

## RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. EL PAPEL DEL TERRITORIO

*El punto de vista de las administraciones públicas*

Síntesis de las mesas redondas celebradas en el X CIOT



# 10 ciot

Valencia, 17, 18 y 19 de noviembre de 2021



Sexta época  
Número Especial  
Octubre 2022

# Administraciones y organismos Patrocinadores y Colaboradores del X Ciot

## Patrocinadores



**EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO**

LURRALDE PLANGINTZA,  
ETXEBIZITZA  
ETA GARRAIO SAILA

DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL, VIVIENDA  
Y TRANSPORTES

**Gobierno  
de Navarra**

Departamento de Ordenación  
del Territorio, Vivienda, Paisaje  
y Proyectos Estratégicos



**Nafarroako  
Gobernua**

Lurralde Antolamenduko,  
Etxebizitzako, Paisaia eta Proiektu  
Estrategikoetako Departamentua



**JUNTA DE EXTREMADURA**

Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio  
Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio

## Colaboradores



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



UNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA



ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR  
DE INGENIERÍA DE CAMINOS,  
CANALES Y PUERTOS



INSTITUT  
INTERUNIVERSITARI DE  
DESENVOLUPAMENT LOCAL



Asociación de  
Geógrafos Españoles



UNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA  
Facultat de Ciències Socials



AGENDA URBANA  
VALENCIANA



Colegio de Ingenieros de  
Caminos, Canales y Puertos



Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio

CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

FUNDICOT, 2022

Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.  
Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n, 46022, Valencia.

Email: [fundicot.secretaria@gmail.com](mailto:fundicot.secretaria@gmail.com)

Depósito legal M-22.729-1981

Web: [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org)

Creative Commons license



**Presentación del número**

Joaquín Farinós Dasí. Presidente de FUNDICOT

**Editorial**

Enrique Antequera Terroso. Director de Cuadernos de Ordenación del Territorio

**Síntesis de las mesas redondas celebradas en el X CIOT**

**RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: EL PAPEL DEL TERRITORIO**

**El punto de vista de las administraciones públicas ..... 1**

Joaquín Farinós Dasí. Presidente de FUNDICOT

**1ª Mesa redonda**

***Planificación y gestión integrada en las CC.AA. Adaptación a los procesos de recuperación y resiliencia de NextGeneration EU..... 21***

Resumen a cargo de M<sup>ª</sup> Luisa Gómez Jiménez

**2ª Mesa redonda**

***Políticas territoriales para la transición ecológica ..... 39***

Resumen a cargo de Agustín Martín Espinosa y Enrique Antequera Terroso

**3ª Mesa redonda**

***Transición y políticas de mitigación y adaptación al calentamiento climático global ..... 63***

Resumen a cargo de Enrique Antequera Terroso

**4ª Mesa redonda**

***Transición digital y cohesión territorial. Sus implicaciones en el modelo de desarrollo ..... 83***

Resumen a cargo de Enrique Antequera Terroso

**5ª Mesa redonda**

***Fondos estructurales y agendas locales. Realidades y potencialidades para España ..... 103***

Resumen a cargo de Sandra Marín Herbert

**6ª Mesa redonda.**

***La insatisfactoria judicialización de la formalización del planeamiento y la necesidad de cambios sustanciales en la normativa vigente ..... 109***

Resumen a cargo de Francisco González Buendía

**7ª Mesa redonda**

***Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro inmediato y en los próximos años ..... 125***

Resumen a cargo de Joaquín Farinós Dasí y Enrique Antequera Terroso

**Diez Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio CIOT. Treinta y tres**

**años de la Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica ..... 155**

Purificación Gallego Díaz

**Jornada final X CIOT. Buenas prácticas de lucha contra el desequilibrio territorial y el despoblamiento. El caso de la Cooperativa de Viver y el impulso de la agricultura resiliente, respetuosa y vinculada al territorio ..... 183**

Vicente Dómine Redondo

**Normas de redacción**

**Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número Especial. Octubre 2022**

Dirección de la revista	Enrique Antequera Terroso
Coordinación del número	Joaquín Farinós Dasí
Diseño y maquetación	Enrique Antequera Terroso
Imágen portada	FUNDICOT
Diseño portada	Enrique Antequera Terroso
Edita	FUNDICOT
Presidente	Joaquín Farinós Dasí
VicePresidente	Itxaro Latasa Zaballos
Secretario	Sergio Plasencia Jiménez
Tesorero	Agustín Martín Espinosa
Vocales	Enrique Antequera Terroso; Teresa Arenillas Parra; Manuel Borobio Sanchíz; Julián Bueno Risco; Rafael Jesús Daranas Carballo; Ignacio Díez Torrijos; Vicente Dómine Redondo; Purificación Gallego Martín; Eduardo García-Leonardo Tobarra; María Luisa Gómez Jiménez; Moneyba González Medina; Itxaro Latasa Zaballos; Peio Lozano Valencia; David Molina Villar; Margarita Ortega Delgado; Sergio Palencia Jiménez; Esther Rando Burgos; Antonio Serrano Rodríguez
Consejo Socios de Honor	Laureano Lázaro Araujo Margarita Ortega Delgado M <sup>a</sup> del Carmen Ruiz Jaramillo Luciano Sánchez Pérez-Moneo Antonio Serrano Rodríguez Pablo Fidalgo García Juan Zumárraga Zunzunegui Raoul Servert Martín
Redacción y Administración	E.T.S. de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n 46022, Valencia  ISSN 0212-0798 ISSN-e 2253-9581 Cuadernos de Ordenación del Territorio se publica en soporte pdf, accesible desde la página web de FUNDICOT

## PRESENTACIÓN DEL NÚMERO ESPECIAL SOBRE EL X CIOT



**Joaquín Farinós Dasi**  
Presidente de FUNDICOT

---

Tengo el placer de poder presentarles el presente número monográfico de la Revista 'Cuadernos de Ordenación del Territorio', el quinto que se publica en su nueva sexta etapa que iniciábamos en diciembre de 2020. Lo hemos dedicado a plasmar las principales aportaciones y argumentos discutidos en el conjunto de las siete mesas redondas que tuvieron lugar durante el pasado X CIOT, celebrado en Valencia en noviembre de 2021 y que llevó por título *Recuperación, Transformación y Resiliencia: el papel del territorio*.

El congreso fue coorganizado por FUNDICOT y la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana. También se contó con la participación del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco, de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura y del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos del Gobierno de Navarra en calidad de patrocinadores. A todos ellos, y al resto de entidades que también colaboraron, reiteramos nuestro agradecimiento por el apoyo recibido.

En esta décima edición, continuando con la estela de las anteriores, se pretendía seguir haciendo de los CIOT el principal foro de debate y discusión a nivel español, sobre lo necesario de una adecuada planificación y gestión de las políticas territoriales a la hora de afrontar los sucesivos retos a los que las sociedades actuales se vienen enfrentando. Y ello desde los distintos ámbitos: académico y científico, técnico y de la toma de decisiones.

El presente monográfico se centra especialmente en los dos últimos. En él se ha querido dar protagonismo a los puntos de vista, experiencias, demandas y propuestas de las distintas administraciones. Tanto las de las Comunidades Autónomas, que son las que tienen la competencia en materia de planificación territorial y urbanística, como también de la Administración General del Estado, bajo cuya responsabilidad están las regulaciones básicas y otras sectoriales en materias con evidente impacto territorial. Es el caso, por ejemplo, de temas como costas, agenda urbana, instalación de energías renovables como las fotovoltaicas de más de 50 MW y de su red de distribución... pero, sobre todo, de los programas de inversión asociados al plan de recuperación para una adecuada transición ecológica y energética. Para ello resulta necesario, más bien imprescindible, un adecuado diálogo y mecanismos de coordinación interinstitucional, de cooperación e intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, de las nuevas necesidades y retos emergentes.

A ello trata de contribuir la presente publicación, poniendo además a disposición del público estas cuestiones que ocupan el quehacer diario de las administraciones responsables y que marcan su agenda, acercándolas así a la ciudadanía; para un mejor entendimiento, tanto de las tareas que están llevando a cabo, como de la importancia que esto tiene para

un adecuado modelo de desarrollo territorial sostenible con el que poder sentirse identificado. Todo ello, además, nos permite desde FUNDICOT seguir avanzando en la definición de los temas que podrán ser abordados en el próximo XI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio que ya estamos preparando.

Esperando que les resulte de interés, aprovecho la ocasión para enviar a todos/as los/las lectores/as de “Cuadernos de Ordenación del Territorio” un cordial saludo y para animarles a que nos sigan a través de nuestra página web ([www.fundicot.org](http://www.fundicot.org)) y en nuestras redes sociales (Facebook y Twitter).

Joaquín Farinós Dasí



### Acto de inauguración del X CIOT.

Presentes de la mesa, de izquierda a derecha:

Dña. Mavi Mestre Escrivá. Rectora Magnífica de la Universitat de València

D. Hugo A. Morán Fernández. Excmo. Secretario de Estado de Medio Ambiente

D. José E. Capilla Romá. Rector Magnífico de la Universitat Politècnica de València

D. Arcadi España García. Honorable Conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad. Generalitat Valenciana

D. Joaquín Farinós Dasí. Presidente de FUNDICOT

## EDITORIAL



**Enrique Antequera Terroso**

Director de Cuadernos de  
Ordenación del Territorio

---

El presente número especial de Cuaderno de Ordenación del Territorio, obedece al interés de FUNDICOT de no dejar al margen de los lectores de la revista y de aquellos que han seguido el X CIOT, bien de forma presencial, bien de forma telemática o a través de la visualización de los videos de las sesiones, disponibles en la página web del Congreso y también en la de FUNDICOT, una parte de ellas especialmente interesantes como son las mesas redondas que se celebraron durante los días del congreso, junto a las conferencias o las exposiciones de las ponencias y comunicaciones presentadas. Estas últimas, además de las conclusiones del congreso, integran el libro de actas que se publica en formato digital tras el congreso y al que se puede acceder a través de la web de la asociación <https://www.fundicot.org/copia-de-revista-y-congresos>, para posteriormente, publicarlo en formato papel convencional

El formato propio de las mesas redondas, sensiblemente más abierto que las tradicionales conferencias, se traduce en exposiciones más dinámicas, con interacciones tanto entre los ponentes entre sí como con el público asistente, que puede plantear preguntas o reflexiones al hilo de lo dicho en la mesa y a la apertura de debates, lo que, sin duda alguna, facilitan una mayor libertad de exposición a los oradores y a los asistentes, enriqueciendo el contenido.

Por todo ello, desde Cuadernos de Ordenación del Territorio se ha querido publicar un número especial de la revista dedicado específicamente a recoger, tras el necesario proceso de transcripción y edición, lo dicho en las siete mesas redondas que se desarrollaron en el marco del X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en la Universitat Politècnica de València entre el 17 y el 19 de noviembre de 2021. Los títulos y participantes de estas siete mesas pueden verse en el índice de este número y en sus páginas interiores. En total, participaron treinta ponentes a los que habría que añadir a las siete personas que moderan las mesas.

Los temas tratado en ellas, todos vinculados el lema del congreso “Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio” iban desde la adaptación que las CC.AA. están teniendo que llevar a cabo para dar cumplida respuesta a las determinaciones establecidas por los fondos Next Generation; las políticas territoriales desarrolladas y las todavía en desarrollo para ajustarse a la transición ecológica; las actuaciones emprendidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático; la cuestión de la transición digital y sus efectos sobre la cohesión de los territorios; los fondos estructurales y las agendas locales; los problemas derivados de la judicialización en la formalización del planeamiento urbano y territorial y, por último, los retos y propuestas de las CC.AA. representadas en la mesa, están afrontando en sus políticas de ordenación del territorio a corto y medio plazo.

Como era previsible, el trabajo de edición de sus contenidos ha sido laborioso. La duración de las mesas oscilaba entre la hora y media y las dos horas, lo que ha implicado un notable esfuerzo de recopilación y síntesis por parte de quienes que se hicieron cargo de esta tarea: M<sup>a</sup> Luisa Gómez Jiménez, Agustín Martín Espinosa, Sandra Martín Herbert; Francisco González Buendía, Joaquín Farinós y quien esto escribe. Desde aquí queremos agradecer a todos ellos su trabajo y su compromiso necesario para que este número especial haya podido salir a la luz. Igualmente queremos agradecer a todos los intervinientes en las mesas, por su participación, primero, y por la necesaria labor de revisión y triangulación de las transcripciones de sus intervenciones previamente a la publicación definitiva en este número.

Aunque la parte central del número está dedicada a la plasmación de lo dicho en las mesas redondas, las 192 páginas que lo componen se completan con tres trabajos adicionales. El primero es artículo firmado por el presidente de Fundicot, Joaquín Farinós, en el que, a partir de los cuatro ejes temáticos en que se organizó el congreso, presenta las principales ideas fuerza obtenidas de la lectura de las ponencias y comunicaciones presentadas y de lo expresado en las diferentes mesas redondas que tuvieron lugar, agrupadas en las diez cuestiones principales que se pueden ver en su artículo. Se trata de un avance de las conclusiones del X CIOT que en el momento de publicar este texto, se encuentran en exposición pública para todas las personas inscritas al mismo y a los socios y socias de FUNDICOT.

Un segundo trabajo ajeno a las mesas redondas, recogido en esta edición de Cuadernos de Ordenación del Territorio, es el firmado por Purificación Gallego, en el que se hace un repaso a las ideas dominantes que guiaban el planteamiento y desarrollo de cada uno de los diez congresos de ordenación del territorio en el momento de su celebración, desde el primero de 1988 hasta el último de 2021. Resulta muy interesante y aleccionador poder observar la evolución de los principios y de la terminología que ha guiado a la ordenación territorial a lo largo de estos treinta y tres años.

La tercera de las aportaciones es la reseña firmada por Vicente Dómine, sobre la jornada de campo organizada por el propio autor y con la que concluyó el X CIOT, en la que se trató un caso de buenas prácticas de lucha contra el despoblamiento, tomando como ejemplo la labor desarrollada por la cooperativa del municipio de Viver (Castellón), y que contó con la colaboración del propio ayuntamiento de Viver y de la citada cooperativa.

Como ya es norma y obligación por nuestra parte, agradecer a todas las personas que han intervenido en la elaboración del número, así como animar a quienes lean esto a participar en los números siguientes, bien con propuestas de temas a incluir, bien con la aportación de artículos. Para ello solo tienen que hacernos llegar su propuesta a la dirección de correo electrónico [fundicot.revista@gmail.com](mailto:fundicot.revista@gmail.com)

Para finalizar, queremos anunciar que ya está en elaboración el siguiente número de Cuadernos de Ordenación del Territorio, que tratará sobre Custodia del Territorio, coordinado por David Molina, miembro de la Junta de Fundicot,

## Síntesis de las mesas redondas celebradas en el X CIOT

### **RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: EL PAPEL DEL TERRITORIO** **El punto de vista de las administraciones públicas**

Joaquín Farinós Dasí  
Presidente de FUNDICOT  
Presidente del Comité Organizador del X CIOT

---

Los días 17 a 19 de noviembre de 2021 se celebró en la Universitat Politècnica de Valencia, la décima edición del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (X CIOT). Estuvo coorganizado por FUNDICOT y la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana, contando además con el patrocinio del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco, de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura y del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos del Gobierno de Navarra. Colaboraron en el mismo entidades como la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Valencia, la Asociación Española de Geografía, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España y el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat de València-Estudi General (UVEG).

También contó con una serie de entidades colaboradoras científicas: Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades (ASYPS); Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Autónoma de México; Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos-Demarcación de la Comunitat Valenciana; Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València; Departamento de Geografía de la (UVEG); Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN, Gobierno de Canarias); Grupo de Investigación en Urbanismo, Arquitectura y Sostenibilidad (GIAU+S) de la Universidad Politécnica de Madrid; el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat de València-Estudi General (UVEG); Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid; el Programa de Posgrado em Desenvolvement Regional de la Universidad de Santa Cruz do Sul-Brasil y la Universidad de Oviedo.

Siguiendo la línea desarrollada en las nueve ediciones anteriores, el X CIOT pretendía seguir siendo el foro de debate y discusión, desde los ámbitos académico y científico, técnico y de la toma de decisiones, sobre el necesario papel de una adecuada planificación y gestión de las políticas territoriales para poder afrontar los sucesivos retos a los que las sociedades actuales se vienen enfrentando, con especial atención al caso de España. En este caso, a una de las crisis económico-financieras más importantes de nuestra historia reciente, que se iniciaba en 2008 a consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria, le han sucedido de forma sobrevenida los efectos de una de las más extraordinarias amenazas para la salud a nivel mundial, la pandemia de la COVID 19, asociada a la globalización y al uso abusivo de los recursos del planeta y a la destrucción de su biodiversidad;

así como, de forma más reciente, los efectos que está teniendo la guerra en Ucrania tras la invasión rusa.

Ello ha obligado a tomar una serie de medidas absolutamente extraordinarias para tratar de hacer frente a una amenaza para la salud pública mundial de magnitud desconocida, con efectos sobre la población, nuestras formas de vida y nuestro tradicional modelo de desarrollo. Con el apoyo de las instituciones internacionales, transnacionales, europeas y nacionales se ha puesto en marcha el *Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Plan España puede*, con el que poder liderar, junto con los actores económicos y la sociedad civil, la recuperación social, económica y ambiental.

Para ello se han habilitado un conjunto de fondos (en el caso español equivalentes al 20% de su PIB), los más importantes de nuestra historia reciente, que tratan justamente de iniciar el camino de la recuperación hacia ese pretendido nuevo modelo de desarrollo que se reclama más justo, sostenible y resiliente. En este crucial contexto y momento, el objetivo del X CIOT fue el de presentar y reconocer la forma en la que se van desarrollando algunas de las actuaciones previstas en los planes y estrategias estatales y autonómicas. Tanto las que presentan un mayor y más claro impacto territorial, como también aquellas para las que las propias condiciones de cada espacio representan un factor, y un valor, a tener en cuenta con el fin de procurar unos mejores resultados en el logro de los objetivos e indicadores previstos.

El territorio, su planificación y la adecuada gestión de las políticas territoriales, desde diferentes puntos de vista (natural, patrimonial, urbano, infraestructural, paisajístico, rural, litoral, del desarrollo económico regional...), han sido siempre el leitmotiv de los sucesivos CIOT, y también en este X CIOT. Con el título de *Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio (de la ordenación del territorio y las políticas territoriales)*, quedó organizado en cuatro grandes ejes temáticos, cada uno de ellos desagregados en tres líneas, que recogieron las distintas aportaciones, fueran estas de naturaleza científico-académica, técnico-práctica, de análisis de experiencias en marcha o de evaluación de los resultados obtenidos hasta la fecha. Fueron los siguientes:

## **A. HACIA UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA:**

- A.1. Ecosistemas e infraestructuras resilientes: de los perímetros protegidos a una conexión eficiente y respetuosa con la matriz territorial y el paisaje, en espacios abiertos y en el litoral; Infraestructura verde y azul; soluciones basadas en la naturaleza.
- A.2. Transición energética e impactos territoriales: despliegue e integración de las renovables. El papel de las comunidades energéticas renovables y de la energía distribuida.
- A.3. Transformación del modelo de producción y consumo: economía circular y nuevos sistemas industriales (industria 4.0), agroalimentario y de transporte.

## **B. COHESIÓN TERRITORIAL COMO EQUILIBRIO, ARTICULACIÓN Y COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS SOBRE EL TERRITORIO:**

- B.1. Ordenación del Territorio desde la escala subregional y su relación con el urbanismo y las actuaciones estratégicas: marco legal y procedimental; condicionantes, limitantes y posibilidades de mejora para una adecuada gobernanza.
- B.2. Lucha contra la despoblación: nuevas relaciones rururbanas y formas de desarrollo rural. Las Reservas de Biosfera como paradigmas de desarrollo sostenible.
- B.3. Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad como forma de ordenar el territorio: Planes estratégicos locales (CLLD), Inversiones Territoriales Integradas (ITI)...

### **C. AGENDA URBANA Y METROPOLITANA; HACIA CIUDADES Y TERRITORIOS MÁS SALUDABLES:**

- C.1. Nueva ciudad verde y nuevo urbanismo. Tele-trabajo, tele-comercio, tele-ocio y su efecto sobre la ciudad.
- C.2. La ciudad de la salud, la equidad y la cohesión social. La ciudad resiliente ante los riesgos y su gestión.
- C.3. Movilidad sostenible intraurbana y metropolitana.

### **D. FORMACIÓN DE PROFESIONALES, EDUCACIÓN Y NUEVA CULTURA DEL TERRITORIO PARA UNA NUEVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

- D.1. Qué formación de grado y postgrado tenemos en España: diagnóstico y propuestas.
- D.2. Hacia un nuevo horizonte de la disciplina y la profesión de cara a los nuevos retos sociales, económicos y ambientales.
- D.3. Producción científica y conexión con la práctica y la percepción social (posnormalidad, ciencia ciudadana, empatía, conflictos, participación...).

En consonancia con ellos, se contó con una serie de mesas redondas, hasta un total de siete, repartidas a lo largo de las tres jornadas del Congreso, cuyos contenidos principales han sido preparados para su publicación en este número.

- 1ª Planificación y gestión integrada en las Comunidades Autónomas (CCAA). Adaptación a los procesos de recuperación y resiliencia de Next Generation EU.
- 2ª Políticas territoriales para la transición ecológica.
- 3ª Transición y políticas de mitigación y adaptación al calentamiento climático global.
- 4ª Transición digital y cohesión territorial. Sus implicaciones en el modelo de desarrollo.
- 5ª Fondos estructurales y agendas locales. Realidades y potencialidades para España.
- 6ª La insatisfactoria judicialización de la formalización del planeamiento y la necesidad de cambios sustanciales en la normativa vigente.
- 7ª Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro inmediato y en los próximos años.

A continuación, se presentan los principales argumentos e ideas fuerza extraídas a partir de un primer análisis de: los contenidos de las ponencias y comunicaciones que han realizado los/las relatores/as de las mismas, de las mesas redondas y de las discusiones de las distin-

tas sesiones. Se presentan siguiendo un criterio temático sobre cada una de las cuestiones a las que vienen referidas, que se presentan agrupadas en los diez bloques siguientes:

**1. En el futuro, al pensar en políticas del territorio dirigidas hacia la sostenibilidad, se debe ser muy consciente de que los límites de la Tierra ya han sido sobrepasados:**

- 1.1. La transición ecológica y su demanda de sostenibilidad debe ser incorporada en los instrumentos de planificación territorial y urbana. La renovación de estos instrumentos, algunos muy antiguos y desfasados, es una buena oportunidad para ello, con una mayor participación de las CCAA y su cooperación con la Administración General del Estado (AGE) a la hora de aplicar las actuaciones asociadas a las 30 componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- 1.2. Los criterios de ordenación sostenible empiezan a ser tenidos en cuenta tanto por la ordenación territorial como urbanística. Sin embargo, persisten las contradicciones entre las los ODS y las políticas económicas que justifican las inversiones en infraestructuras, el consumo de energía y la generación de residuos para el mantenimiento de la competitividad.
- 1.3. Habrá que realizar importantes esfuerzos para poder convertir la Agenda 2030 en un instrumento estratégico de carácter integrado y no solo puntual o sectorial a ser encajado en las prácticas habituales, que justamente se pretenden mejorar aprovechando la ventana de oportunidad que aquella supone. Para ello se requiere de una mayor participación de las CCAA y su cooperación con la AGE a la hora de aplicar las actuaciones; una coordinación que resulta imprescindible, como se ha evidenciado con la “Estrategia de intervención a largo plazo en el parque de edificios de Euskadi” del Gobierno Vasco.
- 1.4. Se entrevé la necesidad de apostar por ciudades y territorios más frugales, tendentes al ahorro y eficiencia en su metabolismo. En concreto hay que apostar por unas nuevas ciudades verdes y saludables. En ellas la equidad, la movilidad y la cohesión deberán constituirse en los principios rectores de su planeamiento, que trate de reconducir los derechos de aprovechamiento de una forma más racional de acuerdo con estos principios y objetivos. Las nuevas Agendas Urbanas van más allá de los usos del suelo, como ya se recoge en la del País Vasco y la de Asturias.
- 1.5. En el mismo sentido, las actuaciones en la ciudad consolidada deben plantearse desde enfoques integrados que incorporen los valores de la sostenibilidad ambiental, la eficiencia económica y la equidad social, junto a los culturales y de buena gobernanza.
- 1.6. Este nuevo planeamiento, alineado con los ODS y con la nueva Agenda Urbana, requiere de la puesta en práctica de nuevas formas de gobernanza a los distintos niveles de las administraciones responsables, tanto entre los distintos niveles (AGE y, muy especialmente, autonómicos y locales) como de cooperación intersectorial e intermunicipal, con especial atención a los espacios metropolitanos.

