos y exigiendo su urbanización. Esta situación ha seguido expandiéndose por las pampas y laderas de los cerros, poniendo en riesgo el patrimonio arqueológico y la vida misma de los ocupantes**, debido a la estructura geomórfica del suelo y a las quebradas secas que se activan durante el fenómeno del

12 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>

13 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

14 <https://www.grade.org.pe/publicaciones/mapeo-y-tipologia-de-la-expansion-urbana-en-el-peru/>

Niño. En este contexto, en el 2010 el Ministerio del Ambiente (MINAM) crea el Parque Ecológico Nacional “Antonio Raimondi” (PENAR) sobre un área de 8 259,44 hectáreas. Dicha superficie se superpone parcialmente con el Área de Conservación Regional “Sistema de Lomas de Lima” (12 166,61 has.), y tiene como principal finalidad la de proteger sus ecosistemas frágiles que venían siendo amenazados por las invasiones. En el 2015 el MINAM aprueba el Plan Maestro del PENAR, donde se propone un área de transición en con las zonas urbanas donde se desarrollaría un parque industrial, equipamientos urbanos, parques y viviendas sociales. En el 2018 la Municipalidad Metropolitana de Lima aprueba una propuesta de Planeamiento Integral presentada por el MINAM para el PENAR, donde se proyecta la construcción de un parque industrial, un área urbana de usos mixtos y equipamientos, y zonas ecológicas de protección paisajística. En el 2020 el MINAM reorganiza la administración de esta importante superficie, y publica el Plan de Gestión Multisectorial “Ciudad Bicentenario”¹⁵ que se desarrolla sobre los predios del PENAR. Tiene como finalidad organizar a los diferentes sectores que habían solicitado suelo para el desarrollo de infraestructura y vivienda social.

La Ciudad Bicentenario se plantea como una propuesta de transición entre el área de expansión urbana y los ecosistemas de lomas, y como una solución al conflicto entre la ocupación ilegal de tierras y las áreas protegidas.

A la fecha el único de los componentes que se viene ejecutando es el proyecto denominado “Franja Verde”, donde se proyecta la plantación de más de 600mil nuevos árboles en una superficie de 2000 hectáreas, conformando un corredor de 12 km que permitirá generar una transición amigable y un amortiguamiento adecuado entre los usos urbanos y los ecosistemas de lomas costeras, incrementando la cobertura vegetal metropolitana un equivalente al 60 % del área verde pública actual (MIMAM, 2021)¹⁶.

La Ciudad Bicentenario ha servido para frenar a las invasiones que venían amenazando las áreas colindantes con el PENAR, siendo que algunas de ellas han tenido que formalizarse dentro del área del proyecto. No se ha encontrado referencias a un proceso participativo con los vecinos del distrito de Ancón para la elaboración de la propuesta de la Ciudad Bicentenario, ello se puede explicar porque el proyecto se plantea sobre terrenos del Estado alejados del área urbana consolidada del distrito.

Si bien la demanda de vivienda social en Lima Metropolitana es muy alta, la realidad es que gran parte de ella es atendida por el sector informal, debido a que los ingresos de las familias son informales. Ello hace que la demanda formal de vivienda sea baja con relación a la demanda total. A eso debemos sumar que la principal limitante para el desarrollo urbano en Ancón es la dotación de agua potable, dado que no existen fuentes de agua dulce en el entorno directo, y la generación de la misma demanda una importante inversión que no podría cargarse a un único desarrollo. Actualmente existen proyectos de vivienda social en distritos próximos a Ancón que cuentan con la factibilidad de servicios básicos, así como una adecuada accesibilidad al resto de la ciudad. **El actual gobierno no ha mostrado interés en promover la Ciudad Bicentenario, por lo que no se espera mayores avances en el proyecto.**

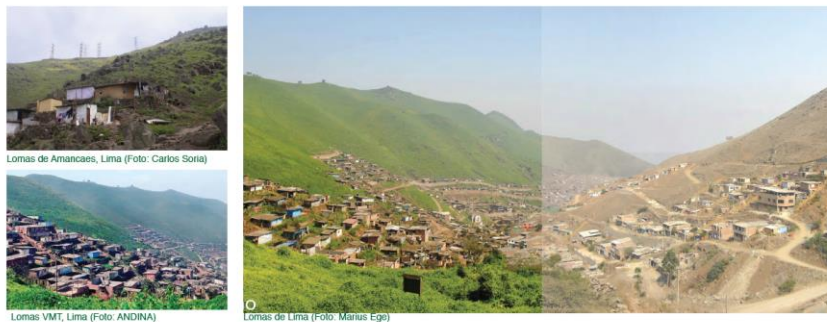
¹⁵ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1305356/Anexo%20del%20DS%20009-2020-MINAM.pdf>

¹⁶ <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/513018-conoce-como-sera-la-franja-verde-de-ciudad-bicentenario-en-ancón>



Ilustración 1: Invasión de lomas de Ancón. Autor: Eleazar Cuadros.

Pérdida de ecosistemas estratégicos por ocupaciones urbanas, un problema común
 CONFLICTO EN LA RELACIÓN-TRANSICIÓN ENTRE SUELO URBANO Y ECOSISTEMAS



Lomas desaparecidas o deterioradas por avance del suelo urbano en Lima

Ilustración 2: Problema central que busca resolver el proyecto Ciudad Bicentenario. Fuente: MIMAM.