**2. La transición ecológica**, entendida como un proceso de cambios en los sistemas de producción y consumo, en las instituciones sociales y políticas y en las formas de vida y los valores de la población, que conduzcan desde una situación como la actual -demasiado costosa ambientalmente y llena en consecuencia de excesivos riesgos- a una situación futura ambientalmente sostenible, compatible con la capacidad del planeta para mantener las actividades humanas, **implica tomar en cuenta el calentamiento global y sus efectos sobre el sistema socioeconómico, así como la transición energética hacia las energías renovables como elemento fundamental.**

2.1. La evolución acelerada del cambio climático, implica la necesidad de incorporar al planeamiento una serie de medidas dirigidas su mitigación, como la descarbonización.

El calentamiento global es fruto de la saturación de los límites que tenían los sumideros de carbono, de ahí necesidad de descarbonización (como se recoge en la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo española de 2020). Ya se han alcanzado los 1,18°C de calentamiento y las iniciativas presentadas en la COP 26 de Glasgow respecto a los Compromisos de Emisiones de los Países (Nationally Determined Contributions, NDCs) son claramente insuficientes si no se quiere sobrepasar los 2°C. El resultado es que previsiblemente se superarán los 3° antes del 2050, sobre todo porque ya existen algunos “tipping points” próximos a superarse. Los riesgos más evidentes que se derivan del calentamiento son las olas de calor extremo, una mayor frecuencia e intensidad del riesgo de incendios, sequías y el de precipitaciones extraordinarias.

2.2. En los procesos de cambio climático, el análisis de riesgos es fundamental. Una Ordenación del Territorio (OT) eficaz prevé y evita problemas y consecuencias de localizar los usos más vulnerables en zonas de riesgo, siendo clave para reducir daños. El empleo de cartografías de peligrosidad y de vulnerabilidad resultan imprescindibles para la toma de decisiones con éxito.

A nivel internacional, Marco de Sendai de Naciones Unidas (2015) establecía muy claramente qué se debía hacer y cómo había que hacerlo: asumir que los riesgos existen, identificar los tipos de desastres que se pueden producir, fortalecer la gobernanza con mayores niveles de coordinación y acuerdo, invertir en la reducción del riesgo y en el incremento de la resiliencia, especialmente en las zonas costeras. La región mediterránea es una de las zonas más afectadas por el cambio climático, con claros impactos ambientales como la subida del nivel del mar, entre otros.

2.3. Para poder hacer frente a estos riesgos, hay que priorizar las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN), dado que las soluciones de la ingeniería civil convencional no siempre resuelven los problemas, y promover la Infraestructura verde (IV) como elemento fundamental de los instrumentos de OT. Aunque las SbN se han aplicado con éxito en escalas micro de plan parcial o de proyecto de urbanización, deberían plantearse con valentía a escala más amplia, municipal o supramunicipal.

2.4. En el caso de las sequías, las acciones importantes no solo deben provenir de un adecuado manejo del medio físico (acciones ecológicas), sino también del sistema

poblacional (acciones socioeconómicas) que lo habita y que lo trabaja. Probablemente la determinación, la cooperación y la aplicación de la experiencia atesorada por los habitantes del lugar sea una de las más efectivas palancas para recuperar entornos amenazados.

- 2.5. Desde hace mucho tiempo los científicos han venido advirtiendo no solo del cambio climático, sino también de la “gran aceleración”. Si se miran indicadores como el consumo de materias primas, la producción de residuos o de la evolución de la población, todos ellos muestran que a partir de la mitad del siglo pasado se ha acelerado el proceso de consumo y destrucción del planeta.

En 2006 se alcanzó el pico de extracción de petróleo convencional, como también se han alcanzado ya los picos de extracción de otros minerales como el cobalto y el cobre, y están próximos a alcanzarse los de litio, platino, berilio, estroncio, indio, galio y tantalio. Todos ellos minerales sobre los que en estos momentos descansa la transición ecológica de la economía, basada fundamentalmente en tres grandes ejes: a) transición a las energías renovables que requieren de esos minerales; b) transición del motor de combustión al eléctrico; c) ampliación de la economía digital y el despliegue de las tecnologías 5G.

- 2.6. Sin embargo, las transiciones que se están poniendo encima de la mesa no se sostienen con los recursos disponibles en el planeta, ni a nivel de energía ni de materiales a la actual escala. Por ello se recurre al “dumping”, externalizando la huella ecológica fuera de los mercados. Tanto esta transición hacia los nuevos materiales, como también posibles modelos de decrecimiento, pueden ser causa de nuevos conflictos y desigualdades.

- 2.7. El estudio de Greenpeace “Cuánto hace falta para entrar en números verdes” publicado en 2021 establecía que en España, en el cuatrienio 2021-2024, para poder acometer una transición ecológica, transversal y bien direccionada, que cumpliera con los objetivos de reducción de emisiones planteados por la UE tanto en el escenario 2030 como en el escenario 2050, sería necesaria una inversión del entorno del 4,8 % del PIB. Esto suponía unos 197.000 M€ en cuatro años.

- 2.8. Para sostener las vidas de forma justa y en dignidad hay que considerar las variables ecológicas y también las variables sociales. Hablar de sostenibilidad obliga a considerar las dos dimensiones. De lo contrario se puede incurrir en el riesgo de que, en sociedades básicamente ecológicas en el plano de los indicadores verdes, las necesidades humanas no queden cubiertas de una forma justa, dejando fuera a amplios sectores de la población.

### **3. La transición energética ha de ser justa, para que el tránsito de las energías fósiles a las renovables no perjudique a los más débiles:**

- 3.1. Va a demandar nuevas materias primas cuya oferta es limitada y centralizada en unos pocos países y distribuidores. Esto genera inflación de precios, aumentando

los costes de producción, como también sucede con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

- 3.2. La digitalización y la economía circular (también dentro del proceso de digitalización) pueden paliar esta situación de carencia y carestía de nuevos materiales y de productos (desmaterialización); siempre que esta digitalización no invite a desarrollar nuevos consumos banales de energía que se identifican con el aumento de la calidad de vida pero que son prescindibles, y se concentre en los verdaderamente necesarios y disruptivos, lo que exigiría un cambio en el modelo de producción.
- 3.3. La gran dependencia energética en el caso de España, junto al hecho de que nos encontramos en un entorno de altos precios de la energía y de que el mercado eléctrico es de una gran rigidez, hacen que la economía española resulte muy vulnerable a los precios energéticos.
- 3.4. Por este motivo, la transición energética debe fundamentarse en la autosuficiencia regional, promoviendo corporaciones energéticas locales renovables y la democratización de la energía renovable. En este sentido, se cuenta con la ventaja competitiva de que España es un país con importantes recursos energéticos renovables, caso de la energía solar, tanto en horas de sol como en cubiertas existentes. Sin embargo, están siendo infrautilizadas: 15 Gw instalados frente a los 90 Gw de potencia solar posibles en tejados o comunidades energéticas, de acuerdo a los criterios técnicos.
- 3.5. Cobra sentido entonces el concepto de biorregión para una transición económica y energética que mejore la resiliencia propia de cada territorio en materias como la energía y recursos básicos como el agua. Esta implica una nueva relación ecológica campo-ciudad y una nueva relación funcional en las regiones urbanas/metropolitanas.

En este sentido, la OT se muestra con más potencial y utilidad que instrumentos ambientales como los PORN, porque resultan más limitados, tanto en lo relativo a su bioconectividad como en las posibilidades de integración socio-ecológica en los espacios que ordenan. Precisamente el Plan Estratégico de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en discusión en estos momentos, en línea con la Estrategia de Biodiversidad y con la estrategia “De la granja a la mesa” de la Unión Europea, trata de avanzar en esta dirección.

- 3.6. Hay que modificar/completar el modelo actual de la red eléctrica, porque este hace que la generación de electricidad se concentre en ciertos lugares. En España el modelo energético no es distribuido sino centralizado (prácticamente el 90% de la generación es centralizada) y dominado por el oligopolio eléctrico.

El modelo que parece mejor es un modelo distribuido de media y baja tensión (reversible, de la producción al consumo y viceversa), con el apoyo de centrales de alto potencial para sectores industriales y de movilidad (redes de transporte de alta tensión).

3.7. En el caso de las grandes plantas centralizadas que permitan el suministro de energía a la industria, a zonas residenciales, etc., éstas deben responder a una lógica de ordenación territorial que las ubique en los puntos idóneos. Sin embargo, esto no está sucediendo en la actualidad. Muy al contrario, lo que está produciéndose es una gran concentración de proyectos en torno a los llamados puntos de evacuación, muchos de los cuales tendrán seriamente comprometida su viabilidad o no serán viables.

Y es que, en materia de energías renovables, eólicas y ahora la fotovoltaica, se ha pasado de un régimen concesional a otro de autorización. Ello ha provocado que los distintos territorios, municipios o parcelas entren en competencia, dificultando una correcta ordenación territorial al debilitarse la acción y el control públicos sobre estos usos.

3.8. Respecto de las instalaciones de producción de energía fotovoltaica, la autorización de aquellas de más de 50 MW corresponde a la AGE (que suelen responder poco a los intereses del territorio donde se instalan y más a los centros de consumo y a los fondos internacionales de inversión), mientras que las de menos de 50 MW corresponde a las CCAA.

Dado que cualesquiera de ellas deben ajustarse a los instrumentos de OT y urbanos, una adecuada coordinación entre ambos niveles de la Administración del Estado resulta necesaria; lo que no siempre sucede, tal y como se demuestra, por ejemplo, en Aragón y la Comunitat Valenciana. En el lado opuesto, experiencias como la Mesa de Transición Energética de la Ciudad de Valencia evidencian la capacidad de poder generar proyectos desde la participación de los agentes locales en colaboración con las administraciones.

3.9. Debe insistirse en la importancia de localizar los centros de producción lo más próximos posible a los de consumo, procurando evitar, como sucede ahora, que se soliciten autorizaciones para instalaciones a más de 200-300 Km de los puntos de consumo.

Se observa una clara contradicción entre este objetivo de proximidad al punto de consumo (como se recoge en la normativa) y el esquema de funcionamiento tradicional que se está siguiendo, situando la producción en un punto alejado de las áreas de consumo, sin tener en cuenta la planificación territorial y sin disponer de una infraestructura básica que sirva a todas las instalaciones. Y ello a pesar de que también la Agenda Urbana Española, cuando habla del equilibrio territorial, señala que las áreas rurales no deben ser las que cubran totalmente las demandas de las áreas urbanas.

3.10. En materia de la energía esto se traduce en potenciar el autoconsumo y en distribuir estas instalaciones de una forma equitativa en los territorios.

En este sentido, la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra, pretende que el incremento la energía fotovoltaica se haga a través de instalaciones

ubicadas en suelos urbanos y urbanizables, intentando preservar en la medida de lo posible el suelo rústico. El Gobierno Foral está apoyando iniciativas para favorecer el consumo de proximidad y las iniciativas de comunidades energéticas. A pesar de ello, en los dos o tres últimos años se ha producido un aumento exponencial de solicitudes de implantación de huertos solares, que afectan sobre todo a zonas agrícolas, lo que ha provocado la reacción de los sectores agrarios y agroalimentarios, como también sucede en la Comunitat Valenciana. En el caso balear, un territorio insular de reducidas dimensiones, la opción prioritaria ha sido optar por pequeñas instalaciones, fácilmente integrables en el territorio.

- 3.11. Lo relevante cuando se fija una transición hacia otro modelo energético, un proceso de plazo más largo, es ir fijando retos a corto plazo y de forma operativa en una escala temporal de una legislatura. Es lo que realmente hace ver la decisión y la importancia que le otorga un gobierno y un parlamento.

El cierre de centrales térmicas de carbón y los efectos de la pandemia han abierto una ventana de oportunidad de inversiones para la transición con fondos europeos, si se han preparado estrategias/planes concretados en proyectos público-privados. Estar preparado para poder afrontar estos retos y oportunidades debe ser la prioridad, como en el caso del País Vasco, de Navarra y de Asturias. En el caso de Navarra está revisando su Estrategia Territorial, siendo una de las cuestiones clave el problema del desequilibrio territorial. En el de Asturias, como elemento de coordinación se ha establecido un sistema ventanilla única en una oficina de proyectos europeos que vienen territorializados desde las conferencias sectoriales de los diferentes Ministerios; también se ha creado un comité asesor de fondos europeos.

- 3.12. Si no se involucra a la población en los beneficios de esta generación de energía, con un modelo de energía distribuida descentralizada, van a surgir distintos tipos de conflictos. Por este motivo debe promoverse el autoconsumo, dado que, además, los beneficios en materia de precios que supone pasar de las convencionales a las renovables no siempre están siendo transferidos al consumidor.

La Directiva 2018/2001 de la UE pretende poner al usuario en el foco del sistema eléctrico, con una serie de derechos, de entre los que cabe destacar dos:

- el derecho a la simplificación de la tramitación administrativa y notificación simple para ciertos tipos de instalaciones descentralizadas, y
- el derecho a que las autoridades regionales y locales puedan incluir en su planificación urbana las normas sobre autoconsumo, comunidades de energías renovables, etc.; que no ha tenido el desarrollo esperado y que deberá ser potenciado. Por su parte, y aunque no se cuenta todavía con una Estrategia Nacional de Autoconsumo, el Ministerio de Transición Ecológica en diciembre de 2021 hizo pública la Hoja de Ruta de Autoconsumo.

En España, sólo el 25 % de la capacidad solar instalada es de autoconsumo residencial, comercial e industrial, frente al 55 % en Francia o el 70 % en Grecia o Alemania

y, en cualquier caso, se encuentra muy alejado de la media europea. De acuerdo con un estudio del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE), el autoconsumo puede alcanzar entre 9.000 MW y 14.000 MW de potencia instalada en 2030. El complemento ideal para ello es el almacenamiento tras el contador. La Estrategia de Almacenamiento Energético establece como objetivo llegar a los 400 Mwh para 2030.

- 3.13. La energía distribuida incluye tanto los consumos individuales como los compartidos (comunidades de vecinos) y de comunidades energéticas, que utilizan la energía generada por una central fotovoltaica ubicada a una distancia menor a los 500 m. Una distancia que algunos usuarios quieren ampliar hasta los 2 km, como sucede en otros países europeos, aunque este tipo de instalaciones no son las preferidas por la población para que se ubiquen en las proximidades de sus viviendas.

En todo esto, el papel de los ayuntamientos es fundamental, que deben participar activamente en estas comunidades y priorizar el suministro a aquellas familias que están en riesgo de exclusión.

- 3.14. Un modelo de generación distribuida que potencie el autoconsumo y las comunidades energéticas locales, que democratice el sistema, va a tener un impacto territorial porque el mallado, la red eléctrica de media y baja tensión necesaria va a ser mucho mayor. Esto va a afectar más o menos a entre el 1 y el 2 % del territorio. Hay que decidir qué parte del territorio se va a utilizar en los instrumentos de planeamiento, para decidir cuál, dónde y cuánto suelo se va a destinar a la generación y distribución de energía (suelo energético).

El antagonismo que se da entre la alta valoración social de la energía eólica como parte de las energías renovables y su frecuente rechazo (por la insuficiencia de mecanismos previsores y garantes de las condiciones de localización en la planificación), justifica la necesidad de su regulación. Sin embargo, la mayor parte de los planes generales de ordenación tienen ya muchos años, motivo por lo que no recogen los nuevos usos del suelo como el energético.

Las administraciones deberán hacer un esfuerzo para incorporar a su planeamiento todos estos usos y, al mismo tiempo, agilizar su tramitación administrativa; algo que no está resultando fácil a pesar de algunas iniciativas de reforma legislativa en materia de suelo y de procedimiento administrativo.

Ante esta situación, en Baleares se ha optado por el uso de instrumentos de ordenación del territorio de carácter sectorial, como el Plan de Equipamientos Comerciales, para establecer algunas medidas en materia energética, aunque fuera de forma transitoria, en espera de que los ayuntamientos se adapten y lo trasladen al planeamiento urbanístico. En otras ocasiones, como en el caso valenciano, lo que se hace es justamente facilitar estas instalaciones. Así el Decreto Ley 14 del 2020 de 7 agosto del Consell de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de energía renovables por la emergencia climática y la necesidad

de la urgente reactivación económica, recoge expresamente en su articulado que si el planeamiento no prohíbe expresamente en el suelo no urbanizable común la implantación de una actividad, como por ejemplo la generación de energía renovable, esta se considera un uso compatible y pasa a estar permitido. Su rápida aprobación contrasta con los escasos avances con la aprobación de los distintos planes subregionales de OT en redacción.

#### **4. El papel del paisaje y el patrimonio resulta clave para el mantenimiento de un adecuado funcionamiento del sistema territorial y para el desarrollo económico desde un punto de vista socio-ecológico e integral, a través de su incorporación a los instrumentos de planificación para una mejor interacción de los procesos socio-ecológicos con el medio:**

- 4.1. Infraestructura verde (IV), SbN y el Paisaje pueden ayudar en este sentido, aprovechando el papel movilizador del Convenio Europeo del Paisaje. El paisaje ya se considera como un derecho que permite la mejora la calidad de vida de la población, un valor cultural e identitario y un factor de atracción para la actividad económica, como un valor para el desarrollo local y regional ligado a las propias características. Para ello, es necesaria la formulación de instrumentos y estrategias a nivel regional, y la catalogación de los elementos constitutivos de los paisajes locales a poner en valor, implicando en esto a la población local, para un correcto entendimiento y la lógica de las medidas a llevar a cabo. En los casos presentados, el paisaje se ha mostrado como una herramienta para la transición hacia territorios más sostenibles, en especial para la mejora de la calidad urbana y la identidad cultural.
- 4.2. Este reconocimiento y puesta en valor, dando lugar a un nuevo “zoning”, es hoy más necesario por las afecciones de nuevos usos y transformaciones que avanzan a gran velocidad, sin espera y a veces sin reflexión, como son los parque eólicos y solares.
- 4.3. Sin embargo, en relación con la conservación y la protección del paisaje, no siempre se dispone de figuras de planeamiento apropiadas que puedan ofrecer una visión más holística e integradora de la aproximación al territorio. Unas figuras que en muchas ocasiones reclaman las propias entidades locales, para poder disponer de instrumentos que superen las limitaciones de mucha de la planificación urbana y territorial existente, y evitar el habitual recurso a otro tipo de figuras de carácter más sectorial (como por ejemplo los planes ordenación forestal...), que tienen que ver más con cuestiones de carácter ambiental o de regulación del uso público que de paisaje.
- 4.4. Se ha evidenciado que la IV sigue su introducción en los instrumentos de OT de las CCAA, a lo que ha contribuido la Estrategia de IV europea de 2013 primero y, de forma más reciente, la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que entró en vigor el 14 de julio de 2021 mediante la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio.

Esta IV, cuya cartografía deben desarrollar las CCAA (de acuerdo con el Plan Estratégico para la Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecoló-

gicas), obligación que aparece recogida en la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, procura corredores de conectividad de los Espacios Naturales Protegidos (ENP), de la Red Natura 2000 y otros espacios de valor. Ello a pesar de las reticencias y reacciones que provoca, por las implicaciones que su declaración supone para la posible implantación de usos y actividades económicas sobre los espacios locales que forman parte de ella (como sucedía con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, cuya anulación por parte de Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana fue revocada por el Tribunal Supremo tras el recurso de casación ante el mismo que fue presentado por el Gobierno de la Generalitat Valenciana).

- 4.5. Se reconoce la importancia de los servicios ecosistémicos, en especial la biodiversidad, para reforzar la resiliencia del territorio y la protección eficaz mediante el planeamiento urbanístico y territorial. Por ejemplo, mediante una serie de criterios que permitan identificar y evaluar los factores de vulnerabilidad y su mapificación, con diferentes escenarios según los grados de restricción o incluso desclasificación de suelos.
- 4.6. En relación con los servicios ecosistémicos y la IV, es necesaria la regulación y protección del suelo con capacidad agrícola y productiva, reconociéndose la importancia de la regeneración de suelos para poder mantener su valor.

## **5. El actual modelo de planificación ya no resulta adecuado:**

- 5.1. El actual sistema de planificación sigue siendo básicamente el derivado de las leyes de ensanche del siglo XIX. El planeamiento urbanístico sigue un esquema muy rígido y alejado de los planteamientos estratégicos que reclaman las Agendas Urbanas, tanto la española, aprobada en febrero de 2019, como la Agenda 2030 de Naciones Unidas (de 2015) y las dos Agendas Urbanas internacionales, la europea y la de Naciones Unidas, ambas del año 2016.
- 5.2. Es lento y muy frágil, pudiendo ser anulado en cualquier momento de su elaboración y de su vida una vez aprobado; y, lo que es peor, por cuestiones formales más que sustantivas o de fondo.

Una nulidad que es total, sin posibilidad de anulaciones parciales o posibilidades de subsanación o transitorias. Algo que trataba de corregir la iniciativa de reforma de la ley de procedimiento administrativo de 2018 y cuyo alcance se ha visto reducido en el actual anteproyecto de ley actualmente en discusión pública. Todo ello no viene sino a confirmar que esta vía de la reforma normativa no consigue escapar de los mismos problemas que la motivaron, resultando mucho menos potencial y útil que la vía de la planificación estratégica.

- 5.3. El planeamiento urbanístico sigue siendo lento (la media de una modificación de planeamiento general está entre 1-3 años, y una revisión entre los 7-10 años), in-

capaz de resolver y dar respuesta rápida a las muchas cuestiones cambiantes que plantean ciudades y sociedades de forma mucho más dinámica (cambios en la línea de costa, en la red de carreteras, de las áreas inundables, modificaciones de las áreas de protección... que acaban provocando inseguridades jurídicas).

Esto genera muchas veces disfunciones sobre el propio territorio, conflictos con otros niveles de la administración, sobre todo con las entidades locales, y con las iniciativas privadas; fundamentalmente las de tipo económico y, especialmente en este momento, las que tienen que ver con el desarrollo de las energías renovables. La capacidad de producción de energía y los sistemas tecnológicos han ido evolucionando mucho más rápido que el propio planeamiento y su aplicación. La actividad económica va muy por delante de la capacidad de las administraciones para planificar y, sobre todo, poner en marcha instrumentos, por la complejidad de su tramitación.

Por ello, y frente a la elusión de los planes para optar por la vía del procedimiento administrativo, se ensayan iniciativas de carácter más estratégico, mediante las que proponer y decidir intervenciones, proyectos concretos y compromisos entre actores primero (como se está por ejemplo en los Planes de Acción de las Agendas Urbanas locales), para tratar de trasladarlos después a los instrumentos habituales del planeamiento urbanístico.

- 5.4. Se reivindica la Ordenación del Territorio como planificación integral, como concepto y como elemento cultural (cultura de planificación). La política de Ordenación del Territorio tiene que ser entendida no solo por la sociedad sino también y, en primer lugar, por la propia administración. Resulta muy poco ejemplar que, en bastantes ocasiones, los ciudadanos vean como diferentes departamentos de la administración ponen en marcha políticas contrapuestas.
- 5.5. Ello nos lleva de lleno a la cuestión de la coordinación administrativa y, más en concreto, al funcionamiento de las comisiones sectoriales previas a la aprobación definitiva de los planes. Algunas CCAA como Extremadura, Andalucía y la Comunitat Valenciana, han introducido cambios en sus legislaciones que tratan tanto de hacerlas más ágiles, acortando los plazos necesarios para la emisión de los preceptivos informes sectoriales en una única instancia u órgano colegiado, como adelantando su implicación desde las fases iniciales del proceso de formulación de los planes, y no solo al final para que ratifiquen la alternativa seleccionada.
- 5.6. Para que la planificación territorial llegue a ser consensuada y participada se necesita de una legislación clara, de una adecuada ley de procedimiento y naturaleza de los planes, para evitar que sean las sentencias judiciales las que acaben por decidir qué planificación es posible y el modelo territorial resultante; de forma sobrevenida y sin una concepción previa clara del modelo o visión territorial que la planificación persigue. El cambio legislativo facilitará el cambio de la jurisprudencia (el primero es anterior a la segunda).

- 5.7. En el caso de los proyectos asociados a los fondos Next Generation, parece haberse producido más innovaciones en materia de procedimientos, con el fin de poder justificarlas en plazo (finales de 2023), que en la naturaleza de las acciones, que siguen centradas en los proyectos e instrumentos sectoriales, en lugar de los integrales o territoriales.
- 5.8. No se puede ni debe improvisar creando proyectos sobre la marcha para responder a las sucesivas convocatorias de los fondos. Planificar implica pensar en el largo plazo, capitalizando lo existente para mejorarlo, y aprovechar las oportunidades optimizando los recursos, y premiando y difundiendo las mejores prácticas a modo de benchmark. Tal y como hace, por ejemplo, la Iniciativa Urbana Europea (Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al FEDER y al Fondo de Cohesión), que fomenta las sinergias entre programas europeos urbanos como la UIA (Acciones Urbanas Innovadoras), la Agenda Urbana para la Unión Europea o los intercambios con URBACT, el principal programa de cooperación urbana e intercambio de experiencias entre ciudades europeas.
- 5.9. Las estructuras administrativas se enfrentan al gran reto de poder hacer uso de los fondos Next Generation europeos (NGE) en tiempo y forma, y de lograr los objetivos de forma adecuada. Para ello se han debido enfrentar al desafío de tener que abordar con una gran premura los ajustes necesarios.

La puesta en marcha de los NGE, en paralelo al inicio del nuevo periodo de programación comunitaria (Política de Cohesión 2021-2027), ha aumentado enormemente la cantidad de fondos que estarán a disposición de España y que tiene que emplear en 6 años: 70.000M de Euros en subvenciones y 80.000M en créditos. Esto significa multiplicar por tres el ritmo de inversiones con fondos europeos del periodo que 2014-2020. El actual reto es mucho mayor que en anteriores ocasiones.

- 5.10. Las 10 políticas palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se vinculan y solapan con los 5 Objetivos Políticos de la Política de Cohesión, lo que obliga a una estrategia coherente y complementaria entre ambos que permita actuar de forma integrada y a largo plazo.

Como principales retos para las ciudades y pueblos en España de cara al periodo de programación 2021-2027 sobre los que actuar destacan: 1) Ciudades más resilientes: recuperación socio-económica de la crisis postCOVID. 2) Invertir en la transición verde y digital (Smart cities). 3) Estrategias a largo plazo integradas y participativas. 4) Óptica de áreas funcionales urbanas (incluyendo las conexiones urbano-rurales). 5) Reforzar la capacidad administrativa (Iniciativa urbana europea).

## **6. Nuevas relaciones urbano-rurales para una mejor cohesión territorial apoyadas en la digitalización:**

- 6.1. Respecto de las relaciones ciudad-campo, unas adecuadas cooperación territorial y relaciones urbano-rurales resultan condiciones básicas para lograr la cohesión territorial.

La ciudad y los espacios rurales, como parte del mismo territorio, no son elementos disjuntos ni con una jerarquía inamovible, como ha puesto de manifiesto la pandemia del COVID-19 y se promueve desde los fondos Next Generation.

- 6.2. La componente digital puede contribuir de forma decisiva a replantear los procesos de concentración/desconcentración en el territorio. La pandemia ha servido para reconsiderar la localización de los servicios y las actividades productivas, tradicionalmente radicadas en las ciudades y que pueden distribuirse también a lo largo de los espacios rurales.
- 6.3. La conectividad digital del territorio, de forma transversal (para las personas, empresas y administraciones) y evitando/corrigiendo el riesgo brecha digital (entre personas mayores y colectivos más vulnerables), resulta clave para la cohesión y la lucha contra el despoblamiento.

Aunque no es condición suficiente para que la cohesión territorial vaya a ser más fácil, la posibilidad de operar a distancia y de generar y procesar enormes cantidades de información hace que muchas de las barreras físicas que antes condicionaban la expansión del desarrollo económico hayan dejado de operar o que lo hagan de otro modo.

- 6.4. Esto lleva a poder redimensionar y reclasificar los territorios, más allá de lo que serían los usos clásicos del suelo para las actividades de los sectores primario, secundario y terciario.

En lugar de hablar en términos de especialización sectorial, se debería pensar en un planteamiento de especialización territorial (en línea de las Estrategias de Especialización Inteligente propuestas por la UE). Uno de los conceptos económicos más interesantes en los últimos años en este sentido es el de las plataformas regionales de innovación.

Más que buscar sectores de productividad agregada, se trata de integrar sectores para que la productividad crezca en el conjunto del territorio. Todo esto tiene que ver mucho con la cultura digital, no desde un punto de vista segmentado de industrias y de servicios, cada uno por su lado, sino como una comunidad que ofrece y que tiene o puede tener competencias amalgamadas.

- 6.5. Los espacios rurales presentan nuevas oportunidades de desarrollo territorial ligadas tanto a los servicios ecosistémicos como a las nuevas economías verde y azul, en línea con la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, fortalecida con la necesaria acción por parte de las administraciones autonómicas.
- 6.6. La infraestructura digital es hoy tan importante como cualquier otro suministro básico, como lo fueron las redes de saneamiento y de carreteras en el anterior siglo. Así se ha entendido por ejemplo en Asturias, que aspira a tener el 90% de su territorio con servicio 5G y que también tiene como objetivo la capacitación para poder

usar estas Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) entre población y administraciones (ventanillas digitales y de servicios, especialmente en los centros comarcales).

6.7. Para poder utilizar las tecnologías digitales es muy importante disponer tanto de redes de comunicaciones y de elementos que permiten la conectividad, como de las capacidades. Unos recursos humanos adecuados resultan imprescindibles para hacer posible el aprovechamiento de los flujos de información y del acceso a la información.

- En términos de inversión acumulada, España está en una buena posición para poder hacer uso de las tecnologías digitales. Se encuentra bien posicionada en cuanto a redes de comunicaciones y niveles de equipamiento de las empresas y de los hogares para la utilización de estas tecnologías, con indicadores muy altos: el 96 % de los hogares tienen acceso a banda ancha y el 99,5 % de los hogares disponen de teléfono móvil y el 84% de los hogares disponen de ordenador, sin que se produzcan grandes diferencias territoriales, aunque se aprecia un descenso en el caso de los municipios menores de 10.000 habitantes, en los que baja al 78 %, manteniéndose en cambio el porcentaje de teléfonos móviles.
- Sin embargo, los niveles de habilidades digitales de la población en general son más modestos. El uso individual más extendido de estas tecnologías es para comunicarse, y en el trabajo para operaciones simples como el manejo de ficheros. Sólo algo más de la mitad de la población sabe utilizar un procesador de texto y sólo el 8% sabe programar. Esto condiciona otros aspectos que están muy próximos a la vida social, como por ejemplo las relaciones digitales con las administraciones.
- De acuerdo con los datos del Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) de la UE, en 2021 al menos el 57 % de la población española cuenta con habilidades digitales básicas, pero solo un tercio está por encima de las básicas. Más específicamente, el número de especialistas TIC, necesarios para apoyar el aprovechamiento de las tecnologías en las empresas, sigue siendo un cuello de botella en España y en Europa. En España los especialistas sólo suponen el 3,8 % de la población, en Europa algo más, el 4,3 %.
- En cuanto al uso de las TIC por parte del tejido productivo, la situación es mucho menos halagüeña, la razón es que la digitalización implica cambiar el modelo de negocio, porque cambian los procesos productivos y sus formas de control, la relación con los proveedores y con los clientes, y los mercados a los que es posible acceder.

6.8. En cuanto a la digitalización de los servicios públicos, las oportunidades de utilizar los servicios públicos digitales (telemedicina, información, cultura, acceso a servicios y modelos inclusivos) ya existen, pero su aprovechamiento resulta limitado por las habilidades tecnológicas de la población.

6.9. Los fondos Next Generation de la UE van a ofrecer recursos muy importantes y será responsabilidad de cada administración aprovecharlos.

Cualquier iniciativa de los gobiernos en la ejecución de estos fondos tiene que demostrar que no producen daños significativos en otros ámbitos (principio del Do No

Significant Harm –DNSH-). Y sobre todo responder a unos objetivos que están muy ligados con los ODS, con el medio ambiente, con la reducción de la movilidad y la descarbonización, sin olvidar el coste energético y medioambiental que tiene la sociedad digital. En estos momentos, un 10 % del consumo energético (y va en ascenso) es imputable a los servicios en la nube, con muchos de los contenidos digitales prescindibles o directamente inútiles.

**7. La cooperación territorial a las distintas escalas (intermunicipal e interregional) constituye una estrategia muy adecuada para luchar contra el despoblamiento y fortalecer la cohesión territorial:**

- 7.1. La cooperación territorial se configura como un principio básico fundamental para el desarrollo territorial sostenible y la lucha contra el despoblamiento, tanto a nivel intermunicipal como también (aunque hasta la fecha ha resultado muy poco explorado) a nivel interautonómico, tal y como se propone con la iniciativa de la Biorregión Cantábrico-Mediterránea.
- 7.2. En el caso de la intermunicipal, instrumentos como los Fondos para la Cohesión, desarrollados por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, resultan especialmente de interés. En este caso se exige identificar y decidir cuáles deben ser los núcleos tractores en donde concentrar las actuaciones e inversiones.

Un trabajo de identificación que también se ha dado en el caso de Aragón, de Asturias y de Extremadura (con la definición de núcleos de tractores, de relevancia o base del sistema territorial, o de áreas funcionales/comarcales de recuperación rural), que se realiza a través de un sistema de indicadores preestablecido desde los observatorios territoriales (como en el caso de Navarra y en el de Aragón, que establece una estructura del sistema de asentamientos en 12 niveles).

- 7.3. Para liderar estas estrategias y relaciones interterritoriales, y junto a la voluntad política, es necesaria la participación y la interlocución de todos los agentes concernidos, y de forma muy especial en el caso de las áreas o regiones metropolitanas.
- 7.4. Pese a todo, existe un problema de gobernanza. Cuando se habla de áreas funcionales y áreas metropolitanas, no hay un órgano administrativo que coordine las acciones dentro de su ámbito. Este es un gran problema a resolver, en tanto no está clara la conveniencia/oportunidad de crear un nuevo órgano administrativo para ellas. En el caso vasco, esta función la suple la Comisión de Ordenación del Territorio, con una praxis de bastantes años, en cuyo seno se acota claramente cuál es el ámbito de intervención de cada una de las tres administraciones vascas así como el de la participación pública.

**8. En lo relativo a la participación, y en línea con las conclusiones del anterior IX CIOT, se sigue reclamando la participación ciudadana como uno de los pilares del proceso de transformación hacia enfoques de desarrollo territorial y urbano más sostenibles y estratégicos:**

- 8.1. La planificación a largo plazo da sus frutos y contribuye a empoderar a los ciudadanos por resultados; y viceversa, la necesaria complicidad de los actores permite hacer la planificación posible y que ésta pueda permanecer en el tiempo.
- 8.2. Hay que ganar el discurso de la planificación, haciendo que la idea de territorio esté mucho más presente en una población que no la tiene presente en su día a día (una nueva cultura territorial).

Para ello hay que hacer frente y reconducir la falta de identificación de la ciudadanía con las estrategias o planes que la administración desarrolla en el territorio. La excesiva carga burocrática, la inseguridad sobre lo que se planifica, con resultados muy a largo plazo, y la diferencia entre lo planificado y lo que realmente acaba haciéndose en la realidad, son razones que alejan a la población.

- 8.3. Siendo la participación pública muy importante, también lo es saber para qué, y si quien la promueve está finalmente dispuesto a recoger en el plan lo que de ella pueda surgir.
- 8.4. La participación que debe comenzar en el momento en que se definan los objetivos del modelo urbano y territorial, de forma que puedan ser consensuados desde el inicio y a lo largo de todo el proceso de elaboración, primero, e implementación, posteriormente, de los instrumentos de planificación territorial y urbana; en colaboración con los técnicos.
- 8.5. La participación presenta algunos requerimientos que son básicos, dado que en no pocas ocasiones se generan espacios de participación en los que quienes participan acaban dudando sobre su utilidad real:

- El primero de estos requerimientos es la facilidad de acceso a una información fiable y comprensible, a lo que pueden ayudar los observatorios.

Sin embargo, y en lo que respecta a la cuestión de la emergencia ecológica, la información de la que dispone la mayor parte de la ciudadanía es escasa, fragmentada, poco conectada entre sí y que no apunta a las causas estructurales de los problemas.

En consecuencia, en los procesos participativos la población puede estar debatiendo sobre cuestiones que no son nodales, llegando a conclusiones y propuestas de difícil implementación porque son irrelevantes o inviables.

- En segundo lugar, la participación debe tener efectos y acabar resultando de algún modo vinculante (como se sucede en las DOT, la Agenda Urbana y la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco).
- En tercer lugar, los procesos participativos participación deben tener una duración acotada en el tiempo, con unos resultados finales. En caso contrario, su alargamiento puede provocar la progresiva pérdida de interés de los participantes, no pueden pro-

longarse de manera casi indefinida en el tiempo. Para ello resultan aconsejable contar con la ayuda de profesionales con formación específica en este tipo de procesos.

- 8.6. Uno de los ejercicios de participación con mayor potencial en estos momentos son los que se encuentran vinculados con escenarios de futuro relacionados con el cambio climático, con la pérdida biodiversidad, y con cuestiones que afectan a la vida de las personas (donde se da lo de “qué hay de lo mío”). En ellos se debate y participa desde la consciencia de que el futuro de nuestros ecosistemas y de la biosfera es nuestro propio futuro. Es decir, que cuando se produce un sacrificio territorial también habrá sacrificio para las personas, porque ambos van unidos.
- 8.7. La participación ciudadana es un derecho, y debiera integrarse en el currículo desde las etapas iniciales del proceso educativo.
- 8.8. Educar a la población desde las etapas iniciales de la infancia sería la clave para sembrar las semillas del sentimiento de pertenencia y también de una cultura participativa. La educación será la vía para conseguir una participación más efectiva y propositiva que, a día de hoy, es a veces difícil de conseguir para las administraciones

**9. La ordenación del territorio y el urbanismo son una praxis, no una ciencia exacta, por tanto, requieren de una retroalimentación permanente entre la teoría y la práctica:**

- 9.1. Aunque se ha ido imponiendo el discurso sobre el agotamiento de los recursos, los límites del planeta o la conciencia de que nuestro futuro depende de que se logre atajar la pérdida de biodiversidad, esto no siempre llega de forma adecuada a las aulas. Una educación y formación crítica en estos valores contribuirá a que las generaciones futuras de profesionales se cuestionen el modelo de desarrollo y atiendan responsablemente a los límites del planeta.
- 9.2. El futuro de la planificación territorial depende en buena medida de la existencia de profesionales bien formados, conscientes y conocedores del campo teórico-práctico en el que se desenvuelven, y dispuestos a realizar ese ejercicio de reflexión permanente.
- 9.3. Estos profesionales han de saber integrarse en equipos multidisciplinares, preparados para poder lograr un entendimiento compartido y transversal de los problemas territoriales.
- 9.4. Se plantea la necesidad de llevar a cabo una revisión de gran calado en la formación de profesionales que afectaría a contenidos, estructuras docentes, metodologías y sistemas de aprendizaje, tratando de acercar la teoría a la realidad de la OT y del urbanismo.
- 9.5. La necesidad de utilizar métodos de decisión multicriterio, mecanismos del pensamiento complejo y de abstracción justifican, además, la necesidad de un grado de madurez intelectual suficiente.

9.6. En este sentido, pueden plantearse estrategias de formación multidisciplinar, especialmente en el nivel de posgrado de la enseñanza reglada, donde se carece de un título sobre la materia, y en la formación continua.

**10. A la hora de abordar las políticas territoriales en el actual marco de emergencia ecológica deben asumirse un dato clave incómodo y algunos nuevos principios:**

10.1. El dato clave es la inevitable reducción de la esfera material de la economía.

De acuerdo con la comunidad científica, globalmente la humanidad va a vivir con menor disponibilidad de recursos energéticos y minerales, de tierra fértil y de agua. En el marco de un cambio climático cada vez más intenso, según el IPCC y para la Península Ibérica, este tiene ya una incidencia grande especialmente en términos de disponibilidad de agua y de frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos.

10.2. Para poder hacerle frente se requieren nuevos principios como los de: cautela, precaución, suficiencia (una parte de la población deberá aprender a vivir con menos en la esfera de lo material y otros grupos necesitarán de más; de ahí los argumentos que cuestionan la opción del decrecimiento) y reparto de obligaciones y cargas (también de una nueva como son los cuidados).

10.3. Todo ello requiere que las políticas del territorio vayan acompañadas de capacitaciones que van a ser necesarias, no eludir los verdaderos y más acuciantes conflictos, ser capaz de gestionarlos y buscar consensos con los que poder resolverlos.

# 1ª Mesa Redonda. Planificación y gestión integrada en las CC.AA. Adaptación a los procesos de recuperación y resiliencia de Next Generation EU



**Moderadora: Rosa Pardo Marín.** *Directora General de Política Territorial y Paisaje. Generalitat Valenciana.*



## Participantes:



**Izaskun Abril Olaetxea.** *Directora General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra*

**Jorge García López.** *Viceconsejero de Infraestructuras, Movilidad y Territorio del Principado de Asturias*



**Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe.** *Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.*

**Ignacio de la Puerta Rueda.** *Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco.*



## Introducción

La Primera mesa que abrió la sesión del X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio tuvo lugar el 17 de noviembre de 2021, y contó con la participación de Doña *Rosa Pardo Marín*, Directora General de Política Territorial y Paisaje de la Generalitat Valenciana, que actuó como moderadora. La Mesa contó con la participación de *D. Ignacio de la Puerta Rueda*, Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco; *Doña Izaskum Abril Olaetxea*, Directora General de Ordenación del Territorio del gobierno de Navarra; *Doña Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe*, Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura y *Don Jorge García López*, Viceconsejero de Infraestructura, Movilidad y Territorio del Principado de Asturias.



En la sesión se presentaron las estrategias, planes, iniciativas, programas, proyectos, y normativa autonómica desarrollada con el fin de llevar a cabo la adaptación a los procesos de regeneración y resiliencia de los fondos Next Generation EU. Se abordó la planificación y gestión integrada de las políticas públicas en materia de Ordenación del Territorio y para ello cada ponente realiza una previa exposición relativa a las intervenciones realizadas desde su correspondiente ámbito competencial en la materia, atendiendo a los avances realizados orientados a la gestión y ejecución de los fondos europeos recibidos y a las dificultades encontradas.

En la mesa se pusieron en valor las estrategias de carácter transversal, que serán objeto de inversión en los distintos espacios, con el fin de conseguir territorios más cohesionados e inclusivos.

**Intervención de la Moderadora. *Dña Rosa Pardo Marín. Directora General de Política Territorial y Paisaje. Generalitat Valenciana.***

D<sup>a</sup> Rosa Pardo, indica que una de las cuestiones a abordar en la Mesa es la de conocer y concretar aquellas modificaciones normativas introducidas para hacer frente a la financiación recibida de los fondos Next Generation, con capacidad y solvencia para garantizar el éxito de su ejecución de forma rápida. En este sentido señala que los objetivos de una economía más verde y más resiliente y el desarrollo de la digitalización, recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del gobierno español<sup>1</sup>, han sido incorporados por las CC.AA en sus propias estrategias autonómicas. En el caso valenciano, la Propuesta de Estrategia Valenciana para la Recuperación<sup>2</sup> incorpora cinco ejes estratégicos: Ocupa-

1. <https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>

2. <https://presidencia.gva.es/es/web/gvanext/que-es-en-que-consisteix->

ción, Conocimiento e Investigación; Resiliencia y Transformación Digital; Transición Ecológica y Cohesión Territorial; Atención a las personas e Inclusión social y Gobernanza regional y administrativa más eficiente y multinivel.

**Intervención de D. Jorge García López. Viceconsejero de Infraestructuras, Movilidad y Territorio del Principado de Asturias.**

La intervención del representante del Gobierno del Principado de Asturias se centra en la presentación de las acciones que se han desplegado para la gestión de los fondos Next Generation. Se han puesto en marcha una treintena de iniciativas, en las que un aspecto importante ha sido la intención de acortar sus tiempos de ejecución.

Además, se ha desarrollado una Oficina de Proyectos Europeos, como elemento de coordinación de las diferentes políticas y que vienen territorializados desde las conferencias sectoriales de los diferentes Ministerios. También se ha creado un comité asesor de fondos europeos que ha coordinado la estrategia Asturias 2020-2030. La estrategia asturiana integra tres ámbitos de actuación: *Economía verde y sostenibilidad* que engloba un total de 11 estrategias; *Salud y longevidad*, con 7 estrategias, y *Cohesión territorial y conectividad* con 9 estrategias. Todas las estrategias tienen diversos puntos en común, y se fundamentan en un esquema de colaboración público-privada. Además de los tres pilares anteriores, hay otros dos de carácter transversal, el de *Transición Justa* y el de *Especialización inteligente*.

Con estos mimbres se genera la coordinación de estrategias a través de la Oficina de Proyectos Europeos para evitar la duplicidad de proyectos. A través de la herramienta digital, con apoyo de la Universidad, se han recibido más de 260 propuestas de más de un centenar de promotores, con iniciativas privadas que superaban los 18.000 M€. Además, de esta gestión de proyectos, el propio gobierno del Principado ha identificado tres puntos principales de acción:

- a) energía renovable y almacenamiento del hidrógeno verde;
- b) la potenciación del sector agrario forestal vinculado al reto medioambiental;
- c) la digitalización de la industria y la logística en Asturias como vertebración del territorio.

Estas propuestas deben apoyarse en la Ley 4/2021 de Medidas Administrativas Urgentes<sup>3</sup> que afectaran a los controles medioambientales, pero sobre todo en el desarrollo de una Ley Integral de Ordenación del Territorio de Asturias<sup>4</sup>, que viene a romper con la serie de las anteriores leyes de ordenación del territorio, y que tiene como objetivo constituirse en una herramienta de coordinación integral de todo el territorio en Asturias. Dado que el 80 % del territorio es rural y de muy baja densidad, mientras que el 80 % de la población se centra en el 20 % del territorio restante, uno de los retos más importantes que se ha planteado Asturias, es saber conjugar los dos escenarios, para el que los fondos europeos supondrán una ayuda muy importante.