Estrategia: Planificar desde el territorio...
 ...desde el paisaje y la capacidad de soporte del territorio.



Ilustración 3: Estrategia proyectual planteada para la Ciudad Bicentenario. Fuente: MIMAM.

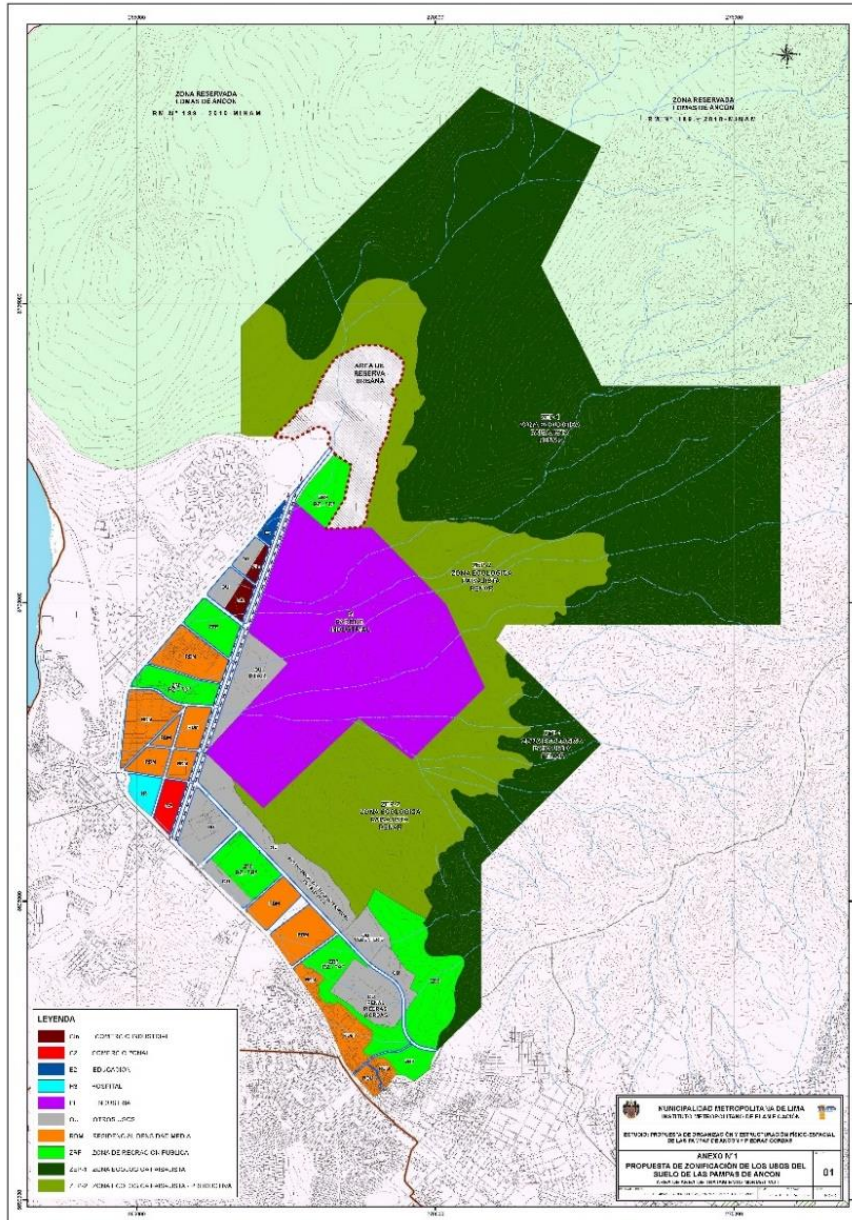


Ilustración 4: Planeamiento Integral de las Pampas de Ancón y Piedras Gordas (PENAR). Fuente: MML

2.3.2. CASO 2: Distrito Norte de Alorcón.

El distrito de Alorcón pertenece al área metropolitana de Madrid, y se ubica a 14 kilómetros del centro de la ciudad capital. Es un distrito que combina usos residenciales con industriales y servicios. Los usos industriales fueron decisivos para promover un tipo de residencialidad distinta a la de una ciudad dormitorio dependiente de Madrid, y ello propició la construcción de diversos equipamientos educativos, de salud, deportivos y culturales. Debido al desarrollo general de la metrópoli, a las nuevas regulaciones ambientales asociadas a la actividad industrial, y a la mayor demanda de suelos residenciales y comerciales, las industrias del distrito se han ido retirando o transformando paulatinamente, liberando valioso suelo que debiera ser reurbanizado. Asimismo, **Alorcón cuenta con un importante porcentaje de suelo calificado como “suelo no urbanizable de protección paisajística, natural y forestal”, que debe equivaler al 40% del área total del municipio.**