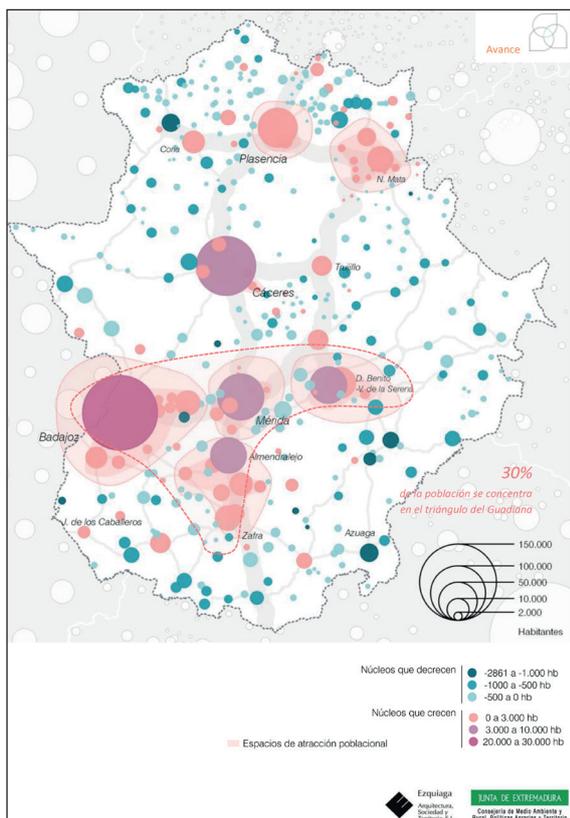
3. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2021

4. <https://www.asturias.es/ast/general/-/categories/610997>

## **Intervención de Dña. Eulalia Moreno de Acevedo Yagüe. Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura**

La DG nos sitúa en el marco de las obligaciones estatales derivadas de los fondos Next- Generation.-Extremadura dispone de 187 M€ para el periodo 2021-2023, 100 millones de los fondos FEDER, de los que la mitad se destinan a sanidad y los otros 50 para ayudas directas a los sectores más afectados. Los 87 millones restantes provienen del Fondo Social Europeo y se destinan a la promoción del mercado de trabajo, la educación y la formación. Lo mismo que en Asturias, con el fin de simplificar la gestión de estos fondos, la Junta de Extremadura aprobó el Decreto Ley (DL) 3/2021 de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>5</sup>.

A la hora de implementar estos nuevos proyectos, se debe tomar en consideración que existe un planeamiento urbanístico y una normativa con una antigüedad superior a los 30 años de media. La DG destaca la importancia de la Ley 11/2018, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS)<sup>6</sup>, de la que se señalan los aspectos vinculados a la sostenibilidad económica.



Evolución de la población extremeña 1986-2014.  
Fuente: Avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura. Julio 2020

A ello hay que añadir el citado DL 3/2021, que contiene medidas relevantes orientadas a acelerar la implantación de la LOTUS; así como también la Ley 2/2018 de Coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio<sup>7</sup>, que es la que ha planteado mayores retos en el ámbito urbanístico.

En cuanto a la LOTUS se establecieron importantes medidas relacionadas con las características de ocupación del espacio, aportando el dato de que sólo se tiene ocupado con urbanización el 3 % del territorio, el 30 % corresponde a espacios protegidos y el resto es territorio rural. De los 388 municipios extremeños, sólo 10 tienen más de 50.000 habitantes. Así, en dicha ley se hizo una distinción entre la gestión en los núcleos base, que son los de menos de 5.000 habitantes, y los núcleos de relevancia, y de las relaciones entre ellos, estableciéndose regímenes distintos de aplicación de la norma para cada uno de ellos.

5. BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2021

6. BOE núm. 35, de 9 de febrero de 2019,

7. BOE núm. 55 de 5 de marzo de 2018

Respecto de los fondos de Recuperación y Resiliencia en Extremadura, se están destinando prioritariamente a la eficiencia energética y a la mejora de la accesibilidad. La LOTUS establece unos criterios de ordenación sostenible que deben respetarse en todas las estrategias y planes, tanto para la ordenación territorial como la urbanística. En materia de accesibilidad, se incorporó la ocupación de superficie de dominio público y espacios libres u otras dotaciones públicas cuando fueran indispensables para la instalación de ascensores, aparcamientos adaptados, así como otros servicios comunes o previstos en actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Ello se declaraba causa suficiente para cambiar la clasificación y la calificación del suelo, sin que estos elementos pudieran ser tenidos en cuenta a efectos de limitación de edificabilidad, volumen, alturas o distancias mínimas si eran indispensables para la eliminación de barreras arquitectónicas. Así, se dio lugar a la creación de plataformas únicas de aparcamientos, que se destinan a cajas de ascensores, rampas exteriores a los edificios, zonas comunes a las que se les ha incorporado ascensores, beneficiándose de la agilización que ha supuesto contar con los fondos destinados a accesibilidad.

Con respecto a la eficiencia energética, la DG señala que se vienen fomentando actuaciones para la mejora de la envolvente térmica de los edificios, con el fin de reducir la demanda energética. Así, en las edificaciones de nueva planta se admiten aumentos de volumen que se deriven del aumento de la envolvente térmica.

En relación con el suelo rústico, la LOTUS diferencia entre usos naturales, vinculados, permitidos y autorizables. Como usos permitidos, se reconocen los alojamientos rurales, las actividades al aire libre; los usos culturales, educativos, artísticos; los de energía renovable hasta 5 Mw; los de formación y los de hostelería, entre otros. Con ello, se ha abierto la posibilidad a que de manera equilibrada, se puedan realizar actividades en el suelo rural que sean sostenibles. Los usos vinculados deben contar con la correspondiente licencia municipal, los permitidos con la calificación rústica municipal y los autorizables, con la autorización autonómica.

Se señala igualmente que se ha llevado a cabo también la descentralización de permisos, a través de las oficinas de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio, cuyo número se ha ampliado hasta 26. Estas oficinas han venido a autorizar actividades que no tuvieran impacto significativo en el medio, buscando promover una gestión administrativa simplificada en los núcleos base.

El Decreto Ley de Medidas Urgentes, fue un acelerador necesario para implementar la LOTUS en los municipios. Así en el suelo rústico, aquellos usos no prohibidos por el planeamiento se consideraban autorizables siempre y cuando, mediante informe del organismo competente, se pudiera garantizar la compatibilidad de éstos con la conservación de las características ambientales.

Igualmente, la Ley 2/2018 de 14 de febrero, de coordinación intersectorial, ha resultado de importancia, ya que ha permitido que la administración autonómica recabe y coordine los informes sectoriales de todas las administraciones públicas que recaen sobre planeamiento y los entregue al ayuntamiento afectado en un solo informe, consiguiendo que en dos meses se disponga de todos los informes sectoriales.

Además, para el caso de Extremadura se ha considerado importante entrar en el urbanismo de género, que se está poniendo en valor, teniendo en cuenta que en el futuro, la economía de los cuidados va a ser uno de los elementos de mayor desarrollo y que en su mayor parte se sustenta con el empleo femenino.

### **Intervención de la Moderadora. Dña Rosa Pardo Marín.**

En el caso de la Comunitat Valenciana, respecto de las actuaciones en suelo rústico se llevan a cabo por medio de dos mecanismos. De un lado, el equivalente a la calificación urbanística es una *Declaración de Interés Comunitario (DIC)*. Así, en aquellos usos que ya están permitidos en la normativa urbanística de cada zona de suelo rústico, se permite mediante la DIC, llevar a cabo la implantación del uso, con la correspondiente licencia municipal.

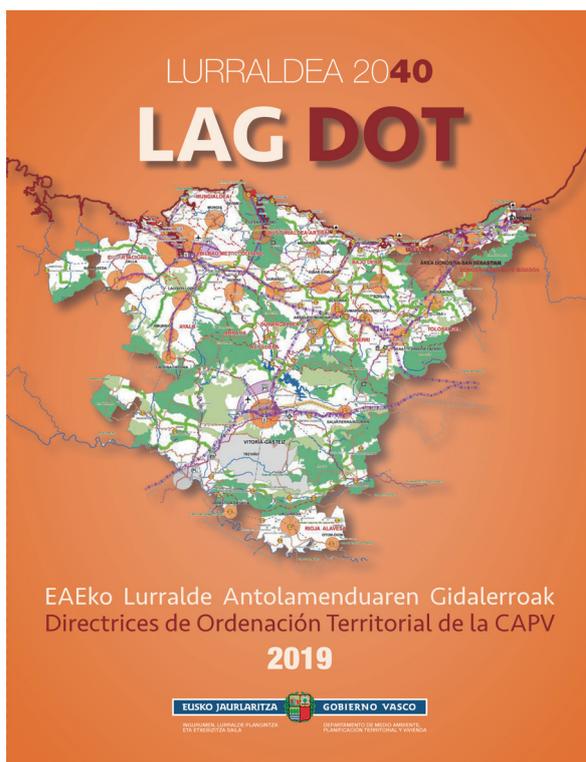
En suelo no urbanizable común, cabe una interpretación flexible de la norma y si un uso o actividad no está prohibido se podría autorizar con una DIC y sin necesidad de que esté expresamente permitido. En el caso de algunas implantaciones de grandes dimensiones, en la legislación valenciana señala, que la infraestructura verde debe estar delimitada con carácter previo a la decisión sobre qué usos y actividades se pueden implantar en cada categoría del suelo, Para ello, se hace una interpretación prudente y a través de un plan especial, se analiza y habilita esa posibilidad.

La moderadora indica que una de las cuestiones que sería interesante abordar en la Mesa es la de conocer y concretar aquellas modificaciones normativas que se han incorporado para hacer frente a la financiación recibida de los fondos Next Generation, con capacidad y solvencia para garantizar el éxito de su ejecución de forma rápida.

### **Intervención de D. Ignacio de la Puerta Rueda. Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana de Gobierno Vasco**

A continuación, interviene D. Ignacio de la Puerta Rueda, Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana de Gobierno Vasco, quien señala que el tema, si bien es complejo, supone incorporar no sólo la necesidad de adaptación de la planificación y gestión integrada de las CC.AA, sino en todos los niveles territoriales, pues es- apunta el director- el momento oportuno para tratar estas cuestiones. Esto lleva a plantear aspectos relacionados con los debates históricos sobre la calificación de la ciudad como entorno que debe trascender del espacio construido, y con una visión holística que no integra solamente el entorno físico, sino que debe tener en cuenta aspectos económicos, y políticos, que a la postre sustentan toda la planificación.

La Carta de Atenas, suscrita en 1931, ha sido la base de toda la planificación territorial y urbana del s.XX. La Carta propugnaba un nuevo modelo de ciudad, que buscaba resolver los problemas derivados de la aparición del vehículo a motor, cuyo uso en ese momento se entendía como una solución beneficiosa por temas sanitarios y ambientales, al eliminar la circulación de animales para el transporte de personas y mercancías por las ciudades. Junto



a esto, el vehículo a motor no era operativo en los cascos antiguos de las ciudades, pero por contra, suponía una mejora muy considerable en la capacidad de desplazamiento. Esto abría un nuevo modelo de ciudad especializada, con espacios dedicados a las cuatro funciones principales que ésta debería cumplir: la residencial, la del trabajo, la de los espacios públicos y la de conectar a todos los espacios anteriores entre sí.

Este nuevo modelo plantea elementos que buscaban resolver la incoherencia de los modelos urbanos de finales del s. XIX y principios del XX. La ciudad debe ser analizada desde una visión territorial y debe tener su propia estrategia, en conexión con los instrumentos de carácter estratégico y los ODS (de los cuales se destaca el ODS 11 que centra la atención en las ciudades).

En el ámbito de Euskadi, la visión integral tiene que ver con cómo es el territorio, y los distintos ámbitos de concentración de la población. Así, el entorno urbano solo ocupa el 7 % del territorio y con un modelo territorial apoyado en las cabeceras de las comarcas que establecen un trama y estructura territorial.

Esto se analizó en las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas en 1997 y también en las revisadas de 2019<sup>8</sup>, en las que se recoge el modelo, y se incorporan los retos a los que se enfrenta el territorio, estableciendo también un marco normativo, según un esquema de planificación en cascada que se inicia con las Directrices de Ordenación del Territorio, continúa con las de las áreas funcionales y finaliza con el planeamiento municipal, consiguiendo desde el punto de vista normativo, una clara coherencia. En este contexto, y en el marco de los ODS, en Euskadi se aprobó en 2019 la Agenda Urbana Bultzatu 2050<sup>9</sup>, que incorpora la visión más estratégica en tanto que agenda territorial.

Dentro de la Agenda Urbana se identificaron los principales retos: *económicos, tecnológicos, ambientales y sociales*, revisando las estrategias de las administraciones públicas, para ver cuales tenían una incidencia sobre el territorio y analizar su coherencia. A partir de esto, la Agenda opera sobre ocho dimensiones, con una serie de líneas de actuación y sus correspondientes acciones, con una visión prospectiva con horizonte en 2050, alineada con la Agenda Urbana Europea y la de Naciones Unidas surgida de Habitat III y con elementos de incidencia transversal (gobernanza, igualdad de género, carácter integral de las intervenciones, la territorialización y seguimiento; y evaluación de todas las intervenciones). Así, se

8. <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a2lurral/es/>

9. <https://www.euskadi.eus/informacion/bultzatu-2050-basque-urban-agenda/web01-a2lurral/es/>

trata de promover el derecho a la vivienda, la movilidad, y desarrollar ciudades innovadoras, sabias, sostenibles, y con la inclusión como seña de identidad, en un modelo que se ejemplifica con la intervención a nivel de barrios que se viene desarrollando.

El COVID ha supuesto la aparición de una serie de iniciativas y fondos que se han traducido en una notable aceleración en el desarrollo de la Agenda Urbana. Los más importantes y novedosos de estos fondos, son los Next Generation, que se destinan no solo al mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sino también, por ejemplo, al desarrollo rural o a la investigación. A nivel estatal se han establecido diez políticas palanca vinculadas a 30 proyectos asociados y a la distribución de los recursos a recibir.

Estos treinta proyectos se desarrollan en Euskadi en el programa Euskadi Next 21-26<sup>10</sup>, que toma como base estrategias y actuaciones que aprovechan lo que se está desarrollando. No se trata pues, de crear nuevos planes y estrategias, sino de avanzar sobre lo que se está trabajando y desarrollar una organización coherente para dar respuesta a la nueva oportunidad que supone la dotación económica de estos fondos. Se parte del contenido y la estructura del Plan de Ciencia y de Tecnología de Euskadi 2030<sup>11</sup>, que se estructura en un conjunto de retos estratégicos, (entre ellos el de excelencia científica, liderazgo tecnológico industrial e innovación abierta) donde hay una serie prioridades estratégicas, tres identificadas a nivel de Euskadi que tienen que ver con la industria inteligente, la energía limpia y la salud personalizada, y donde a partir de estos grandes grupos se ofrecen una serie de oportunidades vinculadas a la alimentación, a la eco-innovación, al entorno de las ciudades creativas con la Euskadi cultural y a una serie de iniciativas tractoras transversales relacionadas con el envejecimiento, la movilidad y la economía circular.

Estas actuaciones tienen como base una serie de estrategias que se habían venido trabajando con anterioridad, con horizonte en 2050. Así, se cuenta con la Estrategia Climática de Euskadi 2050<sup>12</sup>, con metas conectadas con algunos de los 30 proyectos fijados en el ámbito estatal para las políticas palanca; también la Estrategia Energética del País Vasco 2030<sup>13</sup>, que se proyectará también previsiblemente a 2050, el tercer elemento es la Agenda Urbana de Euskadi 2050<sup>14</sup>, en cuanto que tiene prioridades a nivel territorial con una visión más amplia de la ciudad y que va más allá del entorno construido, y la cuarta dimensión es la Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030<sup>15</sup>.

Se contempla, además, un elemento de carácter transversal, que es el reto de la igualdad de género, donde se incorpora no sólo la visión de género sino de carácter generacional (incluyendo aspectos como el trabajo no remunerado).

10. [https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/euskadi\\_next\\_program\\_doc/es\\_def/adjuntos/EUSKADI-NEXT-2021-2026.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/euskadi_next_program_doc/es_def/adjuntos/EUSKADI-NEXT-2021-2026.pdf)

11. <https://www.euskadi.eus/pcti-2030/web01-a2pcti30/es/>

12. <https://www.euskadi.eus/documentacion/2015/estrategia-vasca-de-cambio-climatico-2050/web01-a2ingkli/es/>

13. [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia\\_energetica\\_euskadi/es\\_def/adjuntos/3E2030\\_Estrategia\\_Energetica\\_Euskadi\\_v3.0.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia_energetica_euskadi/es_def/adjuntos/3E2030_Estrategia_Energetica_Euskadi_v3.0.pdf)

14. Ver Nota (8)

15. <https://www.euskadi.eus/documentacion/2020/estrategia-de-economia-circular-de-euskadi-2030/web01-a2ingkut/es/>

El citado programa Euskadi Next 21-26 se estructura en ocho componentes que operan de forma sectorial y que tienen que ver con: la salud y el cuidado de las personas; el aprendizaje a lo largo de la vida; la dependencia energética; la movilidad sostenible; la digitalización e innovación de las administraciones; empresas y cadenas de valor; el hábitat urbano; el hábitat natural y la prevención de desastres naturales y la economía circular. Se ha hecho un trabajo de vinculación de cada una de estas componentes a los treinta proyectos del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (España Puede), que trata de canalizar lo que puede venir y que puede ser uno de los grandes retos a los que nos enfrentemos, para que sea un éxito el resultado del programa extraordinario, por la dificultad derivada de la gestión para la Administración Pública. Para favorecer al máximo esta gestión, se estableció una gobernanza multinivel donde se definió una planificación económica de recursos, para examinar los impactos que el plan iba a tener, intentando canalizar dichos recursos hacia los ámbitos más rurales de la Comunidad Autónoma.

En el hábitat urbano, y respecto de la intervención de barrios, en los que se ha planteado un nuevo modelo de actividad que tiene que ver con la transformación de entornos urbanos hacia ámbitos más amigables y accesibles, que tengan dotaciones de proximidad y que permitan que se puedan establecer equipamientos que faciliten el teletrabajo de cercanía, con servicios múltiples, donde el barrio pase a ser no sólo de consumo energético nulo, sino de balance positivo, o que se conviertan en sumideros de CO<sub>2</sub> con la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza, o con infraestructuras verdes (y azules).

Se prevé que los barrios sean inteligentes, incorporando la digitalización no sólo en la gestión de los servicios que se dan, sino también en la integración de nuevas infraestructuras y servicios inteligentes, permitiendo que éstos sean habitables y saludables porque tengan las viviendas y capacidad para responder al estrés al que le hemos sometido. En este contexto se han previsto medidas que acaben potenciando al orgullo de los habitantes de pertenencia a un lugar, y todo ello en una suerte de conexión y vinculación del urbanismo con su impacto en la salud de las personas, como elemento a tener en cuenta.

Por último, decir que la Agenda Urbana de Euskadi está teniendo el reconocimiento de su interés no sólo por parte de la propia Unión Europea, que así lo manifiesta en diferentes documentos, sino de la propia ciudadanía.

### **Intervención de la Moderadora **Dña. Rosa Pardo Marín.****

La moderadora señala lo oportuno de introducir la salud como un componente más de las agendas urbanas, como sucede en el caso de la Agenda Urbana valenciana, que actualmente se está redactando.

En referencia a la salud, también remarca que, aunque a raíz de la Carta de Atenas citada por D. Ignacio de la Puerta, se había considerado la zonificación de usos en la ciudad como la solución más efectiva para evitar condiciones de insalubridad, ya está fuera de toda duda

que hay otros aspectos, como por ejemplo, los efectos derivados de la movilidad, que inciden negativamente sobre este componente de la calidad de vida.

### **Intervención de Dña. Izaskun Abril Olaetxea. Directora General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra**

La DG presentó como está abordando Navarra el reto que ofrecen los fondos Next Generation. Así, señala que se han identificado, partiendo de los planes y estrategias en desarrollo durante los últimos años, una serie de proyectos y se han articulado en tres estrategias, que propugnan la cohesión territorial y social, la innovación digital y la transformación ecológica de la Comunidad. Estas estrategias son:

- 1) la Estrategia de Digital Navarra<sup>16</sup>, en las que se quieren abordar 35 inversiones por valor de 716 M€;
- 2) la Estrategia de Cohesión Territorial-Social<sup>17</sup> que integra tanto proyectos de infraestructuras orientados a lograr una mayor vertebración de todo el territorio navarro pero con integración de cuestiones sociales que tienen que ver con proyectos innovadores en temas de cuidados, reforzamiento de servicios sociales, y un plan de recuperación transformación y resiliencia para el sistema sanitario público, con una inversión de 217 M€. En total de los proyectos propuestos se podrían acelerar inversiones que suponen 3400 M€.
- 3) la Estrategia de Transición Ecológica Navarra Green<sup>18</sup> que plantea un cambio de modelo productivo en seis grandes ejes: edificación sostenible, energías renovables, movilidad, promoción rural, economía circular y biodiversidad, que abarca 74 proyectos con presupuesto de 770 M€, y con los que se espera movilizar una inversión de 3500 M€



En relación con los elementos clave de cada una de las estrategias, la Estrategia de Innovación Digital tiene como propósito convertir a la Comunidad Foral en una región digital para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y asegurar el progreso social y económico de toda la región. En esta cuestión, se prestar atención tanto a las zonas rurales como a los colectivos más vulnerables. Los tres elementos clave son:

- a. Conectividad total, impulsando red de comunicaciones para garantizar conectividad en el territorio, clave para ofrecer igualdad de oportunidades;

16. <https://gcpública.navarra.es/publica01/EDN2030/Documents/EDN2030.pdf>

17. [https://www.navarra.es/es/web/plan\\_reactivar/cohesion-territorial](https://www.navarra.es/es/web/plan_reactivar/cohesion-territorial)

18. <https://www.navarra.es/es/web/nagreen>

- b. Avanzar hacia la toma de decisiones basadas en datos. En este sentido la analítica avanzada se prevé puede permitir que la Administración Pública trabaje de forma anticipada (predictiva). Pues señala la DG, los datos debieran fluir entre las administraciones para ganar en eficiencia, operatividad, y agilidad en la toma de decisiones;
- c. Capacitación digital, que supone la capacitación del personal público para el uso de herramientas digitales con el fin de ofrecer servicios sencillos de utilizar. También se espera fomentar la preparación de profesionales expertos en tecnologías digitales.

Respecto de la segunda de las estrategias, la de Cohesión Territorial y Social, surge ésta de la colaboración de la mayor parte de las unidades del gobierno de Navarra en base a las estrategias que se venían desarrollando, con el fin de avanzar a una sociedad más cohesionada, equilibrada y próspera. Esta estrategia aúna aspectos territoriales, y propugna un equilibrio, pero poniendo especial énfasis en la limitación de la despoblación, incorporando una vertiente social relevante, a fin de combatir la pobreza y las desigualdades. En este ámbito se plantean 50 proyectos con una inversión de más de 1500 M€. Dentro de la batería de acciones que se proponen se destaca que desde el Departamento de Cohesión Territorial se va a trabajar en la construcción de pueblos y ciudades resilientes y en el desarrollo de infraestructuras.

En el ámbito de la competencia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Paisaje y Proyectos Estratégicos, se van a incluir el impulso del plan para el Pirineo, que es el ámbito territorial que reúne los mayores valores ambientales de Navarra, pero que presenta los datos más preocupantes en materia de despoblación y envejecimiento, lo que implica que en este caso se tenga que hacer una discriminación positiva, para propiciar opciones de futuro en esa zona. Además, se van a abordar otros proyectos con carácter más innovador, que se espera articular en base a los conceptos de infraestructura verde, para propiciar el desarrollo de ámbitos que tienen una presión de visitantes importante. En estas zonas se generan tensiones territoriales que se quieren resolver desde un punto de vista integrador.

En lo que se refiere a la “Estrategia de Transición Ecológica. Navarra Green”, nace con la vocación de crear alternativas sostenibles al modelo productivo actual. Se trata de un plan de transformación que abarca 74 proyectos, de sostenibilidad medioambiental, económica y social alienados con el Pacto Verde europeo. Se incorporan seis ejes de actuación:

- El primero relativo a edificación y eficiencia energética, con la implantación de edificios con un balance energético casi nulo; la construcción sostenible; la regeneración y la rehabilitación urbana.
- El segundo, relativo al fomento de la economía circular a través del diseño de una ciudad circular en el ámbito de la Universidad Pública de Navarra, la incorporación de nuevos centros en materia de gestión de residuos, y los apoyos económicos para iniciativas en este ámbito.
- El tercero es la modernización del ámbito rural, trabajando en la modernización del sistema de la producción agraria, mediante la incorporación de energía renovables, el fomento del uso de la biomasa y de la ganadería extensiva, y la promoción de la alimentación cercana y sostenible.
- El cuarto eje es el de gestión y conservación de la biodiversidad, mediante el que se quiere dar impulso a la gestión forestal certificada. En este contexto, se prevén inversio-

nes en el plan de la Red Natura 2000 (que comprende el 25 % del territorio navarro), el desarrollo de la estrategia de infraestructura verde y otros proyectos relacionados con las restauraciones fluviales.

Hay, además, una apuesta por las energías renovables, con el fortalecimiento del ecosistema industrial, pues Navarra ya tuvo un desarrollo del sector eólico de primera generación bastante relevante, y lo que se desea es seguir ahondando en él y fortalecerlo. Por ello, se espera el desarrollo de proyectos de energía fotovoltaica, hidrógeno verde, y sistemas híbridos de almacenamiento.

- Y el último eje es de la movilidad sostenible e innovadora, mediante el que se impulsa un plan de choque con inversiones en movilidad sostenible y proyectos tractores públicos-privados, infraestructuras de tecnologías y de testeo, así como un proyecto de distribución de mercancías de último kilómetro.

Lo que se propugna es un cambio de paradigma. Cambio que no se limita a medidas para dar respuesta a problemas medioambientales, sino en el que se comprometen a todos los departamentos de la administración en una visión integral de la sostenibilidad, que incluye el tejido industrial, la transformación del mundo de la construcción y la introducción de la economía circular.

Estos fondos se convertirán en una oportunidad de transformación y de fortalecimiento de las políticas de innovación que se venían desarrollando. No se trata solo de consolidar lo que ya se venía haciendo, sino también de incorporar componentes innovadores. Así, se ha hecho una apuesta decidida en las políticas en materia de rehabilitación de edificios y regeneración urbana en la ciudad, en crear en cooperación con la Universidad Politécnica de Zurich (ETH), un centro de investigación industrial y robotización de la construcción, que aporte desarrollo tecnológico y formación al sector para ofrecer viviendas asequibles, cada vez de mayor calidad.

Además, señala la Directora, se han venido a desarrollar algunas líneas que consolidan las políticas públicas de los últimos años, referidas a actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio, para crear un modelo más sostenible desde el punto de vista económico y ambiental, pero también social y poder recuperar los barrios como espacios de vida y convivencia. Estas intervenciones no se han realizado sólo en Pamplona y su comarca, que puede ser el espacio más urbanizado, sino que también se ha prestado atención a iniciativas que surgidas en el ámbito rural, en los pueblos más pequeños, buscando fórmulas de colaboración y concertación con las administraciones locales para poder llevarlas a cabo. Para ello, se ha considerado clave poder llegar a los ciudadanos, con lo que se están reforzando las Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVE) distribuidas por toda Navarra, con el fin de ofrecer un servicio integral de acompañamiento y apoyo técnico a las personas y comunidades que quieran acceder a la rehabilitación de sus viviendas.

En las actuaciones de rehabilitación de edificios se está prestando una atención preferente a la mejora de la eficiencia energética. Se viene trabajando ya hace varios años en estándares Passivhaus o de balance de consumo energético casi nulo, con resultados muy alentadores y reducciones en algunos casos, próximas al 85% del consumo energético. Esta idea

se quiere acompañar con la elaboración de un libro del edificio que sirva para mejorar la calidad constructiva.

En cuanto a los fondos asignados para Navarra en el periodo 2020-2023, se estarían incorporando en torno a 84,8 M€, orientados a la rehabilitación de barrios y viviendas y a la mejora de la eficiencia energética. Esto implica un esfuerzo conjunto para acometer reformas estructurales, para lo que la colaboración con el sector privado es básica. Dentro de ese presupuesto, los programas de rehabilitación alcanzan los 47,2 M€ para ayudas a la rehabilitación de edificios colectivos, pero también unifamiliares de arquitectura tradicional. Así mismo, señala la Directora, se seguirá actuando de forma similar a como se venía haciendo, con convocatorias plurianuales, con el fin de que las políticas de rehabilitación lleguen a las zonas rurales. También se ha puesto en marcha una convocatoria de 1.7 M€, orientada a la rehabilitación de viviendas en localidades de menos de 5000 habitantes. Por ello, insiste en la idea de que ya se tenía diseñado un modelo de intervención, y lo que se está haciendo es aprovechar la oportunidad que ofrecen los fondos europeos para profundizar en ellas y seguir fortaleciéndolas.

Así pues, los fondos europeos suponen una oportunidad para profundizar en las políticas que se venían desarrollando desde el Departamento de Ordenación del Territorio, Paisaje, Vivienda y Proyectos Estratégicos, que se articulan en alrededor de cuatro principios:

1. propugnar un modelo territorial y urbanístico sostenible;
2. la regeneración urbana de los pueblos y ciudades y la rehabilitación de viviendas;
3. la promoción de vivienda de alquiler asequible, y
4. el impulso de proyectos estratégicos que puedan dinamizar territorios rurales, para conseguir una mayor cohesión territorial.

Se destaca igualmente que se ha producido una colaboración con los ayuntamientos para que adapten sus planes municipales a los principios del urbanismo sostenible, para lo que ya se han firmado una serie de convenios de colaboración urbanística. También se ha iniciado una nueva línea de financiación de proyectos innovadores en materia de urbanismo para producir un cambio de paradigma, en la línea de lo expresado por los ODS y las agendas urbanas. En este sentido, se han apoyado iniciativas que tienen que ver con la movilización de espacios públicos en los ámbitos rurales, y se ha iniciado un proceso de revisión de la Estrategia Territorial de Navarra de 2005, para alinearla con los paradigmas actuales y especialmente con los principios de la Agenda 2030. Además, se ha desarrollado otra línea de trabajo basada en el desarrollo de procesos participativos en materia de paisaje, con el fin de aprobar una Estrategia de Paisaje, entendiendo el paisaje desde una perspectiva holística. Por último, se ha planteado la revisión de algunos planes supramunicipales que han generado tensiones en el desarrollo urbano de Navarra. Para ello se espera poder incentivar el debate sobre la nueva Estrategia Territorial de Navarra, que se espera tener aprobada a finales de 2023, lo que llevará aparejado modificaciones normativas.

En el marco de los programas de vivienda, se está a punto de finalizar la primera fase del programa de vivienda social en alquiler "Navarra Social Housing"<sup>19</sup>. Se han construido 524

<sup>19</sup><https://www.sociedadespublicasdenavarra.es/es/proyectos/vivienda-y-urbanismo/navarra-social-housing-plan-de-vivienda-de-alquiler>

viviendas y se esperan construir otras 600 más. Además, se quiere apostar por programas de ayudas a la renta para personas jóvenes.

Es importante señalar que en la actual legislatura, se ha creado la Dirección General de Proyectos Estratégicos, cuyo cometido es promover proyectos que generen dinámicas tanto territoriales como de cambio de paradigma en los sectores económicos. Esto supone una importante innovación en la cultura de la administración, cuyos funcionarios usualmente sólo gestionan expedientes. Se trata de acometer directamente los proyectos sin necesidad de que intervengan empresas públicas o ajenas a la propia administración. Desde esta nueva DG se ha dado impulso al proyecto de creación de un Centro Nacional de Industrialización y Robotización de la Construcción, que se espera sea una realidad en breve.

Además, contando Navarra con una importante superficie forestal, se ha hecho una apuesta por la utilización de la madera como material de la construcción y de la biomasa. Por último y financiado por los fondos Next Generation, se está planteando un proyecto de hidrógeno verde en la ciudad Agroalimentaria de Tudela, en la Ribera de Navarra.

Como conclusión, los fondos Next Generation en Navarra se dirigen a consolidar políticas públicas que ya estaban incorporando aspectos de innovación- territorial-, pero reforzando las inversiones en los ámbitos más castigados por la pandemia.

### Reflexiones derivadas del debate y conclusiones de la mesa

A las exposiciones de los responsables de las distintas administraciones autonómicas de Asturias, Comunitat Valenciana, Extremadura, Navarra y el País Vasco representadas en la mesa, siguió un debate, en el que se pusieron de relevancia las siguientes cuestiones:

1. En todas las intervenciones es lugar común incorporar mención a *modificaciones normativas que se enmarquen en las estrategias* alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible y las agendas urbanas.
2. Se persigue que el *Urbanismo y la Ordenación del Territorio tengan un carácter diferencial*, esto es que se adapte a la realidad de cada territorio, en el que un sistema de ciudades imbricadas y bien organizadas son elementos dinamizadores.
3. Se plantea la preocupación de que *la planificación pueda llegar a calificarse como generadora de tensiones* porque, en un momento dado, no se produzca el necesario encaje entre lo que se desea para un territorio y lo que permite el plan. En este punto, en más ocasiones de las deseables, la forma de aplicar la normativa es entendida por la población excesivamente restrictiva, abandonando el sentido común y obviando a las personas.
4. Una de las cuestiones clave tienen que ver con la gestión de los fondos europeos. Así, se plantea si se debe dar *más protagonismo a las CCAA, para que estén coordinadas las iniciativas palanca* con las actividades que se desarrolla en cada una de las regiones.
5. En este sentido, resulta necesario *fomentar mecanismos de coordinación* de la legislación sectorial con la legislación de ordenación del territorio, para que pueda tener la necesaria capacidad transformadora; esto es, que los fondos y recursos económicos europeos, no solo sirvan para hacer lo mismo de siempre sino para transformar ciudades

y territorios en modo sostenible y ajustándose a los procesos de transición ecológica, económica y energética.

En el contexto de estas líneas argumentales, las intervenciones que siguen abordaron cuestiones vinculadas a:

- Las *innovaciones introducidas en la gestión* que van desde la creación de la ventanilla única en el caso asturiano, para que todos los informes sectoriales que se tienen que realizar ante diferentes consejerías, se hagan desde una ventanilla única, y se tenga un plazo de tres meses para dar una respuesta unificada.

- La apuesta por medidas de coordinación en el caso extremeño, buscando un equilibrio territorial. En el caso del País Vasco, al disponer de directrices aprobadas, esto les aporta una perspectiva distinta, ya que éste es el marco para que operen las modificaciones normativas, contando con experiencia de más de 20 años donde se funciona como ventanilla única.

De nuevo se pone énfasis en el marco de la gestión en la detección de problemas de coordinación entre la legislación estatal y la estratégica, siendo preciso un enfoque holístico. En conexión con lo anterior hay que recordar que en el País Vasco se ha creado una viceconsejería para la gestión de los fondos europeos, porque se precisa esa visión transversal que es difícil de conseguir de otra forma. Igualmente, en el caso de Navarra, se ha creado una unidad específica dentro del Departamento de Economía y Hacienda para llevar a cabo la gestión de los fondos europeos, que entre sus funciones incorpora el seguimiento de las unidades del gobierno que van a llevar a cabo la gestión de los fondos.

- No menos relevante es la problemática derivada de *la necesidad de coordinación* de la planificación territorial con la urbanística y los proyectos. En esta materia, que afecta a todas las CC.AA en mayor o menor medida, reflejando el encaje que los fondos puedan tener en cada territorio, se exponen algunas medidas.

En el caso navarro, se señaló la importancia de haber establecido una *coordinación entre los proyectos que puedan afectar a las mismas materias*, lo que ha permitido que se imbriquen entre ellos y obligar a trabajar en cooperación entre unidades administrativas. Además, se buscan fórmulas de concertación con la Administración Local y con el sector privado, y en sectores que están relacionados con la innovación y el I+D+I. En ese sentido, la legislación sectorial profusa que incide en el desarrollo de las políticas públicas y en la concreción de los propios proyectos, es una barrera tanto para los gestores públicos como para los promotores privados.

Como ejemplo, la DG de Ordenación del Territorio de Navarra, presenta el caso derivado de falta de coordinación en materia eólica. Así, señala que en 2019 se aprobó un decreto foral para la tramitación de todos los proyectos eólicos en Navarra, para que todo se canalizara a través del órgano sustantivo (la DG competente en Energía), y acompasar todos los procedimientos con el procedimiento del sector eléctrico. Sin embargo, a la hora de la aplicación, se producen *“resoluciones administrativas concurrentes, contradictorias entre sí y no existe un órgano para dirimir esas diferencias”*.

- En el caso de los proyectos fotovoltaicos, tienen en Navarra una regulación más antigua, que emana de un contexto diferente del actual. Al tener que ir evaluando cada proyecto para ver cómo se reconduce o se modifican los criterios anteriores, la Administración se ve superada por los tiempos del desarrollo económico y social, y por ello cualquier desarrollo normativo (ya sea de ley o de decretos forales), obliga a incorporar procedimientos administrativos largos que pueden llevar hasta 1 o 2 años. Esto trae aparejado la necesidad de modificar reglamentariamente cuestiones que deberían ir más al fondo y conciliar los desarrollos sectoriales que se han hecho, con una falta de una visión integradora y sin tener en cuenta la proyección y los efectos que tienen en el territorio.

Así, desde la Directora General señala que, detectadas las incongruencias, la solución se plantea difícil, sobre todo en el marco del planeamiento, que puede implicar tener que pedir informes sectoriales, que no dependen siempre de la administración foral, lo que hace complicado el cambio de paradigma.

En este mismo sentido y desde el caso valenciano, D<sup>a</sup> Rosa Pardo apunta que hay objetivos ambiciosos en materia de la planificación eólica, pero que precisan una visión territorial, que requiere de la necesaria cooperación administrativa entre los distintos departamentos competentes, para que la administración autonómica responsable en materia de OT no tenga que pronunciarse caso por caso, teniendo que hacer frente a los innumerables conflictos que ello lleva asociado.

- Finalmente, se debate sobre la necesaria inclusión *de la digitalización y transformación digital en el territorio*. La conectividad digital es clave para hacer frente al reto demográfico y limitar la brecha digital entre territorios.

Sobre este tema, el Director de Planificación del País Vasco remarca que se ha demostrado que la infraestructura digital es tan básica como otras de suministro de servicios o de saneamiento que se incorporaron en el siglo XIX. En el caso asturiano se abunda en la misma cuestión, pues la pandemia lo ha puesto especialmente de manifiesto. Por eso, la estrategia digital debe ser transversal a todo el conjunto de estrategias en marcha, porque aún hay una brecha digital grande, tanto como consecuencia de la edad y la formación, como por la relación de la administración pública con la empresa privada. Esto se ha manifestado claramente en el caso del teletrabajo. Solo un reducido porcentaje ha sido capaz de llevar a cabo su actividad laboral como lo estaban haciendo antes de la pandemia.

Otra cuestión clave relevante es la necesidad de *capacitar al personal público en todas las habilidades digitales*, porque una administración ágil solo es posible *si la digitalización llega también a los empleados públicos*.

- Existe una coincidencia en la Mesa en que hay que abordar el tema de la transformación digital, sin olvidar las dificultades de acceso a la tecnología.

En Navarra, junto a la brecha digital con personas mayores, se está atento también a la brecha de los colectivos más vulnerables, que afecta a quienes no tienen acceso a

internet de banda ancha o no tienen equipo informático adecuado para el desarrollo de actividades. Esto movió a llevar a cabo un esfuerzo para que las familias más vulnerables tuvieran acceso a esos recursos. En el caso de Asturias, llegar a extender el 5G, debe ir acompañado de formación y de la toma en consideración del envejecimiento de la población, ya que los ciclos digitales influyen en nuestra vida diaria (por ejemplo, en el consorcio de transporte de viajeros en Asturias se está trabajando en eliminar pago en metálico). Esto debe ir unido a que se puedan realizar los trámites por la población. En ese marco, las ventanillas electrónicas de nueva creación deberían servir de espacios que permitan que la digitalización llegue a toda la población. La misma preocupación se manifiesta en el caso de Extremadura, País Vasco y Comunitat Valenciana.

Termina la Mesa con algunas reflexiones por parte del público asistente en torno a algunos de los temas tratados. Interviene D. Antonio Serrano, que recuerda en relación a los fondos Next Generation, que desde el principio se daba por hecho que todas las administraciones tenían sus estrategias y sus planes listos y que se iban a poder adaptarlos a los fondos, no para proponer nuevos proyectos, ya que cualquier proyecto que necesite evaluación ambiental es imposible que se aplique dadas las exigencias temporales del plan

La moderadora D<sup>a</sup> Rosa Pardo remarca la dificultad en la implementación real de los fondos. Las grandes empresas seguro que podrán reaccionar con mucha facilidad a los requisitos de los programas de financiación, pero el tejido de pequeñas empresas o de medianas empresas que hay implantada en nuestras regiones le es más sencillo adaptarse. Para esto, posiblemente hubiese sido necesario una colaboración manera más efectiva del Estado con las comunidades autónomas.

D. Ignacio la Puerta, señala que, efectivamente los fondos no están dirigidos a nuevos proyectos sino a estrategias que ya está en fase desarrollo, pero que, pese a todo, cumplir con los plazos establecidos ha supuesto un auténtico maratón. A esto se añade una serie de cambios sobre la marcha en la normativa de tramitación y gestión de los fondos que ha dado como resultado que en algunas ocasiones, se haya tenido que rehacer el trabajo realizado y pone como ejemplo de ello el programa Euskadi Next 21-26.

En este contexto, el mismo Ignacio de la Puerta pone de manifiesto el problema de la falta de mano de obra en la construcción y el incremento de los precios de las materias primas, que en algunos casos se pueden multiplicar por dos, y eso hará que *sean inviable financieramente ciertas intervenciones*.

A lo anterior hay que añadir la alta dependencia de otros países, tanto de materias primas como de productos elaborados y de energía y un componente especulativo en la subida de precios. Todos estos elementos hará que resulte aún más difícil cumplir con las previsiones económicas y de gestión previstas.

Por último, en relación al tema de las renovables, en el País Vasco se aprobó en 2002 un plan territorial sectorial de energía eólica<sup>20</sup>, que recoge las condiciones de los parques eólicos. [https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/plan\\_energia\\_eolica/es\\_8109/index.shtml](https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/plan_energia_eolica/es_8109/index.shtml)

licos momento se puede decir que la evolución ha sido tan rápida que el plan se ha quedado obsoleto. Igualmente hay unas directrices que marcan por donde deben ir las redes de transporte eléctrico de una forma coherente, pero de repente aparecen una serie de parques eólicos o de parques solares en otra comunidad que quieren distribuir energía a Euskadi a través de Navarra, sin tener en cuenta ninguna regulación ni directriz establecida de el punto de vista territorial.

En esta misma línea se expresa otro asistente, D. Antonio Valero, que señala que los grandes proyectos de renovables no están ligados en absoluto al territorio, sino a inversiones especulativas de fondos internacionales, que ni favorecen el desarrollo local ni tienen en cuenta la opinión de los habitantes de las zonas donde se quieren implantar.

Para concluir, la moderadora afirma que la Ordenación del Territorio implica *una gobernanza multinivel en la que vengan representadas las personas que están en el territorio*, y se comparta la idea de participación en la toma de decisiones, y la necesidad de *planificar de manera integrada y holística atendiendo a la necesidad social y al servicio del interés genera\**.

\* Todas las cursivas son nuestras. Las informaciones reflejan los datos extraídos de las intervenciones en la mesa 1 que tuvo lugar el 17 de noviembre de 2021 y su grabación en video, puesta amablemente a disposición, por los intervinientes de la mesa, y desde la organización del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Cualquier error u omisión inintencionada, como no podría ser de otra manera, es sólo imputable a mi persona

## 2ª Mesa Redonda. Políticas territoriales para la transición ecológica



**Moderador:** Ignacio de la Puerta Rueda. *Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco.*



### **Participantes:**



**Yayo Herrero.** *Antropóloga, ingeniera, profesora y activista ecofeminista*

**Jorge Marquínez García.** *Director General de Biodiversidad. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*



**Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe.** *Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.*

**Inés Sánchez de Madariaga.** *Arquitecta urbanista. Directora de la Cátedra UNESCO de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad Politécnica de Madrid*



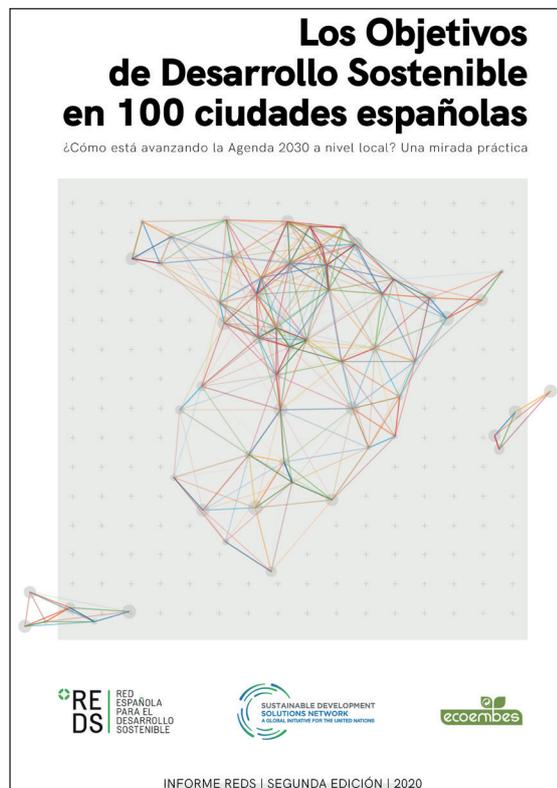
## **Presentación del Moderador. Ignacio de la Puerta. Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco.**

Previamente a la presentación de los invitados a la Mesa Redonda, el moderador hace notar que en paralelo a esta segunda mesa, se está celebrando, en la otra sede del Congreso, la tercera que lleva por título “Transición y políticas de mitigación y adaptación al calentamiento climático global”. Los temas que tratan ambas están claramente vinculados, no siendo fácil establecer para el moderador si las políticas de mitigación y adaptación al calendario climático global no forman también parte de la transición ecológica o si en la transición ecológica no incide también la transición energética, de manera que las separaciones que a veces se hacen para poder entender y atacar los retos a los que nos enfrentamos, en muchas ocasiones generan una cierta confusión.

Pasa seguidamente a presentar a las personas que componen la Mesa. Dos de ellas, Inés Sánchez de Madariaga y Eulalia Moreno de Acevedo participan por video-conferencia, mientras que Yayo Herrero y Jorge Marquínez lo hacen de manera presencial. Tras las presentaciones, cede el turno de palabra a Inés Sánchez.

## **Intervención de Inés Sánchez de Madariaga. Directora de la Cátedra UNESCO de Género**

Dña. Inés Sánchez, señala que a solicitud del presidente de Fundicot y director del X CIOT, su intervención se centrará en el segundo informe desarrollado por la Red Española de Desarrollo Sostenible (REDS), sobre el nivel de progreso alcanzado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 100 ciudades españolas<sup>1</sup>, en el marco de la metodología desarrollada por Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (SDSN), que es una red internacional con sede en Nueva York, de la cual REDS es su representante en España.