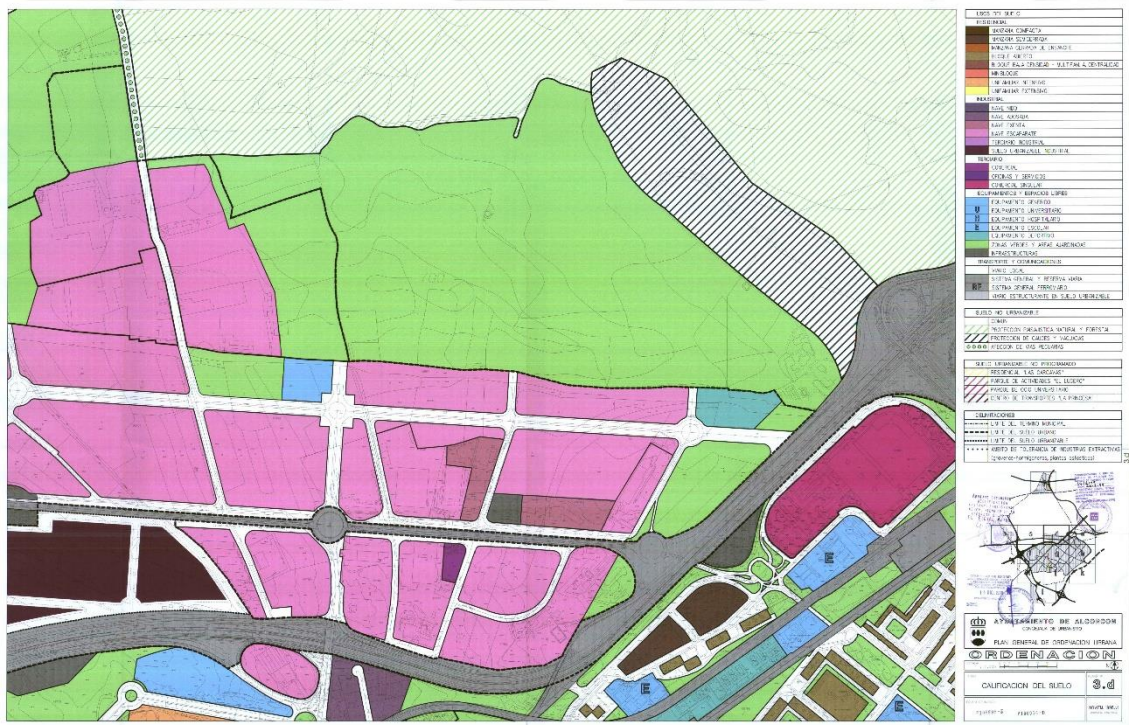


Ilustración 5: Plan de calificación del Suelo del distrito de Alcorcón. Fuente: Comunidad de Madrid.

El área donde se planteó el desarrollo del proyecto Distrito Norte de Alcorcón es parcialmente urbana. Dentro del área urbana predomina la zonificación industrial y paisajística (áreas verdes y ajardinadas), **dentro del área no urbana el suelo está clasificado como no urbanizable de protección paisajística, natural y forestal**. La superficie total del proyecto es de 1 238,94 hectáreas.

Este proyecto fue originalmente promovido por el Club Atlético de Madrid, el entonces alcalde del distrito de Alcorcón y la asociación de propietarios, que **planteaban la creación de una ciudad deportiva** que estaría acompañada de desarrollos residenciales y comerciales que financiarían parcialmente la urbanización.

Según se explica en la página de la Asociación Ecologistas en Acción¹⁷, “el gobierno municipal de Enrique Cascallana (PSOE) firmó en 2005 y 2006 convenios urbanísticos con los propietarios del suelo (organizados en su mayoría en la Comisión Gestora Ciudad Norte), el Club Atlético de Madrid y la Comunidad de Madrid. **Estos convenios dieron lugar en 2008 a una Rectificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)** que modificaba la clasificación y calificación de los usos del suelo de la zona norte de Alcorcón, **cambiando la clasificación de la zona en cuestión de No Urbanizable a Urbanizable**. En 2010 se aprobó inicialmente el Plan Parcial “Distrito Norte”.

En el 2009 la asociación Ecologistas en Acción (EA) del Suroeste presentó un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), exigiendo que la Rectificación del PGOU hecha en 2008 se ajuste a derecho, dado que se tramitó como una simple rectificación. Además, destacaron la falta de planificación de la viabilidad económica y la previsión de dotaciones sociales. **Se recalcaron los valores naturales del terreno con un informe**

17 <https://www.ecologistasenaccion.org/26593/proceso-judicial-contra-los-proyectos-especulativos-en-el-norte-de-alcorcon/>

pericial que se destacó la biodiversidad, identificando más de 200 especies de flora y más de 140 de fauna, y configurando un corredor ecológico natural entre Casa de Campo y el Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama.” (2013)¹⁸

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso contencioso administrativo presentado por Ecologistas en Acción, y anuló los acuerdos que habilitaban la construcción de dicho proyecto, argumentando que no se siguieron los trámites adecuados para poder declarar urbanizable el suelo, revirtiendo los cambios efectuados en el 2008. La sentencia ha sido recurrida por los propietarios del suelo y el Club Atlético de Madrid ante el Tribunal Supremo.

Siguiendo con la cita a la fuente, “desde enero de 2011 el nuevo alcalde de Alcorcón, David Pérez, ha ofrecido los terrenos del norte de Alcorcón al megaproyecto de casinos y hoteles promovido por Las Vegas Sands Corp. y conocido mediáticamente como “Eurovegas”. Para hacer viable este proyecto, en diciembre de 2012 la Comunidad de Madrid modificó la ley del Suelo permitiendo la construcción de proyectos privados como Eurovegas (denominados Centros Integrados de Desarrollo) en terrenos rústicos, al ser considerados Proyectos de Interés Regional.” (Ecologistas en Acción, 2013)

A continuación, se presenta una comparación de la actual calificación del suelo, y la propuesta que fue presentada por los propietarios del suelo y el Club Atlético de Madrid. Como se puede apreciar, el área que está calificada como suelo no urbanizable de protección paisajística, natural y forestal es completamente urbanizada, dejando unos corredores verdes en el perímetro y el interior del desarrollo.