Red Española de Desarrollo Sostenible (REDS), sobre el nivel de progreso alcanzado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 100 ciudades españolas<sup>1</sup>, en el marco de la metodología desarrollada por Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (SDSN), que es una red internacional con sede en Nueva York, de la cual REDS es su representante en España.

### **Características del informe**

La red internacional ya viene desarrollando estos informes desde hace varios años y para diferentes ámbitos: globales, para regiones del mundo (según los criterios de delimitación que establece NN.UU) e informes por países. En el caso español, este de 2020 es el segundo informe de carácter municipal. El primero se publicó en 2018. A partir de los

1. <https://reds-sdsn.es/informe-ods-ciudades-2020>

datos disponibles de las diferentes fuentes de datos oficiales y utilizando una metodología que es la definida por la red internacional y por que tanto es la misma que se ha utilizado otros informes similares en otras partes del mundo, estos informes persiguen cuatro objetivos:

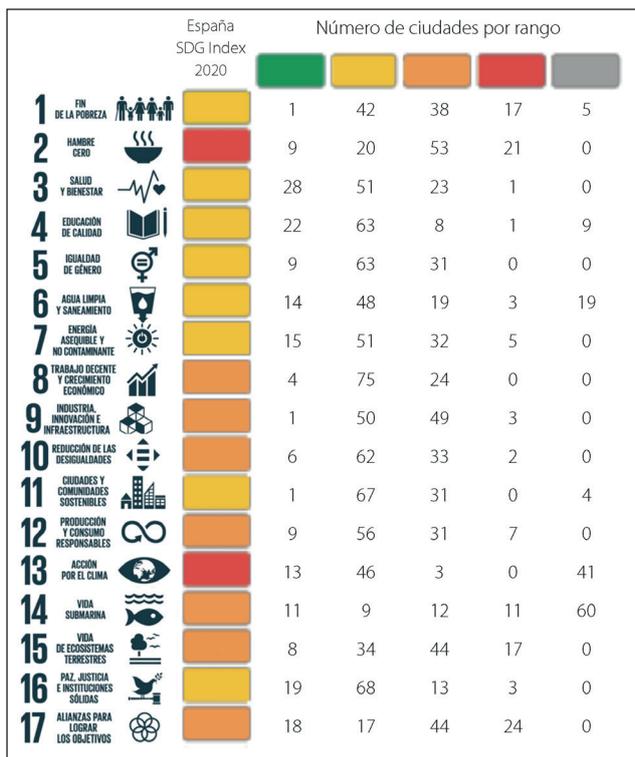
- Obtener una foto fija de cuál es el estado de implementación de los ODS en cien municipios españoles.
- Que los informes sean una herramienta práctica, útil y operativa que ayuden a las administraciones locales a identificar prioridades de acción para aplicar la Agenda 2030 en sus respectivos términos. Es importante indicar que con los informes no se busca hacer un ranking de ciudades, a diferencia de los de la red internacional, que sí lo plantean.
- Mejorar la información estadística disponible para los municipios, detectando los temas donde existe lagunas o posibilidades de mejora de los datos disponibles.
- Impulsar y apoyar debates sobre las prioridades y estrategias para implementar los ODS a nivel municipal

Respecto a las ciudades seleccionadas y los indicadores empleados, este último informe de 2020 recoge datos de 103 ciudades. Las de más de 80.000 habitantes, las capitales de provincia, las dos ciudades autónomas y las capitales de CC.AA. Por lo que respecta a los indicadores, se han empleado 106 provenientes de 24 fuentes de datos diferentes, todos ellos datos oficiales o de fuentes de calidad demostrable, siguiendo los criterios que establece SDSN a nivel internacional. De estos 106 indicadores el 84% son municipales. Cuando no se disponía de datos por municipios, se emplearon los provinciales. Además, el 47% son indicadores nuevos o que presentan mejorías respecto la 1ª edición y el 60% están actualizados. En esta 2ª edición se han incluido también indicadores de esfuerzo presupuestario y otros de origen cualitativo. También se ha contado con la colaboración de un grupo de gobiernos locales durante todo el proceso y con una consulta pública en la que se recibieron más de 120 comentarios y sugerencias.

Otra mejora de este informe respecto al anterior, es la incorporación de una pequeña encuesta sobre el grado de competencia que tienen las administraciones locales a la hora de la puesta en práctica cada ODS. Evidentemente, las competencias municipales varían según el objetivo de que se trate, lo que, lógicamente, puede condicionar su nivel de consecución.

### **Contenido del informe**

La información recogida en el informe puede visualizarse de diferentes maneras. Una de las más ilustrativas es la que permite conocer, para cada objetivo, el número de ciudades que se encuentran en cada uno de los cinco niveles establecidos. Se ha empleado un código de colores en el que el rojo indica el máximo alejamiento en la consecución del objetivo, mientras que el verde indica que el objetivo se ha cumplido. En la Figura 1 pueden verse los resultados. Como elemento de comparación, en la primera columna de la figura se indica, siguiendo la misma escala cromática, los resultados del grado de cumplimiento para el conjunto del país.



**Figura 1.** Número de ciudades por ODS y rango  
Fuente: Los ODS en 100 ciudades españolas. 2º informe.

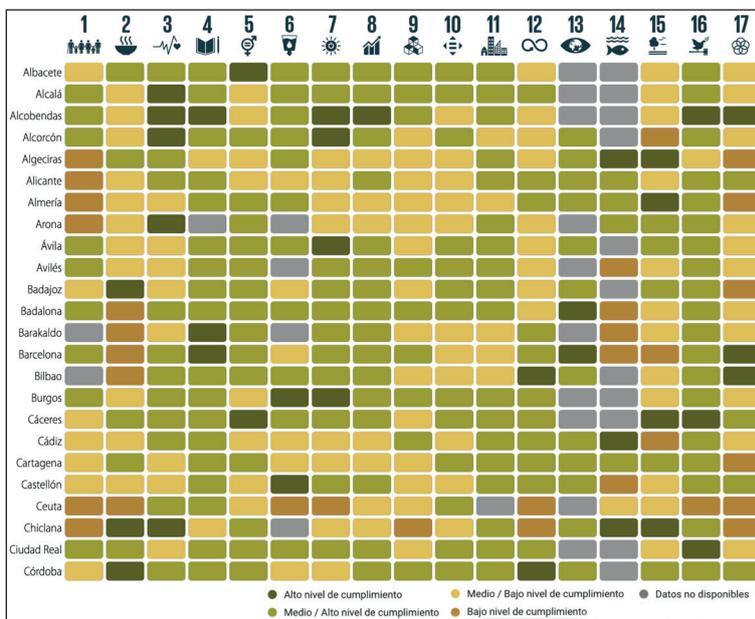
Como se puede observar en esa primera columna, en general, España está en el rango medio de cumplimiento, lo que resulta consistente con los resultados municipales. Los objetivos con más ciudades en el rango más alto, son el 3 (Salud y bienestar), el 4 (Educación de calidad), el 7 (Energía asequible y no contaminante), 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos). Por contra, los que tienen más ciudades en los dos peores rangos son el 1 (Fin de la pobreza), el 2 (Hambre cero), el 14 (Vida submarina), el 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y también el 17.

En la Figura 2 se muestra una parte de la tabla que sintetiza la valoración en el cumplimiento de los ODS para la totalidad de las ciudades. Se puede observar la particularización por ciudades del grado de cumplimiento de los diferentes

objetivos y, en general, el predominio de valores intermedios-positivos.

La Figura 3 muestra la ficha de ciudad de Valencia, con la valoración para cada objetivo y para los indicadores empleados para establecerla en cada uno de ellos. Se observa que el número de indicadores no es el mismo en cada objetivo, aunque todos ellos tienen un mínimo de cuatro. En Valencia, 10 de los 17 ODS están en un rango Alto o Medio/Alto y los siete restantes en Medio/Bajo.

El informe se complementa con una web interactiva<sup>2</sup>, en la que se pueden cartografiar los niveles de cumplimiento de cada ODS en las 100 ciudades, así como descargar en pdf y, para cada ciudad, la ficha de valoración global y por indicadores, similar a la de la Figura 3.



**Figura 2.** Nivel de avance en los ODS de algunas ciudades españolas  
Fuente: Los ODS en 100 ciudades españolas. 2º informe.

2. <https://spanish-cities.sdgindex.org/>



**Figura 3.** Valoración por objetivos y de los indicadores empleados para la ciudad de Valencia

Fuente: Los ODS en 100 ciudades españolas. 2º informe.

### **Comentarios del Moderador. Ignacio de la Puerta**

El moderador pregunta sobre los informes realizados en otros países y si sería posibles comparar los resultados entre ellos.

### **Respuesta de Inés Sánchez de Madariaga**

Este informe, elaborado por la REDS, forma parte de un conjunto de informes de la red internacional SDSN que se han hecho también para otros países. La SDSN tiene su sede en Nueva York y su director Jeffrey Sachs, catedrático de la Universidad de Columbia.

Uno de los informes que realiza la Red internacional es para todos los países del mundo y en él se incluyen los datos para España. Los indicadores empleados, por disponibilidad de datos, no pueden ser los mismos en cada país y, por tanto, los resultados no son comparables de forma directa. Estas cuestiones se deben tener en cuenta a la hora de establecer el alcance y la representatividad de este tipo de trabajos. Los datos son muy útiles, pero es necesario analizarlo en detalle y conocer cómo se recogen, cómo se analizan, la metodología empleada, etc. Lo mismo se puede decir de las comparaciones entre informes sucesivos. Los indicadores mejoran con el tiempo y, por tanto, dicha comparación, debe hacerse con cuidado para poder llegar a conclusiones razonables.

### **Intervención de Eulalia Moreno de Acevedo. Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.**

Tras la presentación del moderador, Dña. Eulalia Moreno indica que su intervención se centrará en las aportaciones que la Comunidad Autónoma de Extremadura puede realizar al tema objeto de la Mesa que es la transición ecológica. Para ello, presentará las principales políticas territoriales llevadas a cabo o en desarrollo, por la Junta de Extremadura dirigidas hacia la transición ecológica, aunque ya adelanta que, en su opinión, las ciudades sostenibles del futuro irremediamente serán los pueblos y de ello es un ejemplo la propia Extremadura, que cuenta con una huella ecológica positiva. Su exposición estará dividida en tres partes:

- ¿Qué se entiende por transición ecológica?
- La situación territorial de Extremadura
- Actuaciones emprendidas por la Junta de Extremadura hacia la una transición ecológica

¿Qué se entiende por transición ecológica?. Tomando la definición de Ernest García<sup>3</sup>, por transición ecológica se puede entender:

*“un eventual proceso de cambios en los sistemas de producción y consumo, así como en las instituciones sociales y políticas y en las formas de vida y los valores de la población, que*

3. García, E (2018). La transición ecológica: definición y trayectorias complejas. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, Nº. 125, págs. 86-100

*llevese de la situación actual, demasiado costosa ambientalmente y llena en consecuencia de excesivos riesgos, a una situación futura ambientalmente sostenible, compatible con la capacidad del planeta para mantener las actividades humanas; y todo ello sin alterar sustancialmente la organización de las actividades económicas ni las formas básicas del sistema político democrático y manteniendo ecosistemas”*

Por lo que respecta a la situación territorial, Extremadura ocupa una posición estratégica entre las tres grandes áreas metropolitanas peninsulares: Lisboa, Madrid y Barcelona.



La superficie de Extremadura es de 42.000 Km<sup>2</sup> y cuenta con 388 municipios. De los que tan solo 13 tienen una población superior a los 10.000 habitantes; en 22 su población está entre los 5.000 y los 10.000 habitantes y en los 353 municipios restantes, no alcanza los 5.000 habitantes. La densidad de población es muy baja, tan sólo 25 hab./km<sup>2</sup> y presenta una distribución dispersa de los núcleos urbanos y una di-

Fuente: Eulalia Moreno. Presentación en la mesa redonda

dinámica demográfica regresiva. Ante esta atomización, tanto la Ley de Ordenación del Territorial y Urbanística Sostenible (LOTUS)<sup>4</sup> como las Directrices de Ordenación del Territorio (DOTEX)<sup>5</sup>, establecen un sistema de relaciones entre núcleos por áreas funcionales, de manera que los denominados núcleos base que son, en general, los menores de 5.000 habitantes, se organizan para la obtención de bienes y servicios a partir de los llamados núcleos de relevancia, que son los de mayor población.

En relación a las actuaciones emprendidas hacia la transición ecológica, entre las más significativas se pueden citar:

- En paralelo a la LOTUS y la DOTEX, la Junta de Extremadura inició en la legislatura pasada la aplicación de la Estrategia de Economía Verde y Circular Extremeña<sup>6</sup>, que ha sido recogida por la LOTUS. Su objetivo es facilitar aquellos usos que se puedan dar en el territorio que tengan como fin el desarrollo de una economía verde y circular, apoyando la implantación en suelo rústico de actividades vinculadas a esta economía con diversos incentivos, por ejemplo, mediante exenciones tributarias.

- La LOTUS prevé la redacción de una serie de normas técnicas para el desarrollo de determinadas cuestiones que plantea la propia ley y que por su especificidad y su novedad,

4. Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. BOE núm. 35, de 9 de febrero de 2019.

5. Con el documento de avance aprobado. <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/dotex>

6. <http://www.juntaex.es/con03/economia-verde-y-circular>

se entendió que era conveniente trata de forma particularizada<sup>7</sup>. Hasta el momento se ha elaborado una guía y se ha aprobado una norma para la integración de la perspectiva de género en el planeamiento urbano y territorial<sup>8</sup>. Su función no es tanto facilitar que el planeamiento se ajuste a la normativa de género que pueda existir, sino que ésta ya se tenga en cuenta desde el inicio del plan. En la actualidad también se están redactando las normas técnicas del paisaje, que incluyen la consideración del paisaje y la protección contra la contaminación lumínica en los planes urbanísticos y territoriales.

- Con respecto a la participación ciudadana, también resulta especialmente importante. Todos los procesos urbanísticos y territoriales deben ser lo suficientemente participados para que la población se sienta vinculada a estas estrategias de desarrollo urbano y territorial, lo que, al mismo tiempo, facilita el control de las potenciales actuaciones contrarias a dicho planeamiento.

- Igualmente, la LOTUS incorpora en su articulado los principios de la Agenda Urbana Española<sup>9</sup>.

- Alguna de las leyes más influyentes para la transición son la citada LOTUS, el Decreto-Ley 10/2020 de medidas urgentes para la reactivación económica en materia edificación y ordenación<sup>10</sup>, aprobado por motivo de la COVID-19 y la aprobación del Avance de las Directrices de Ordenación del Territorio.

### ¿Cuáles son las cuestiones troncales que se establecen en la LOTUS?

- El equilibrio rural y urbano. En Extremadura sólo está ocupada el 3% de su superficie, el 97% restante tiene un carácter rural. Para la administración extremeña es fundamental un equilibrio entre lo rural y lo urbano que permita a la población sobrevivir en su propio territorio. Por eso resulta muy importante la inclusión de la perspectiva de género en el urbanismo y ordenación del territorio, que posibilite la conciliación entre la vida personal y laboral de las mujeres en un entorno inclusivo para ellas.

- Como se ha señalado anteriormente, el territorio se articula mediante los núcleos de relevancia territorial y los núcleos base del territorio, de manera que en su funciona-

7. En concreto, el artículo 56.1 de la LOTUS señala que:

*Las normas técnicas de planeamiento tendrán por objeto la determinación de recomendaciones y criterios orientativos sobre calidad y soluciones de planeamiento, criterios para el desarrollo de los procesos de participación, cohesión social, perspectiva de género, urbanismo inclusivo o movilidad, metodología para la incorporación de las determinaciones de los Planes Territoriales, normalización de criterios en núcleos de características específicas, fijación de criterios de sostenibilidad y eficiencia energética, y cualquier otra solución de interés general en el ámbito de la elaboración y ejecución de los planes.*

8. Sánchez de Madariaga, I y Novella Abril I (2021). *Proyectando con perspectiva de género. Guía para planificar ciudades y pueblos inteligentes y sostenibles*. Junta de Extremadura. <http://sitex.gobex.es/SITEX/files/guiagenero/GuiaGeneroJuntaex.pdf> y Orden de 17 de mayo de 2019 de las normas técnicas para la integración de la dimensión de género en la ordenación territorial y urbanística de Extremadura. DOE núm. 96 de 21 de mayo de 2019.

9. <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/agendaurbana#>

10. Decreto-ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19. BOE núm. 187, de 8 de julio de 2020.

miento, cada comarca se asemeja a una ciudad en la que sus barrios son los municipios. Relacionado con esto último, está la cuestión de las dotaciones y niveles de servicio de los municipios, especialmente en Extremadura, donde el ámbito supramunicipal es muy importante. La LOTUS, siguiendo la senda de las agendas urbanas, introduce el empleo de estándares e indicadores. El paradigma del urbanismo ha cambiado completamente y el empleo de indicadores y estándares de dotaciones resulta fundamental.

- La introducción de criterios de ordenación sostenible, a ser tenidas en cuenta tanto por la ordenación territorial como urbanística. Ejemplos de estos criterios pueden ser:

- La regeneración y rehabilitación urbana es preferente frente a nuevos desarrollos. La posibilidad de conocer el número de viviendas vacías por municipios mediante una herramienta vinculada a Catastro y ya disponible, permite relacionar el crecimiento del suelo urbano o urbanizable con el número de inmuebles vacíos. Cualquier incremento en la edificación debe estar claramente justificado. Por parte de la Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda se ha puesto en marcha un programa de rehabilitación de viviendas, especialmente importante dado que en Extremadura existen municipios en los que hasta un 40% de sus viviendas están vacías.

- Consideración de criterios de proximidad y acceso mediante la introducción de las isócronas entre la batería de indicadores, tanto a nivel territorial como a nivel local.

- Diversidad de usos en suelo urbano

- Establecimiento de los costes ambientales en las iniciativas de planificación en las correspondientes evaluaciones económicas.

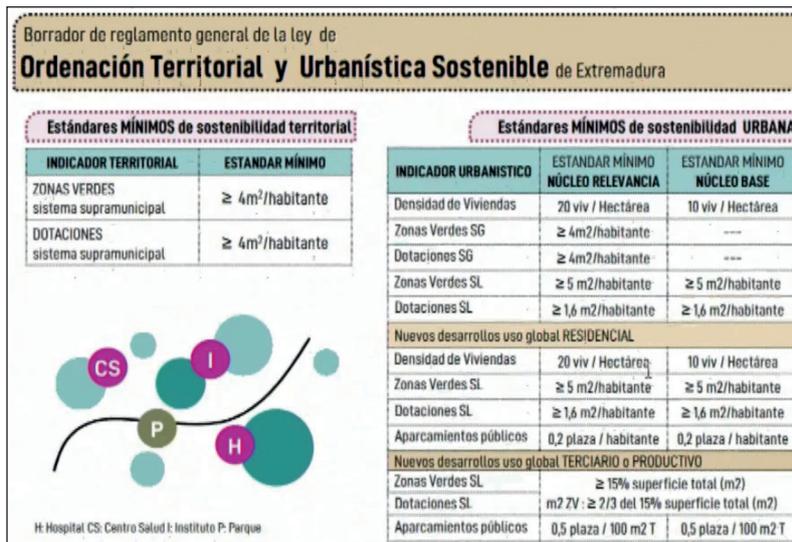
- En lo referente a la movilidad y accesibilidad, las áreas de aparcamiento pueden formar parte como dotaciones, se fomenta el establecimiento de aparcamientos disuasorios en las periferias urbanas, el desarrollo de caminos escolares, la determinación de puntos negros para las mujeres y supresión de barreras arquitectónicas con ocupación del dominio público.

- Por último, respecto a las energías renovables, se han establecido indicadores de eficiencia energética, eficiencia que se debe lograr a través de unas orientaciones adecuadas que permitan un soleamiento y una ventilación natural.

Estos criterios aparecen recogidos en el artículo 10 de la LOTUS, que establece los criterios de ordenación sostenible y se desarrollan en el correspondiente Reglamento<sup>11</sup>. En él se han incluido un conjunto de indicadores de sostenibilidad territorial y urbana, por ejemplo, la distancia máxima para llegar desde cada núcleo a ciertos servicios (gasolinera, electrolinea, estación de ferrocarril o de autobús, el porcentaje de núcleo de población con fibra óptica, dotaciones destinada al cuidado y atención de personas mayores y de niños y niñas, etc

Algunos ejemplos de indicadores de sostenibilidad urbana son los de compacidad edificatoria y el porcentaje de esponjamiento del suelo urbano, porcentaje de uso mayoritario disponible o el porcentaje de actuaciones de suelo urbanos de regeneración y mejora urbana.

11. Aprobado con posterioridad a la celebración del X CIOT. Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. DOE núm. 248 de 28 de diciembre de 2021.



**Figura 4.** Ejemplos de estándares de sostenibilidad territorial y urbana.  
Fuente: Eulalia Moreno. Presentación en la mesa redonda

Algunos ejemplos de indicadores y los correspondientes estándares que establece el Reglamento de la LOTUS, pueden verse en la Figura 4.

Por último, la Junta de Extremadura promueve las energías renovables hasta el punto de estar en cabeza de España en algunas como las fotovoltaicas.

### **Intervención de Dña. Yayo Herrero. Profesora de educación ambiental y desarrollo sostenible. Cátedra Unesco la UNED**

Tras su presentación por parte del moderador, Dña. Yayo Herrero, inicia su intervención señalando que, desde su punto de vista, las ideas que va a exponer deberían ser centrales a la hora de repensar en una política territorial.

En primer lugar plantea que la idea o concepto de sostenibilidad debe ceñirse a la sostenibilidad de la especie humana en una trama de la vida y de otros seres vivos que se auto organiza de forma ajena a la propia especie humana. Los seres humanos modifican con su actividad la naturaleza, pero, señala que **ni el ciclo del agua ni la fotosíntesis ni la regulación del clima son procesos controlados por los seres humanos**. Preexisten a la propia existencia de los humanos que, sin embargo, son profundamente dependientes, lo mismo que sus actividades, de esos procesos, sobre los que se debe insistir en que no son ni fabricados ni controlados. Por tanto, hay que entender que los seres humanos están insertos en una trama de la vida, de la que obtienen absolutamente todo lo que hace falta para producir bienes y servicios, y que tiene la característica de tener unos límites. Límites en los recursos no renovables y en los renovables y límites también en los sumideros del planeta que permiten que se degraden todos los residuos generados por los seres humanos y por el resto del mundo vivo.

Por tanto, en el futuro, **al pensar en políticas del territorio dirigidas hacia la sostenibilidad, se debe ser muy consciente de que los límites de la Tierra están traspasados; se han desbordado**. Un ejemplo de ello es el calentamiento global, que no es más que la saturación de los límites que tenían los sumideros de carbono. Hay otros ejemplos. En el año 2006 se alcanzó el pico de extracción de petróleo convencional y ya se han alcanzado los picos de extracción de otros minerales como el cobalto y el cobre, mientras que están próximos a alcanzarse los de otros como el litio, el platino, el berilio, el estroncio, el indio, el galio, el tantalio; es decir, minerales sobre los que en estos momentos descansa lo que se está llamando la transición ecológica de la economía, basada fundamentalmente en tres ejes:

- Transición a las energías renovables que requieren de esos minerales
- Transición del coche de motor de combustión al coche eléctrico
- Ampliación de la economía digital y el despliegue de las tecnologías 5G.

En resumen, lo que está diciendo la comunidad científica es que las transiciones que se están poniendo encima de la mesa no se sostienen con los recursos que hay en el planeta. No se sostienen a esa escala que se pide. Se podrían sostener a una escala muy por debajo.