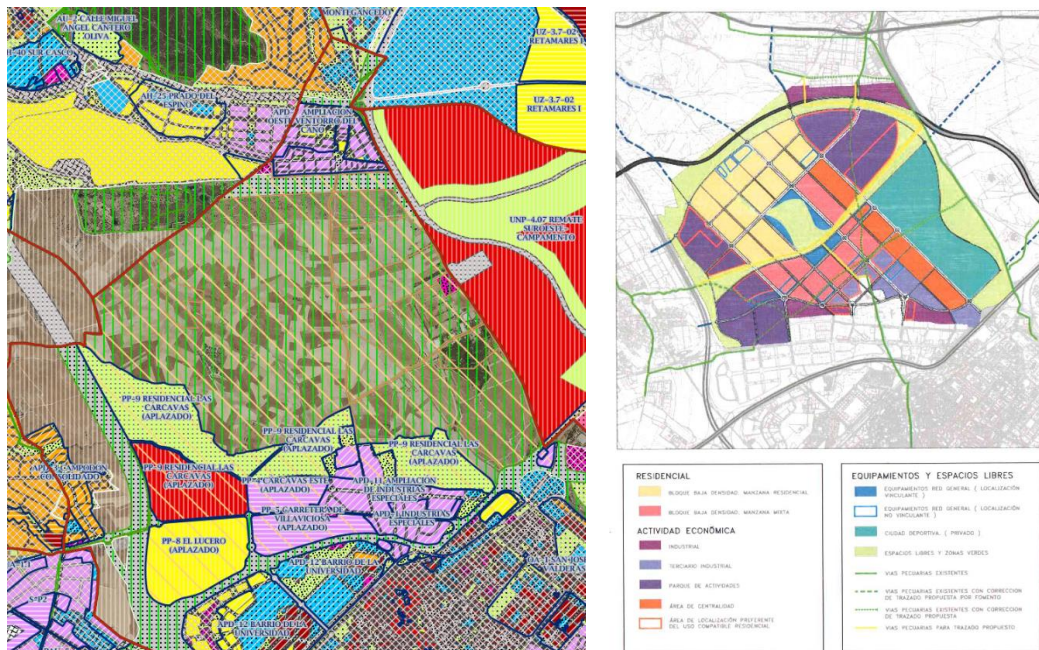


Ilustración 6: Plano de calificación del suelo de la zona norte de Alcorcón y plano de la propuesta urbanística presentada por el Club Atlético de Madrid y los propietarios del suelo. Fuente: Comunidad de Madrid.¹⁹

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ https://idem.madrid.org/cartografia/planea/planeamiento/planeamiento/Alcorcon/Cumplimiento/73020/IMPACTO_O_ANALISIS_AMBIENTAL_59.PDF

<https://idem.madrid.org/cartografia/sitcm/html/visor.htm>

Sobre el proyecto de ordenación urbanística.

La propuesta de ordenación urbanística para el Distrito Norte de Alcorcón fue elaborada por la oficina del reconocido urbanista José María Ezquiaga, Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L., y por las empresas Bonilla y CIA S.L. y INOCSA Ingeniería S.L. Según se indica en la página web del urbanista “La cercanía del Parque Regional de Guadarrama y el gran parque metropolitano de la Casa de Campo permite definir una malla verde pública de conexión biológica trazada principalmente sobre los cursos de agua y las posibilidades de continuidad con las previsiones de los planes de urbanismo de los municipios vecinos, y especialmente con la Operación Campamento de Madrid.”²⁰

El proyecto se presenta como una oportunidad para consolidar el Arco Metropolitano y fortalecer la estructura ecológica del área metropolitana de Madrid. Se propone crear hectáreas de nuevas áreas verdes (36% del área total), y cerca de 18 mil nuevas viviendas, de las cuales el 50% sería de protección social.



Parámetros Urbanísticos Básicos

TOTAL DEL ÁMBITO	12 389 392 m ²
ARCO VERDE SG	4 535 712 m ²
ÁREA DE ORDENACIÓN DE USOS LUCRATIVOS	7 805 371 m ²
SISTEMA DE PARQUES DISTRITALES SL	1 734 575 m ²
RESIDENCIAL MIXTA	4 856 637 m ²
ACTIVIDAD ECONÓMICA / DOTACIONAL PRIVADO	1 214 159 m ²

Ilustración 7: Resumen de la distribución de áreas del proyecto Distrito Norte de Alcorcón. Fuente: Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L.

La propuesta elaborada plantea ciertas interrogantes que no son aclaradas en los diferentes documentos revisados:

1. Asociado al proyecto y la propuesta de reclasificación del suelo ¿Por qué la urbanización sería una mejor solución para preservar el valor paisajístico y forestal del sector?
2. Asociados al valor paisajístico y forestal ¿Cuáles fueron los valores originales que hicieron que dicho suelo fuera clasificado como no urbanizable?, ¿dichos valores se mantienen?, ¿podrían mantenerse reduciendo el área de preservación?
3. Asociado al proceso participativo ¿Quiénes debieran determinar el destino de esta importante área? Los vecinos de Alcorcón o los del área metropolitana.