En el caso español, los niveles de dependencia de energía y de materiales de otros países, son enormes. En el caso de la energía, casi un 90% de la energía proviene del exterior. En el de los minerales citados, entre un 85 y un 90 también proviene de terceros países. ¿Qué países?. Irak, Irán, Libia, Siria, Venezuela, Argelia, Nigeria, Colombia, Afganistán, .... Es decir, en su mayoría países en donde en este momento existen profundísimos conflictos territoriales y humanos que afectan directamente a los derechos humanos más básicos y/o que se encuentran atravesados por guerras formales, como fue la Guerra del Golfo, o guerras no formales, protagonizadas fundamentalmente por los intereses de conglomerados de empresas, con frecuencia de corte transnacional, que llegan a estos territorios y extraen sus recursos para utilizarlos al servicio de los mercados centrales de los países denominados desarrollados.

Es importante tener esto en cuenta porque cuando se analizan indicadores de sostenibilidad que pueden ser aceptables dentro de territorios desarrollados y se analizan desde la perspectiva de huella ecológica, lo que se encuentra es que la “parte sucia” descarga directamente sobre otros territorios. Territorios de los que a su vez es expulsada población que emprende el mismo viaje que las materias primas que se extraen en ellos. Por decirlo de manera un tanto brusca, **si la valla que rodea en este momento la Europa desarrollada además de no dejan entrar personas migrantes, no dejara entrar energía, minerales, pesca o alimentos de los países de esas personas migrantes, lo más probable es que la Europa enriquecida no pudiera durar mucho tiempo en pie en el plano material.**

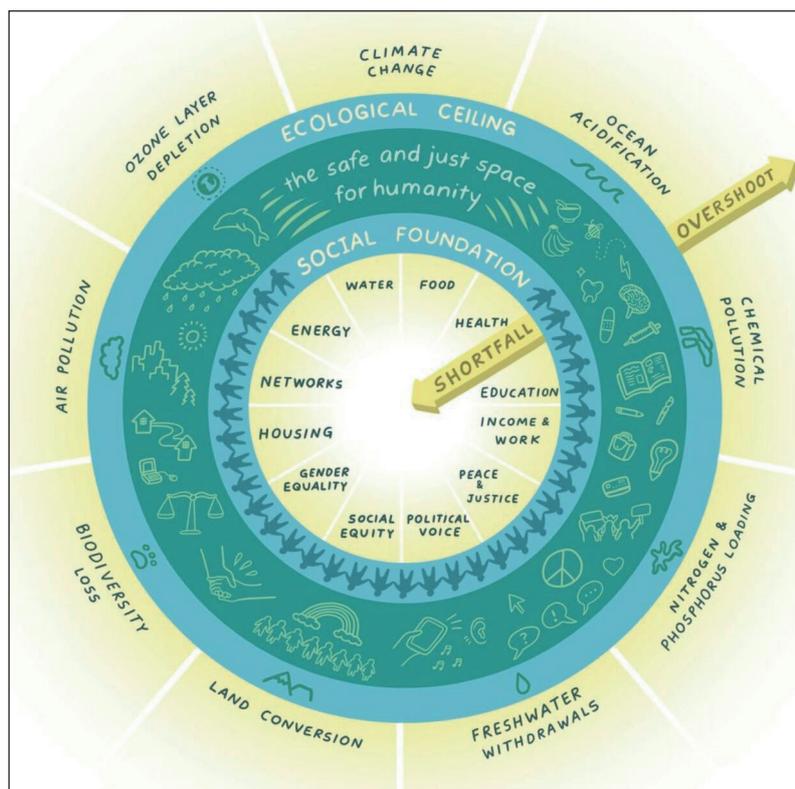
Esto se ha podido ver de una forma clara e intensa en los primeros momentos del confinamiento por el coronavirus. El sistema económico globalizado y dependiente del transporte de personas y mercancías, se transformó en algo extremadamente frágil en un momento en el que coyunturalmente esa dinámica se detuvo. Pero esto ha tenido sus secuelas. En el mundo enriquecido, existe actualmente una cantidad nada desdeñable de fábricas y de instalaciones productivas, cuya actividad se ha visto detenida o frenada por la falta de acceso a materias primas, por el aumento del precio de los minerales, de la energía, de la madera, de los materiales de construcción, etc. Por supuesto esto no tiene su origen solo en una escasez inducida por un uso irracional, sino también en otras causas coyunturales y económicas, pero que, en el fondo, también se deben a la pretensión de seguir extrayendo de manera creciente, y en esta situación de translimitación, materiales y energía y excedentes de los propios ciclos naturales.

Lo que dice por primera vez con muchísima claridad la comunidad científica y el IPCC, es que se está ante un importante problema y que **el planeta no da ya para todo lo que se quiere hacer con él. Daría para sostener las necesidades humanas en otras condiciones. Esto es importante incluirlo en la ecuación.**

Por otro lado, cuando se habla de sostenibilidad, de sostenibilidad de las vidas, es necesario hablar también de las necesidades humanas, de la sostenibilidad desde el punto de vista de cómo se sostienen las vidas humanas, que además de ser dependientes de los bienes fondo de la naturaleza, también lo son del trabajo de otras personas. Es imposible que una criatura sobreviva sus primeros años de vida si nadie la cuida; es imposible que las personas mayores sobrevivan cotidianamente si nadie atiende las necesidades de sus cuerpos especialmente vulnerables. Lo mismo sucede con las personas con problemas funcionales. Todas tienen necesidades que deben ser cubiertas mientras viven. Por tanto, **para sostener las vidas de forma justa, hay que considerar las variables ecológicas y también las variables sociales que permiten que las vidas se puedan sostener con dignidad. Hablar de sostenibilidad obliga a considerar las dos dimensiones.**

Sobre esto se ha abierto un marco analítico muy fecundo, sobre el que el Foro Transiciones viene trabajando y que Fernando Prats ha aplicado, por ejemplo, en Álava al abordar el planteamiento de las biorregiones<sup>12</sup>.

Existe un instrumento analítico tremendamente fecundo que es el que la economista Kate Raworth denominó la “economía del donut” (Figura 5). Este enfoque permite analizar todo lo que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible, involucrando de una forma clara lo que tiene que ver con los límites ecológicos y lo que tiene que ver con las necesidades humanas.



**Figura 5.** Teoría económica del donut  
Fuente: <https://tomorrow.city/a/economia-donut>

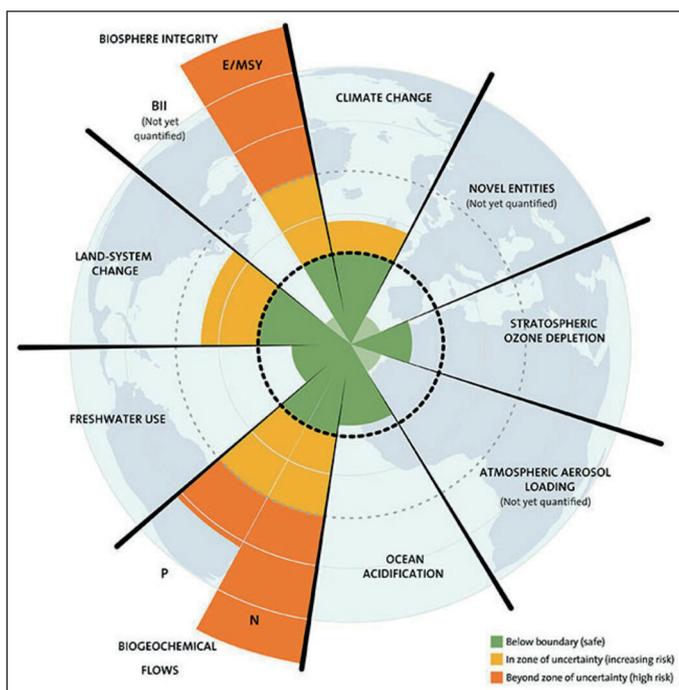
El esquema de la “economía del donut” es bastante sencillo de explicar, pero se complica a la hora de encontrar los indicadores adecuados.

La “economía del donut” se modeliza mediante un círculo sobre el que se establecen los límites de la Biosfera. Por ejemplo, los nueve límites que Rockström estableció en la Universidad de Estocolmo (Figura 6), aunque se pueden emplear otros muchos indicadores: emisiones de gases de efecto invernadero, huella ecológica, condiciones del agua, contaminación del aire,.... Dentro de ese mar-

12. Prats, F y Ozcáriz J. (2017). LA BIORREGIÓN DE ÁLAVA CENTRAL. Una respuesta al cambio global desde la conciliación de las comunidades humanas con sus entornos territoriales. Foro Transiciones

co de límites o techo ecológico, se inserta otro círculo, el del suelo mínimo de necesidades, definido por el acceso a la alimentación saludable, a la vivienda, a la participación,.... En resumen, un esquema de necesidades mínimas.

Kate Raworth afirma que entre ese suelo mínimo de necesidades y ese techo ecológico, existe un espacio, que es el que determina las posibles alternativas para construir vida segura y sostenible para todos los seres vivos y, en especial, para los seres humanos. Cuando el suelo mínimo de necesidades se agranda, ese espacio se acorta y hay muchos sectores de población que se “caen” por el agujero del donut; es decir, quedan en los márgenes o fuera de las condiciones de una vida digna. Si esto sucede y si no se piensa en el reparto, se puede caer en unas dinámicas extremadamente violentas y totalitarias que desde algunos ámbitos de la sociología, han sido denominadas como ecofascismos; es decir, sociedades básicamente ecológicas en el plano de los indicadores, de lo estrictamente verde, en las que, sin embargo, las necesidades humanas no son justamente cubiertas y en las que amplios sectores de la población quedan fuera.



**Figura 6.** Los nueve límites del planeta. Estimaciones de cómo han cambiado las variables de control para siete límites desde 1950 hasta la actualidad. El polígono sombreado en verde representa el espacio operativo seguro

Fuente: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/the-nine-planetary-boundaries.html>

Las políticas del territorio deben realizarse desde este enfoque; incorporando a la vez tanto las variables condicionantes de la situación de los límites y la crisis ecológica, como lo que tiene que ver con la formación de escudos protectores, en donde todas las necesidades que hay que cubrir para que la vida se pueda vivir con dignidad, estén razonablemente cubiertas para todas las personas y no solamente para unas cuantas. Por ello, las políticas territoriales deberían recoger estas cuatro componentes:

- Incluir elementos obvios como es la restitución de los equilibrios vitales básicos, que tienen que ver con el clima, el suelo, la biodiversidad, los sistemas naturales y alimentarios. La palabra clave desde esta perspectiva es resiliencia, y preguntarse qué significa adaptarse a la situación real que existe.
- Deberían también contemplar las transiciones energéticas y socioeconómicas que adapten la esfera económica a la realidad material que existe. Resulta un tanto absurdo plantear horizontes económicos y materiales para los que no hay ese respaldo material. Es necesario saber cuánto hay y cuánto queda, y qué es lo que hace falta para que todas las vidas estén correctamente sostenidas.
- En tercer lugar, es importante analizar todo el tema de la reorganización territo-

rial en torno a lo que son las biorregiones; es decir esos nodos de equilibrio que integran ciudades, que integran el campo, que integran lo que llamamos naturaleza, que es esa trama de la vida en la que vivimos insertos. En ciudades en donde a partir de cuestiones básicas como el transporte, como la edificación, el urbanismo, los sistemas alimentarios o la gestión de los residuos, cabe avanzar y cabe mejorar de una forma notable los indicadores desde el punto de vista ecológico. Un medio rural o, mejor dicho, unos medios rurales en donde se pueda generar un tejido rural vivo. Dice Gustavo Duch que no hay tanto problema en que los pueblos viva de poca gente, como que en la ciudad seamos muchos y con unos niveles de consumo absolutamente disparatados. Por tanto, esa integración o ese diálogo sobre el concepto de las biorregiones es clave.

- En cuarto lugar, todo esto es necesario realizarlo con una tremenda profundización democrática ciudadana y con justicia. El acceso a los cuidados es fundamental y sobre todo en medios rurales donde a veces el acceso al cuidado de mayores, de personas más pequeñas o con diversidad funcional, se hace básicamente y con cargo mayoritariamente a mujeres, sin que estas funciones se consideren trabajo ni les genere ningún tipo de derecho por la aportación que hacen. Si no se habla de límites y de reparto, se corre el riesgo de que en muchos casos esas transiciones no sean justas. Se puede ver como hay muchas personas en nuestro país, que no tienen acceso a la energía básica, que no tienen acceso a la vivienda, al transporte o a los cuidados. Esto último es absolutamente clave. En este grupo de personas entran no sólo las vulnerables, las que se encuentran en situación de riesgo o desempleados. Entran también personas que tienen empleo y son pobres y no pueden pagar su vivienda o no pueden pagar la factura de la luz, porque en ocasiones, las propias condiciones laborales son generadoras de pobreza.

Para concluir, **resulta absolutamente crucial a la hora de abordar las políticas territoriales en este marco de emergencia ecológica interiorizar un dato y algunos principios. El dato principal es la inevitable reducción de la esfera material de la economía.** Si quiera o no, lo que dice la comunidad científica, es que globalmente la humanidad va a vivir con menos energía, con menos minerales, con menos disponibilidad de tierra fértil y en el marco de un cambio climático galopante que según el IPCC y para la Península Ibérica, tiene una incidencia grande, sobre todo en términos de disponibilidad de agua y de eventos climáticos extremos.

Frente a esta situación, **los principios serían el de suficiencia, reparto, cautela y precaución.** Respecto el de suficiencia, aprender a vivir con lo suficiente significa que hay sectores de población que necesitarán más y que otros deberán aprender a vivir con menos en la esfera de lo material. Respecto del principio del reparto, incluye tanto poder tener acceso a todo lo necesario materialmente como también el **reparto de las obligaciones**, en especial el reparto del trabajo de cuidados. El cuidado como vector como faro y como palanca de la política pública. Cuidado de las condiciones básicas de existencia en este planeta que, como ya se ha dicho, se han translimitado y que está en proceso de cambio. Esto obviamente requiere que las políticas del territorio vayan acompañadas también de ciertas capacitaciones que van a ser precisas, el mirar cara a cara los conflictos, el ser capaces de resolverlos, el ser capaces también de gestionarlos y de buscar consensos. Lo que está pasando ahora mismo con los planes o con los proyectos de instalaciones eólicas en muchos lugares del territorio, avanzan y hacen prever esos conflictos, y también son un reto para ver cómo abrir mecanismos de participación y de debate para afrontarlos.

## Intervención de D. Jorge Marquín. Director General de Biodiversidad. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

El moderador, D. Ignacio de la Puerta señala lo satisfactorio que resultó la cooperación con Fernando Prats en el trabajo sobre la Biorregión Central de Álava que, lamentablemente se quedó en la fase de diagnóstico y pasa seguidamente a presentar y dar la palabra al siguiente ponente, D. Jorge Marquín.

D. Jorge Marquín indica, en primer lugar, que su conferencia va encaminada a presentar las actividades que desde su Dirección General, enlazan con el proyecto de transición ecológica en el que está inmersa la sociedad.

Se está ante un momento histórico. No sólo por las iniciativas de las instituciones internacionales, los ODS o el Pacto Verde Europeo, sino también por las múltiples expresiones de preocupación por lo acuciante del cambio climático en el ámbito internacional. En estas fechas acaba de terminar la COP 26 y la percepción social es que si bien se ha avanzado, es todavía es poco y hay prisa.

La pandemia ha venido reforzar una idea de una extraordinaria importancia, la idea de One Health (Figura 7), solamente hay una salud, la salud del ecosistema, la salud del planeta es la salud de todos. Los científicos vienen desde hace mucho tiempo hablando no solamente del cambio climático. Hay otros muchos en el ámbito de las Ciencias de la Tierra, que hablan

de la gran aceleración. Si se miran indicadores de fenómenos como el consumo de materias primas, la producción de residuos o de evolución de la población, todos ellos muestran que a partir de la mitad del siglo pasado se ha acelerado el proceso de consumo y destrucción del planeta.

La Asociación Internacional de Estratigrafía ha propuesto el año 50, como el inicio de un nuevo periodo geológico, el Antropoceno, marcado por la influencia del hombre. La elección de la fecha se debe a que ese momento, resulta fácil de detectar estratigráficamente por coincidir con muchas pruebas nucleares realizadas en todo el mundo, que han repartido isótopos procedentes de la fisión nuclear por todos los suelos del planeta.

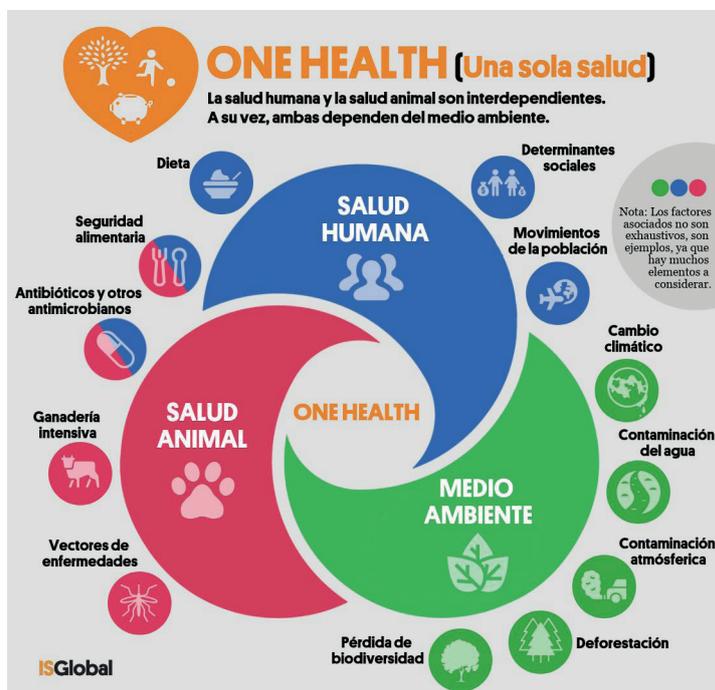


Figura 7. One Health

Fuente: <https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/one-health-una-sola-salud-o-como-lograr-a-la-vez-una-salud-optima-para-las-personas-los-animales-y-nuestro-planeta/90586/0>

Este momento es importante y tienen que cambiar las cosas, por encima de los egoísmos sectoriales, personales o generacionales. Esta generación va a vivir mejor que la siguiente y eso es un drama colectivo muy importante que tendrá consecuencias. La sociedad está despertando y toca hacer un cambio.

Por lo que se refiere a las imbricaciones entre la biodiversidad y la transición ecológica en España, los antecedentes legislativos para la inclusión de estos problemas de conservación de la naturaleza en la Ordenación del Territorio, se remontan a las leyes de 1975 y de 1989<sup>13</sup>. Ninguna de las dos introducen herramientas que permitan utilizar la planificación y la ordenación territorial en la gestión de la naturaleza. Aunque la ley del 89 introdujo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), pero esta figura ha derivado hacia los espacios naturales protegidos y no ha servido para hacer una planificación de recursos integral sistémica.

El Pacto Verde Europeo resultará crucial. Aparece incluso antes de la pandemia y marca 8 ejes de acción sustanciales (Figura 8), entre los que se incluye, por supuesto, la preservación de la biodiversidad con una ruta muy bien definida. Tras el Pacto Verde y en poco menos de un año, en la Unión Europea han visto la luz la Estrategia de Biodiversidad<sup>14</sup> y la Estrategia de la Granja a la Mesa<sup>15</sup>. Ya en el año 2013 se publicaba una Comunicación de la Comisión sobre la Infraestructura Verde Europea<sup>16</sup> y en este momento se está discutiendo la Estrategia Forestal Europea. Todas estas ellas van dirigidas a la implementación del Pacto Verde en distintos campos, y todas presentan una fuerte componente territorial. El proceso de discusión de estas estrategias pone en evidencia la existencia de distintos puntos de vista y hasta las contradicciones en una Europa tan diversa. Así por ejemplo, en el debate sobre la Estrategia Forestal hay puntos de vista e intereses muy distintos entre los países del norte y los del sur, por las diferentes características de sus bosques, como ya antes ha sucedido con otras estrategias. Incluso dentro de los mismos países los departamentos ambientales o los departamentos agrarios tienen en bastantes ocasiones visiones diferentes. En definitiva, la gobernanza europea es muy difícil, pero es el sistema de trabajo que se ha asumido y es en el que se logran los acuerdos que marcan los cursos de acción del conjunto.

Respecto a la Estrategia de la Biodiversidad, tiene cuatro pilares: proteger la naturaleza, restaurarla, orientar ese cambio transformador en el uso de los recursos y, finalmente, impulsar los acuerdos a nivel internacional. Hay que buscar sinergias con otros países y avanzar en una acción internacional más ambiciosa.

El pilar de restaurar la naturaleza es importante. Se lleva ya muchos años hablando de conservación de la naturaleza, y eso valía hasta el siglo pasado, pero ya no lo es en absoluto para el s XXI. La naturaleza sufre tal degradación que resulta absolutamente impera-

13. Respectivamente, Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos. BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975 y Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989. Ambas derogadas.

14. Comisión Europea. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. COM(2020) 380 final.

15. Comisión Europea. *Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*. COM (2020) 381 final

16. Comisión Europea. *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*. COM (2013) 249 final



**Figura 8.** Pacto Verde Europeo

Fuente: Comisión Europea (2019). El Pacto Verde Europeo. COM(2019) 640 final

tivo que las actuales generaciones realicen un esfuerzo extraordinariamente grande para revertir los efectos e impactos producidos sobre todos los elementos del medio. Restaurar es una obligación y además es una oportunidad también en muchos aspectos, incluso económica. En este sentido, la Estrategia de Biodiversidad Europea establecía que en el año 2021, se deberían haber aprobados los reglamentos que obligaran a todos los países europeos a restaurar un porcentaje de sus ecosistemas degradados. De esta forma, en la Estrategia no solo se marcan unas líneas de acción, sino que además se plantean objetivos a cumplir por parte de los países. La voluntad de la actual Comisión Europea es decida en este campo, y España cada vez que ha tenido oportunidad, la ha apoyado firmemente. Esta Estrategia, aunque no incluye mapas (no se debe entender en absoluto como un plan director con su correspondiente zonificación), sí que establece un conjunto de objetivos muy ambiciosos que por el ámbito al que va dirigida, deben tener un impacto territorial enorme. Por ejemplo, fija como objetivos la declaración como espacios protegidos del 30 % de la superficie terrestre y marina, el 10% debe estar estrictamente protegida (como se comenta más adelante). Este objetivo, puede resultar extraordinariamente difícil de alcanzar en España y se puede adelantar, que prácticamente imposible en muchos países de Europa.

A nivel español, un cambio importante hacia esta dirección de conservación, se produjo con la ley de 42/2007 de Conservación, sobre todo con su modificación en 2015<sup>17</sup>, posterior a la

17. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE núm. 299, de 4 de diciembre y Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que modifica la Ley 42/2007. BOE núm. 227, de 22 de septiembre.

Infraestructura Verde Europea, que abre la institución de dos figuras que pueden condicionar el planeamiento territorial con el objetivo de preservar la naturaleza y la biodiversidad. Estas son las dos figuras:

- El Plan Estratégico de Patrimonio Natural y Biodiversidad, ahora mismo en discusión, será el principal documento de desarrollo de la normativa de conservación de la naturaleza en España. Su aprobación se ha retrasado a la espera de conocer las estrategias de Biodiversidad Europea y la de la Granja a la Mesa, para recoger los mandatos de ambas<sup>18</sup>. El plan ya está elaborado. Se ha discutido en la Secretaría de Estado, tiene que discutirse con otros ministerios y luego pasar la información pública y someterse a las aportaciones que puedan hacer todos los sectores de la sociedad. El Plan tiene siete pilares: conocimiento, que es un pilar muy importante porque en la gestión de la biodiversidad y de la naturaleza en general se han cometido errores tremendos; protección y conservación; recuperación y restauración de ecosistemas; reducción de amenazas; compromisos internacionales; financiación del patrimonio natural y, por último, patrimonio natural y empresas y sector público; es decir, la conexión del sector público y privado.