Considero importante destacar que el argumento usado para presentar el recurso contencioso administrativo al Tribunal Superior de Justicia de Madrid no fue el de la preservación de los

²⁰ <https://ezquiagaarquitectura.com/2002/alcorcon-norte/>

atributos paisajísticos, naturales y forestales que habían dado origen a la clasificación del suelo, sino fue un argumento procedimental, dado que se tramitó el cambio de clasificación como una simple rectificación, debiendo haberse dado en el marco de una revisión integral del Plan General de Ordenamiento Urbano. Esto, según mi apreciación, no resta valor de fondo al reclamo de los ecologistas, demostrando que a veces la vía más rápida para gestionar este tipo de demandas es por faltas procedimentales o administrativas, y no esgrimiendo el derecho ambiental. Por lo visto, tan importante como tener claridad en los objetivos de nuestras demandas sociales y ambientales, es conocer las mejores vías para plantearlas. También **pone en evidencia que los argumentos ambientales pueden ser más complejos de procesar que los procedimentales, lo cual debiera llevarnos a la reflexión sobre la verdadera valoración de sus aportes al hábitat por parte de la sociedad, el interés de la justicia en atenderlos de manera prioritaria, y la adecuación de nuestro sistema legal para poder procesar este tipo de demandas.**

En la Guía de Defensa Ambiental elaborada por la Asociación Interamericana de Defensa del Ambiente (2008)²¹, se señala que “El reconocimiento del derecho, frente al incumplimiento, implica la existencia de garantías mediante recursos y acciones que deben ser asumidas en todos los niveles estatales: legislativo, administrativo y judicial. Ante la inoperancia de los mecanismos nacionales, existen alternativas de protección internacional que permiten vigilar el cumplimiento de los derechos consagrados en los Tratados Internacionales.”

Asimismo, en el artículo escrito por el Dr. Hernán Ruiz Bravo para la Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial (2021)²² se señala que “el ordenamiento jurídico nacional no garantiza la tutela de derechos supraindividuales surgidos en las últimas décadas, ello porque son derechos que exigen nuevas reglas procesales y el ordenamiento jurídico actual solo contempla reglas de derecho individual. Sostiene que el acceso a la justicia civil ambiental no está siendo garantizado, puesto que el Código Procesal Civil no señala cuál es el instituto procesal al que se debe acudir para la defensa de los intereses difusos.” Con lo cual se pone en evidencia lo complejo que es plantear demandas asociadas al derecho ambiental en el Perú.

Todo esto debiera llevarnos a profundizar sobre la eficiencia de las diversas leyes de protección ambiental de nuestros países, y analizar las estrategias que se vienen usando para defender esos derechos.

2.4. Análisis comparativo

Considero sumamente interesante el hecho de poder analizar dos casos aparentemente contrapuestos que guardan importantes similitudes. Cuando hace unos meses planteé el tema de estudio, pensé que iba a comparar dos caminos diferentes de solución que buscaban un mismo objetivo: garantizar la intangibilidad de una zona clasificada como no urbanizable por sus atributos naturales, paisajísticos y aportes ecosistémicos, pero luego de revisar la documentación publicada sobre el proyecto Distrito Norte de Alcorcón que se nos ha presentado como materia de estudio, me encuentro con que la propuesta busca la recalificación de un suelo no urbanizable para su urbanización casi total. A partir de esto me parece importante destacar algunos datos:

21 https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/guia_de_defensa_ambiental_aida_0.pdf

22

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/d5b759004612ce9d8dc18f286104f6b1/REVISTA+DE+JUSTICIA+AMBIENTAL+N%C2%B0+01.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d5b759004612ce9d8dc18f286104f6b1>

Proyecto / características	Ciudad Bicentenario.	Distrito Norte de Alcorcón.
Superficie	8 238 hectáreas (66,4 veces el área de Distrito Norte de Alcorcón)	1 238,94 hectáreas.
Propiedad	Estado Nacional.	Diferentes propietarios privados.
Promotor	Ministerio del Ambiente.	Club Atlético de Madrid y asociación de propietarios.
Condición del suelo	Área de expansión urbana mediata. Suelo urbanizable.	Suelo industrial en proceso de transformación. Suelo para zonas verdes y áreas ajardinadas. Suelo no urbanizable de protección paisajística, natural y forestal.
Condición del entorno directo.	Urbanizaciones informales e ilegales promovidas por traficantes de terrenos. Parque Ecológico Nacional Antonio Raimondi (PENAR).	Urbanizaciones comerciales, residenciales e industriales. Suelos urbanizables no sectorizados. Suelos no urbanizables de protección. Reserva de suelo para red vial.
Estado del proyecto.	Planeamiento Integral aprobado. Asignación de zonificación. Entrega de propiedad predios a sectores (ministerios) para su desarrollo.	Rectificación del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón aprobada en 2008 anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.
(aparentes) intereses detrás del proyecto.	Adecuada urbanización del suelo urbanizable y protección del suelo no urbanizable del PENAR, defendiéndolo de invasiones promovidas por traficantes de terrenos con fines residenciales.	Interés de los propietarios del suelo de su mejor y mayor aprovechamiento, para lo cual necesitan revertir su condición de no urbanizable.
Procesos participativos	Ninguno con la población local. Se ha trabajado a nivel sectorial (ministerios) y municipal.	Se han desarrollado un proceso participativo con los vecinos de Alcorcón y asociaciones ecologistas locales.

Como podemos apreciar, el **Plan de Gestión Multisectorial “Ciudad Bicentenario”** tiene como **objetivo la adecuada urbanización del suelo de expansión urbana y la preservación del suelo de protección ecológica del Parque Ecológico Nacional “Antonio Raimondi”**, defendiéndolo de **posibles invasiones de traficantes de terrenos, o de su fraccionamiento para fines políticos**. Es promovido por el Ministerio del Ambiente (gobierno central), en coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Ancón. La municipalidad distrital tiene un rol secundario, y los vecinos del distrito no participan del proceso de ideación

de la propuesta. No hay fecha para el inicio de las obras, y el actual gobierno no ha dado ninguna señal de interés en promoverlo. **La principal limitación es el acceso al agua potable y la escasa incidencia de las políticas nacionales de vivienda social en la demanda**, debido a que gran parte de las familias beneficiarias no califican para créditos hipotecarios. Esto debido a que su economía es informal²³.

Por su parte, **el proyecto Distrito Norte de Alcorcón tiene como objetivo la recalificación de un conjunto de predios que equivalen al 40% del área del distrito, que están calificados como no urbanizables y de preservación por su valor natural y paisajístico**. Es promovido por los propietarios y el club Atlético de Madrid, con el apoyo del ayuntamiento. Ha sido frenado por la justicia por un recurso presentado una agrupación ecologista, que ha conseguido anular, mediante argumentos procedimentales, los cambios hechos al Plan General de Ordenación Urbana. No nos queda claro en qué etapa están ahora, aparentemente se habría recurrido la sentencia y se estaría promoviendo un nuevo proyecto.

2.4.1. ¿Existen puntos en común?

Considero que existe una condición de base que ha sido determinante para ambos proyectos: La propiedad del suelo. En ambos casos, son los propietarios quienes promueven el mejor y mayor aprovechamiento, la principal diferencia está en los intereses detrás de esa promoción. En los dos se usa el argumento de la “preservación de la naturaleza” como justificación.

En el caso de la ciudad Bicentenario **el Estado asume el rol de protector del suelo no urbanizable del PENAR y del Área de Conservación Regional, por lo que despliega un proyecto de urbanización que busca consolidar la propiedad y los usos, y generar límites claros para las futuras urbanizaciones**. El “timing” del proyecto no responde a una necesidad del mercado, pues existen en proximidad otros proyectos de vivienda en proceso de ejecución, que tienen un horizonte de 10 años para su culminación. Incluso, dentro del PENAR existe un proyecto de vivienda social que se encuentra judicializado por disputas entre el consorcio ganador y el Estado, debido principalmente a la provisión de agua potable y desagüe. **El evidente interés por proteger el PENAR se demuestra con el hecho que el único proyecto que se viene ejecutando es la franja verde de 12 km que busca poner un límite claro al suelo urbanizable. En este proceso no habría una expectativa económica asociada a la mejor valoración del suelo, sino una expectativa ecológica y social.**

De la misma manera, **en el proyecto Distrito Norte de Alcorcón son los propietarios quienes promueven el proyecto, pero con la gran diferencia que sus objetivos son económicos**. El valor paisajístico, natural y forestal de los predios se presenta como una importante limitación para su mejor y mayor aprovechamiento inmobiliario, por lo que se contrata a uno de los estudios de urbanismo más destacados de España para elaborar un proyecto que busque un equilibrio entre la preservación y la urbanización. El “timing” del proyecto responde a un interés comercial e inmobiliario, y si bien gran parte del suelo del entorno no está urbanizado, la demanda de suelo residencial y comercial en Madrid es alta. **Es difícil decir que el proyecto busca preservar el valor paisajístico, natural y forestal, pues propone la urbanización del área, pero se utilizan esos argumentos para presentar la propuesta**. El Estado, representado por el Ayuntamiento de Alcorcón, respalda el proyecto. **Quienes consiguen frenarlo son una asociación de ecologistas que cuentan con la escala y los recursos suficientes para enfrentarse al ayuntamiento y a los propietarios.**

23

<https://www.linkedin.com/pulse/vivienda-en-el-per%C3%BA-desaf%C3%ADos-y-acciones-con-gemastratico/?originalSubdomain=es>

Visto esto, podemos decir que la principal diferencia entre ambos procesos se centra en el enfoque de las acciones asociadas a la preservación. En la Ciudad Bicentenario los argumentos ecologistas se centran en la protección, mientras que en Distrito Norte de Alcorcón se enfocan en la mitigación de la urbanización. Esto es determinante, pues **en el primer caso el proyecto se plantea como una barrera para proteger, mientras que en el segundo el proyecto asume la vulneración del área protegida**. Esto está evidentemente asociado a la propiedad del suelo, y a los intereses de esos propietarios.

2.5. ¿Qué lecciones se podrían trasladar de un proceso a otro?

2.5.1. Del proyecto Alcorcón Distrito Norte a la Ciudad Bicentenario.

Considero importante la participación del sector privado en la ideación y promoción de este tipo de proyectos, pues permiten acelerar los procesos y dinamizar las inversiones. Asimismo, permiten tener una mejor valoración de la inversión con relación al beneficio social, ambiental y económico. Hoy, **la principal limitante del proyecto Ciudad Bicentenario, es la decisión política de priorizarlo y de invertir una suma muy importante de dinero para proveerlo de agua potable y un sistema de saneamiento sostenible**. El sector privado no ha mostrado interesado en asumir esos costos contra la entrega de terrenos para su aprovechamiento, con lo que debe quedar claro que el valor resultante del suelo, asociado a su contexto y ubicación, no es lo suficientemente atractivo para movilizar las inversiones. Ello en comparación con otros predios disponibles en zonas próximas al proyecto.

2.5.2. De la Ciudad Bicentenario al proyecto Alcorcón Distrito Norte.

Considero que la principal lección debiera ser que **una decisión tan importante, como cambiar la clasificación de una zona declarada como suelo “no urbanizable de protección paisajística, natural y forestal”, no debiera ser revertida mediante una propuesta de rectificación del Plan General de Ordenación Urbana**. Este tipo de procesos deben ser evaluados en un marco general de planificación, que evalúe el aporte natural y ecosistémico de los predios al conjunto de la metrópoli, y determine si el mejor beneficio para la población es su urbanización o la consolidación de su preservación. En el PGOU de 1990 debieron esgrimirse importantes argumentos asociados a la preservación del paisaje y de la naturaleza que determinaron que cerca de 1300 hectáreas de suelo privado fueran calificadas como no urbanizables. Esto debiera revisarse bajo un análisis integral del área metropolitana de Madrid, y determinar si es que dicha condición se mantiene, y cuál sería la mejor forma de consolidarla. En caso se determine que deben seguir siendo de preservación, se podría evaluar una compensación económica a los propietarios, que verán sus expectativas económicas muy limitadas. Para ello, se podría elaborar un Plan Especial para todo el suelo del entorno del área de preservación, mediante el cual se determinen las áreas urbanizables y los usos asociados. Dichas áreas funcionarían como interfases entre el área urbana y la no urbanizable, constituyendo un frente urbano consolidado que debiera garantizar la preservación de las áreas de protección. El desarrollo del suelo urbanizable debiera darse mediante la transferencia onerosa de derechos de construcción generados en el suelo no urbanizable.

Un ejemplo podría ser la Ciudad Financiera del Grupo Santander, que se ha desarrollado en el límite norte de los predios. Este proyecto, al que seguro se le podrían realizar mejoras, presenta un modelo de urbanización que concentra los usos urbanos en colindancia con las vías, y propone un campo de golf como interfase con el área natural protegida. Como es ampliamente sabido, **uno de los atributos de la urbanización es la concentración, por lo que una estrategia que busque agrupar el área aprovechada para consolidar la preservada podría ser una mejor solución**.

Lo que debiera quedar en claro es que, según los casos revisados, una forma eficiente de preservar un área natural que colinda con un área urbana es generando una interfase clara y de alto valor que la delimite y consolide.



Ilustración 8: Ciudad Financiera del Grupo Santander. Madrid. España. Fuente: <https://www.mc2.es/proyecto/ciudad-financiera-del-banco-santander/>

3. Conclusiones

El presente Trabajo de Fin de Máster nos ha permitido analizar dos proyectos aparentemente contrapuestos que guardan un objetivo en común: el mejor y mayor aprovechamiento del suelo desde el interés de los propietarios. En la búsqueda de este objetivo, se usan argumentos como el de la “preservación de la naturaleza” y la “participación ciudadana” para justificar o validar las propuestas. La gran diferencia entre ambos casos está asociada a quién tiene la propiedad del suelo. En la “Ciudad Bicentenario” es el Gobierno Nacional del Perú, representado por el Ministerio del Ambiente, mientras que en Alcorcón Distrito Norte son los propietarios asociados al Club Atlético de Madrid. El primero tiene un fin social, fuertemente comprometido con responsabilidades y políticas ambientales, mientras que el segundo tiene un fin económico, afectado por la actual clasificación del suelo.

Tomando las ideas de José Leite (2006), el fortalecimiento de la conciencia social y gubernamental de la defensa del medio ambiente tiene cada vez incidencia peso en el éxito o fracaso de grandes proyectos urbanos. En el caso de Ciudad Bicentenario y el PENAR, la justificación del proyecto es la preservación del Área de Conservación Regional Sistema de Lomas de Lima, de allí sus debilidades políticas y económicas que no permiten que despegue. En el caso de Alcorcón Distrito Norte, la acción de grupos ambientalistas ha conseguido no sólo frenar el proyecto, sino anular los cambios que se hicieron en el Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón en el 2008, siendo un caso de estudio para el urbanismo Español. Los argumentos usados por los ambientalistas para retrotraer los cambios no fueron ambientales sino procedimentales, con lo cual debiera ser materia de estudio la solidez de los argumentos de la preservación para conseguir la protección de suelos no urbanizables.

Como vimos en el numeral de lecciones cruzadas (2.4), considero que ambos proyectos podrían fortalecerse si se analizaran mutuamente. En el caso de la Ciudad Bicentenario, el fin de preservación no es suficiente para movilizar esa escala de inversión. La ausencia del sector

privado en la gestación del proyecto se traduce en la inviabilidad económica del mismo, al menos por ahora. En el caso de Alcorcón Distrito Norte, los argumentos ambientalistas y la participación ciudadana no han sido suficientes para demostrar que la reclasificación del suelo, de no urbanizable a urbanizable, va a generar beneficios a largo plazo para la comunidad. Aquí ha faltado una visión de planificación mayor, y un mejor liderazgo del Ayuntamiento para abrir la discusión y buscar alternativas de desarrollo urbano que consoliden la preservación de un área de valor natural y paisajístico.

Estas debilidades han hecho que en ambos casos los proyectos no se hayan desarrollado, por lo que debieran ser ponderadas de la misma manera.

En síntesis: los argumentos asociados a la preservación de la naturaleza pueden servir para justificar propuestas muy diversas (e incluso contrapuestas), pero no son suficientes para determinar la viabilidad de los proyectos. Para ello se necesita de un amplio consenso social, y de la viabilidad económica y financiera de la propuesta. Las preguntas de ¿a quiénes beneficia? Y ¿quiénes pagarán la cuenta de la ejecución y de la operación y mantenimiento? Debieran ser determinantes.

Por otro lado, la necesidad de promover un megaproyecto de urbanización por parte del Estado Peruano para proteger el Área de Conservación Regional “Sistema de Lomas de Lima” que se encuentra dentro del Parque Ecológico Nacional “Antonio Raimondi”, y el uso de argumentos procedimentales por parte de la Asociación de Ecologistas para frenar el proyecto “Distrito Norte de Alcorcón”, debiera llevarnos a reflexionar sobre la suficiencia y eficiencia de las leyes ambientales orientadas a la preservación de las áreas protegidas.

Si existiera un sistema jurídico ambiental robusto en ambos países, ¿habría hecho falta promover el proyecto de Ciudad Bicentenario?, ¿los argumentos procedimentales hubieran sido los más convincentes para caso de Alcorcón? Estas preguntas quedan abiertas para futuros trabajos.

Nota del autor:

Es importante mencionar que este trabajo no ha profundizado en la normativa local, ni en el desarrollo de cada proyecto. Hemos tomado información y documentación pública y la hemos analizado a la luz de la pregunta inicial planteada. Sería muy interesante poder realizar un análisis normativo para comprender mejor las propuestas y procesos, y encontrar quizás soluciones más robustas que permitan su desarrollo.

Referencias bibliográficas

Libros y artículos

MERLINSKY, G. Cartografía del Conflicto Ambiental en Argentina. Clacso. Ediciones Ciccus. 2013. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/77341>

BELTRÁN AGUIRRE, J. L. Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada. 2006. Revista Jurídica de Navarra. Comunidad Autónoma de Navarra.

https://www.navarra.es/home_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario41.htm

LEITE LOPES, JS. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. Scielo Brasil. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0104-71832006000100003>

Documentos

APOA. Diagnóstico Participativo Alcorcón Norte. Proporcionado por la cátedra de la UNED.

BICENTENARIO PERÚ 2021. Ciudad Bicentenario. Propuesta Multisectorial para la Gestión Integral del Territorio. 2021. Enlace de descarga: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1345562/Bicentenario-%20Presentaci%C3%B3n%20.pdf>

COMUNIDAD DE MADRID. Plan General de Ordenación urbana de Alcorcón. Rectificatoria para aprobación definitiva. Noviembre 2008. Enlace de descarga: https://idem.madrid.org/cartografia/planea/planeamiento/planeamiento/Alcorcon/Cumplimiento/73020/IMPACTO_O_ANALISIS_AMBIENTAL_59.PDF

EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO S.L. Distrito Norte de Alcorcón. Estrategia de Ordenación. Proporcionado por la cátedra de la UNED.

Páginas web

COMUNIDAD DE MADRID. Sistema de Información Territorial (Visor SIT). <https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/sistema-informacion-territorial-visor-sit>

Ecologistas en Acción. "Proceso judicial contra los proyectos especulativos en el norte de Alcorcón." 2013. <https://www.ecologistasenaccion.org/26593/proceso-judicial-contra-los-proyectos-especulativos-en-el-norte-de-alcorcon/>

Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. <https://ezquiagaarquitectura.com/2002/alcorcon-norte/>

La Vanguardia. "TSJM prohíbe el desarrollo de los suelos del norte de Alcorcón, donde estaba prevista la ciudad del Atlético." 2012. <https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20120525/54298938801/tsjm-prohibe-el-desarrollo-de-los-suelos-del-norte-de-alcorcon-donde-estaba-prevista-la-ciudad-del.html>

Marco Normativo

Estado Peruano. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. Ley N° 31313.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú. Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS). Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.



Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú. Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible (RATPUDUS). Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA.

Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788>

Ley de Suelo 8/2007.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>

Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, Real Decreto Legislativo 7/2015.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

Bibliografía Complementaria

INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN DE LIMA. Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2000. Enlace de descarga: <https://www.urbanistasperu.org/2021/08/13/plan-de-desarrollo-metropolitano-de-lima-callao-1990-2010/>

ESPIÑOZA. A. Y FORT. R. Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. GRADE. 2020.

Alejandra Rabasa Salinas u Claudia S. de Windt Coordinadoras. Antología Judicial Ambiental 2017-2020. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 2021. <https://acortar.link/IKR08Y>

Asociación Interamericana de Defensa del Ambiente. Guía de Defensa Ambiental. México 2008.
<https://n9.cl/129me>

Varios Autores. Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial. Fondo Editorial del Poder Judicial. Perú 2021. <https://acortar.link/ZeoJN8>