- La otra aportación es la Estrategia para la Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que es una obligación que aparece en la ley de 2015. Ya se tiene el documento que se va a impulsar y concretar en cartografías que las comunidades autónomas deben desarrollar cuando elaboren sus propias estrategias de infraestructura verde. Dos de ellas, el País Vasco y la Comunitat Valenciana son, por ahora, las únicas que ya han definido sus respectivas infraestructuras verdes.

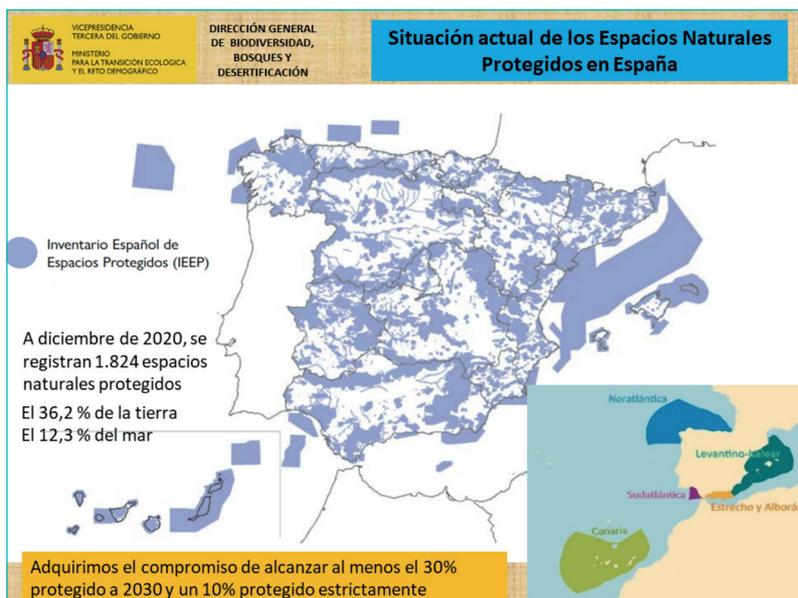
Estas dos estrategias, la de Biodiversidad y la de Infraestructura Verde, no son las únicas. Previamente ya han aprobado otras, como la estrategia de polinizadores<sup>19</sup>, en breve la estrategia de aves esteparias. Para 2022 está prevista la estrategia forestal y también a corto plazo, se aprobará la estrategia de reducción del “bycatch” en la actividad pesquera y una estrategia de biodiversidad y ciencia. Va a haber muchos documentos estratégicos en el ámbito nacional que desarrollan el Pacto Verde y con el máximo nivel de ambición que se puede derivar del marco normativo legal.

En el mapa de la Figura 9 se han representado los espacios protegidos por alguna figura de las existentes en España y debe hacer pensar un poco. Hay 1824 espacios, lo que puede parecer un muy buen indicador. En realidad hay más, lo que ocurre es que algunos integran a otros. Representan el 36,2% de la superficie terrestre y el 12,3% de la superficie marina y además España ha suscrito compromisos con la Estrategia de Biodiversidad Europea y con otros documentos como la coalición de Alta Ambición<sup>20</sup>, para que en el horizonte de 2030, el 30% de la superficie este protegido, como ya se ha dicho. En tierra ya se ha alcanzado este valor, pero en la superficie marina hay que multiplicar por más de dos. Además, el 10% de esas superficies, debe tener una protección estricta. La interpretación de qué es protección estricta se puede discutir, pero en principio, es allí donde no hay ningún uso económico de los recursos.

18. EL Plan finalizó la consulta pública previa a su elaboración, a principios del pasado año 2021, pero a fecha de abril de 2022 todavía no se ha hecho público ningún borrador.

19. [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/fauna\\_flora\\_estrategias\\_polinizadores.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/fauna_flora_estrategias_polinizadores.aspx)

20. <https://www.hacfornatureandpeople.org/hac-launch-hub-page-esp>



**Figura 9.** Inventario de Espacios Protegidos  
Fuente: Presentación de Jorge Marquín

El mapa, no es funcional porque es el resultado de la suma de muchas partes, pero sin responder a ningún modelo claro, como sucede con la Red Natura 2000. Europa estableció unas reglas para identificar los espacios de dicha Red y las reglas son siempre las mismas. Existe un criterio general.

Sin embargo, en la declaración de muchos de los espacios que aparecen reflejados en la Figura 9, no hay ninguna línea argumental y además su conservación a

largo plazo no puede garantizarse. ¿Por qué?. Porque cualquier población de seres vivos no tiene viabilidad a medio y largo plazo si está aislada. Se pueden proteger y cuidar mucho a unas ranas en un cercado con un humedal, pero con el paso del tiempo, los problemas de endogamia y de falta de diversidad genética harán inviables el mantenimiento de esa población. Los espacios deben estar interconectados de modo que puedan intercambiar individuos y material genético entre ellos y esto no se puede garantizar con el actual diseño de la red.

Esta situación se puede salvar con el desarrollo de segundo documento reseñado, la Estrategia de la Infraestructura Verde. La infraestructura verde integra los espacios de alto valor, los que tienen sistemas con servicios ecosistémicos valiosos y la red que los conecta entre sí. Esto va a permitir diferenciar una infraestructura verde bien conservada de una que no lo está y sobre la que deberán centrarse los esfuerzos de restauración. La estrategia no es solamente un texto, sino que también se acompaña de una guía técnica consultable, con la idea de que sea multiescalar. Es decir, que además de una infraestructura verde estatal y europea, cada comunidades autónomas defina la suya y por qué no, también los ayuntamientos, de manera que todas puedan integrarse. El documento de la Estrategia marca 8 metas: 1) reducir la fragmentación, 2) restaurar los ecosistemas, 3) mejorar los servicios ecosistémicos, 4) la adaptación al cambio climático, 5) la gobernanza y la coordinación, 6) incorporar de forma efectiva la infraestructura verde en las políticas sectoriales, 7) la comunicación y participación y la meta cero que es delimitar espacialmente (cartografiar) la infraestructura verde.

Particularmente la meta seis habla precisamente de la conexión entre esta figura de la infraestructura verde y las diferentes políticas sectoriales que deben utilizarla para buscar la coherencia entre las mismas y que no contradigan los objetivos de preservación de la biodiversidad que persigue la infraestructura verde. Los ocho objetivos se desarrollan en 50 acciones distintas. Todo lo referente a la infraestructura verde se encuentra en la web

del Ministerio<sup>21</sup>, dónde también está la guía metodológica para desarrollarla, elaborada en colaboración con el CSIC.

### Preguntas de los asistentes

**Primera pregunta.** La pregunta va dirigida a Jorge Marquínez, como responsable del Ministerio de Transición Ecológica, Como se ha comentado esta misma mañana, ahora mismo se está evaluando el impacto ambiental de una ingente cantidad de proyectos para energía renovables. En algunos casos lo que está haciendo la Comunitat Valenciana, es solicitar que exista algún instrumento de planeamiento precisamente para dar ocasión a la definición de infraestructura verde con carácter previo a la evaluación del impacto, de forma fragmentada o aislada. Como todavía no hay resoluciones en estos proyectos que se están evaluando, quisiera saber su impresión en relación a esta necesidad que identificamos aquí sobre planificar. No se trata de hacerlo sobre todo el territorio, por ejemplo, mediante un plan sectorial de implantación de infraestructuras renovables, pero sí al menos de, en el ámbito concreto que se va a analizar. Hay municipios valencianos que sí han hecho ese trabajo previamente y cuentan ya con su propuesta infraestructura verde, pero otros municipios o comarcas no cuentan con ese análisis previo. Quería conocer su opinión o si sabría decirnos cómo se podría resolver mejor esta dificultad, que tal vez también comportaría alargar el plazo del tema de los avales para las subastas que como está previsto vencen en abril de 2022

**Respuesta de D. Jorge Marquínez.** Quiero apuntar varias cosas. La primera es reconocer que, junto a la imperiosa necesidad de avanzar en las energías renovables, existe un déficit en la ordenación territorial para orientar su desarrollo. Es verdad, esto debería estar hecho previamente y serviría de apoyo para los desarrollos que tenemos actualmente, porque cuando la infraestructura verde esté mapeada y esté aprobada, tanto a nivel tanto autonómico como estatal, será un elemento de referencia importante para las evaluaciones de impacto; pero ahora todavía no la tenemos. Como decía, se ha aprobado este año pasado, cuando lo tenía que haber estado en 2018. No es la única herramienta que nos puede servir de apoyo. A la Comisión Estatal al poco de finalizar este Congreso, se lleva una estrategia de aves esteparias, que apunta en la misma dirección porque uno de los grupos de faunísticos más afectado, sobre todo por las fotovoltaicas, son las aves esteparias. Esperamos que se apruebe sin problemas puesto que el documento está ya muy discutido.

Desde la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental se ha elaborado un mapa<sup>22</sup> de capacidad de acogida del territorio, que orienta sobre los desarrollos fotovoltaicos y eólicos, pero nuestro país tiene una gobernanza complicada y no es un mandato legal. Es una información a los promotores para orientarles sobre donde será más o menos fácil desarrollar sus proyectos. Pero el Ministerio no puede ir mucho más allá, no tiene competencias para ordenar el desarrollo fotovoltaico o eólico en todo el territorio español. De hecho, muchos de los proyectos de menos de 50 MW son evaluados por las Comunidades Autó-

21. [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/infraestructura-verde/Infr\\_verde.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/infraestructura-verde/Infr_verde.aspx).

22. [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion\\_ambiental\\_energias\\_renovables.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.aspx)

nomas. En su día, yo he participado desde el INDUROT, mi instituto en Asturias, en unas directrices eólicas que se realizaron para esa comunidad y que ordenaron el primer boom eólico de los años 90<sup>23</sup>. Creo que esa herramienta podría ser útil a escala de las Comunidades Autónomas para ordenar el desarrollo de eólico y fotovoltaico, pero es cierto que el cambio energético va muy muy deprisa y que no se han podido hacer cosas suficientes para poder orientarlo adecuadamente, trabajando de forma un tanto desordenada.

Lo hacemos con preocupación porque sabemos la preocupación que hay en el territorio a todos los niveles, y también por la preocupación por tener energía renovable a corto plazo, que evite la dependencia de la que hablaba antes Yayo Herrero. Lo cierto es que, probablemente, se podían haber hecho más cosas.

**Segunda pregunta.** Me gustaría preguntar, en especial a Yayo, sobre la participación ciudadana, un proceso que hoy se ha mencionado mucho. Es mi una de mis líneas de investigación doctoral y creo que todavía cuesta mucho integrarla en la ordenación territorial. Inés Sánchez ha hecho un trabajo maravilloso integrando la perspectiva de género en las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco y le felicito por ello, pero creo que la participación ciudadana todavía nos cuesta mucho y es verdad que lo hacemos, pero creo es un poco porque hay que hacerlo. No hay unas metodologías estatales, unos protocolos, unos para qué claros a la hora de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones. Me gustaría conocer vuestra opinión sobre esto.

**Respuesta de D<sup>a</sup>. Yayo Herrero.** Seguramente las demás personas de la Mesa también podrán aportar bastantes cosas. Ahora estamos haciendo una consultoría dirigida a 18 países de América Latina, entorno a lo que el Acuerdo de París denominó “Acción para el Empoderamiento Climático”, una muestra de terminología pomposa y, en muchos casos, vacía de contenidos con que se designan ciertos acuerdos o compromisos. Estamos intentando llenar eso de contenido. Al hilo de esto, hemos generado algunos procesos de participación sobre todo en Chile. El país está en un momento muy interesante a raíz de la de la Asamblea Constituyente creada después del estallido social que hubo a finales de 2019 y hacemos bastante reflexiones sobre la cuestión de la participación, porque muchas veces es un mantra tremendo y establecemos o generamos espacios de participación, en los que las personas que participan acaban teniendo la sensación de que sirven para poco. Yo creo que la participación tiene algunos requerimientos que son básicos. Primero el acceso a una información fiable y comprensible, y yo creo que en este momento, a nivel de acceso a la información sobre todo lo que tiene que ver con la cuestión de la emergencia ecológica, la información de la que dispone la mayor parte de la ciudadanía, es escasa, fragmentada, poco conectada entre sí y que no apunta a las causas estructurales de los problemas. Eso hace que se lancen proyectos de participación en donde la gente debate sobre las cuestiones que no son nodales, y se llegan a conclusiones que son de difícil implementación porque son físicamente inviables o directamente parecen irrelevantes.

---

23. Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio (INDUROT) (2007). Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica. Gobierno del Principado de Asturias

En segundo lugar, creo que la participación debe tener consecuencias, debe tener algún elemento vinculante. Por lo que yo conozco, las dinámicas locales del País Vasco, son de los lugares donde hay estrategias participativas más notables y de las que más podemos aprender. Pero hay una participación que muchas veces no es vinculante. Yo viví un proceso participativo que era el Consejo Asesor del Medio Ambiente, en la época en la que Cristina Narbona era ministra y con todas las discrepancias, porque yo iba por parte de un grupo ecologista y muchas veces nos encontrábamos un poco más tensionados, pero fue para mí un magnífico espacio de diálogo, de participación, de escucha activa, de comunicación y que tuvo consecuencias, aunque a veces fuera para decirte mira esto no, pero había una respuesta.

Por último, decir que, en mi opinión, las estrategias participativas más interesantes que estoy viendo ahora mismo, son las que están vinculadas con escenarios de futuro. Escenarios de futuros con lo que nos dice la comunidad científica que hay, en lo que tiene que ver con las minerías, lo que trabaja Antonio Valero. Todos esos escenarios de futuro, lo que tiene que ver con el cambio climático, con la pérdida biodiversidad, pero también con las cuestiones que afectan directamente a la vida de las personas; es decir, el acceso a lo que se necesita para mantenerse vivo. Yo creo que en estos espacios de participación lo que es absolutamente clave es que se debata y se participe desde la consciencia de que el futuro de nuestros ecosistemas y de nuestra biosfera es nuestro propio futuro. Es decir, que donde hay una zona de sacrificio territorial hay una zona de sacrificio de personas, que son correlaciones que van de la mano. Esto es lo que quería reseñar respecto a este tema de la participación.

**Respuesta de D<sup>a</sup> Eulalia Moreno.** No sé si conocen el proceso participativo que se hizo en Extremadura para la elaboración de la Ley del Suelo (LOTUS)<sup>24</sup>. En este proceso intervinieron 211 ayuntamientos, que hicieron sus aportaciones acerca de lo que querían con la ley, más de 180 agentes, más de 8 mesas participativas, la Asamblea, el Consejo, los agentes sociales. Recomiendo su lectura porque la LOTUS introdujo la Agenda Urbana extremeña y una serie de cambios de paradigma en Extremadura. Fue aprobado en la Asamblea por todos los grupos y había cuatro en este momento, precisamente porque fue altamente participada. Incluso se trabajó con la infancia y a otros niveles. El proceso fue muy laborioso por lo novedoso y porque había que traducirle a todo el mundo lo que significaba urbanismo y lo que iba a suceder en sus vidas y las repercusiones que iban a tener.

**Respuesta de D. Jorge Marquínez.** En relación con la participación yo quiero decir que es una cuestión necesaria. Se incorpora a todos los procesos que yo he visto, pero es cierto que a veces se incorporan de modo meramente formal. Hacer una participación activa es costoso, pero es una tarea importante

**Respuesta de D<sup>a</sup> Inés Sánchez.** Estoy de acuerdo con todo lo dicho. Hay muchas maneras de hacer la participación y hay muchas maneras de hacerla mal. No es tan fácil, hay que

---

24. <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/lotus#>

aprender y sobre todo en términos de no hacer perder el tiempo. Cuando se hacen cosas de deben hacer con la ambición que corresponde.

**Moderador D. Ignacio de la Puerta.** Muchas gracias. Por cerrar esto y sobre todo porque ha habido una referencia nuestro trabajo, tanto respecto a las DOT como a la Agenda Urbana. En el proceso de participación de las DOT me empeñé en que se incorporara el nombre de todas las personas que habían intervenido de forma directa o bien en representación de alguna entidad. Creo que fue un proceso, sobre todo en la etapa en la que a mí me tocó, donde se estuvo trabajando con agentes que habitualmente no habían participado antes, desde los niños hasta los jubilados, pasando por todos los sectores de la población que se puedan imaginar. La Agenda Urbana también fue ampliamente participada y el mejor reconocimiento personal, ha sido algún comentario de personas que me encontrado a posteriori y me han reconocido que lo que dijo está recogido por escrito tal y como lo dijo. Como aquí se ha dicho, hay que saber para qué queremos la participación, no solo para cubrir el expediente.

Agradezco muy vivamente su intervención a todos los participantes. Son unos grandes profesionales y en particular agradezco los elogios que se han hecho de la labor realizada en el País Vasco. En Euskadi es verdad que hemos hecho cosas. Tenemos la infraestructura verde y los corredores ecológicos incluidos en las directrices, analizados los servicios de los ecosistemas y el problema que tenemos con la biodiversidad en la revisión del PTS del litoral, en un artículo que además está publicado la revista de FUNDICOT sobre la revisión del PTS del litoral<sup>25</sup>. Tenemos dos ecosistemas, el dunar y el de las marismas, que van a desaparecer y nos proveen de bienes y servicios que hay que ver cómo se pueden recuperar. Estamos una situación realmente compleja. Se habla de la descarbonización, pero yo hablaría de la electrificación, porque a eso vamos con todo lo que eso va a conllevar. Hemos hablado de las infraestructuras y de las limitaciones de los sistemas, tanto de los productos necesarios para poder llegar ahí, como de la presión que van a tener después sobre el territorio.

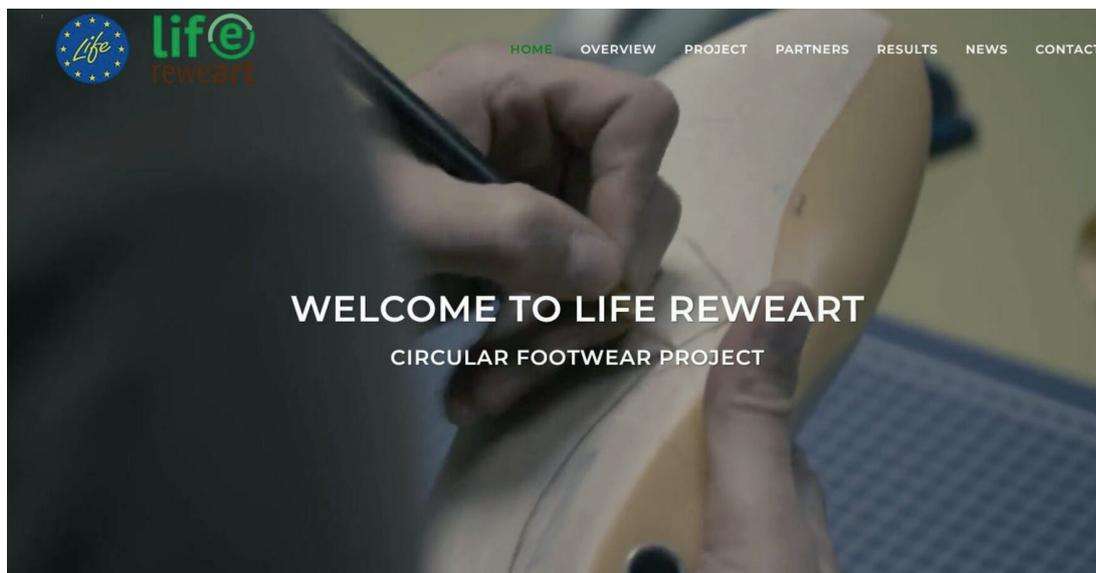
Creo que hay muchas cosas que se han quedado sobre la mesa, pero quedan en pie para que, en el siguiente Congreso, que será dentro de dos años, podamos ver si hemos avanzado o no.

---

25. de la Puerta, I (2021). El impacto climático en la costa de Euskadi. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*. FUNDICOT. núm 3. 6ª época. pp 15 a 30



The social entrepreneurship development center in Plovdiv, Bulgaria.  
<https://audiovisual.ec.europa.eu/en/photo-details/P-058342~2F00-20>



<https://life-reweart.eu>

## 3ª Mesa Redonda. *Transición y políticas de mitigación y adaptación al calentamiento climático global*



**Moderador: Manuel Reyes Medina.** *Secretario Colegio Ingenieros de Caminos. Demarcación de la Comunitat Valenciana*



### **Participantes:**



**Julio Eisman Valdés.** *Vicepresidente del Comité de Ingeniería y Desarrollo Sostenible del Instituto de la Ingeniería de España*

**Mario Rodríguez Vargas.** *Director Transición Justa y Alianzas Globales. ECODES. Exdirector ejecutivo de Greenpeace España*



**Antonio Serrano Rodríguez.** *Dr. Ingeniero de Caminos y Economista. Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universitat Politècnica de València*

**Miquel Vadell Balaguer.** *Director Insular de Territorio y Paisaje del Consell Insular de Mallorca.*



**Presentación del Moderador. D. Manuel Reyes Medina. Secretario Colegio de Ingenieros de Caminos. Demarcación de la Comunitat Valenciana**

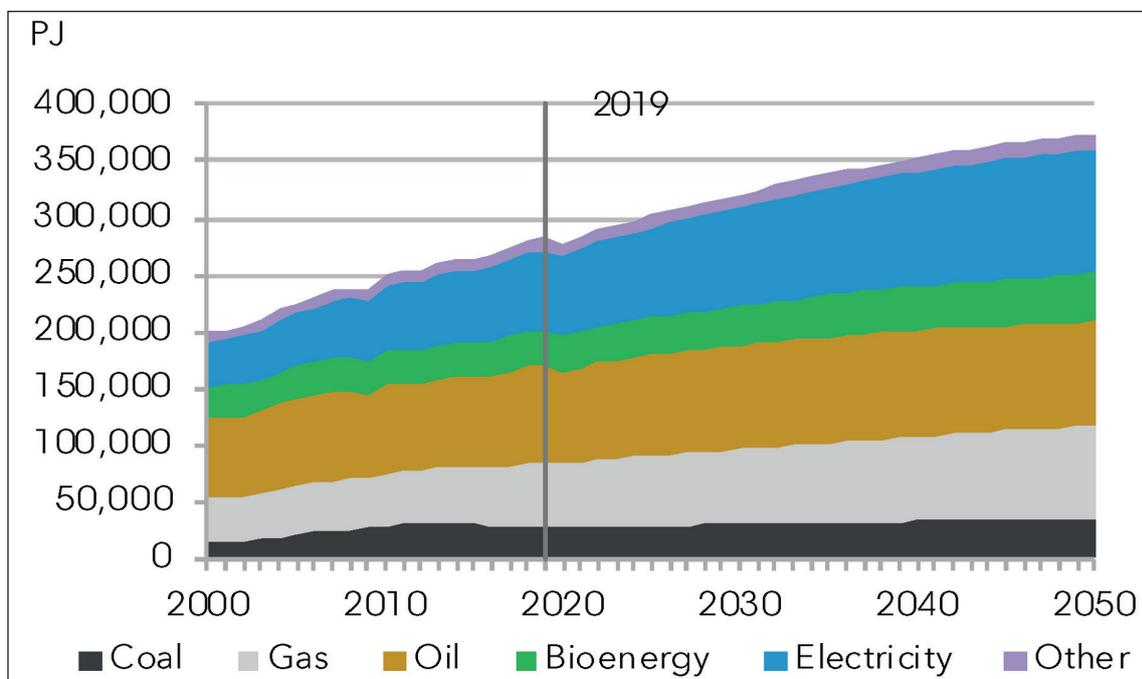
Tras agradecer a Fundicot haber contado con el Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos para participar en el Congreso, el moderador presenta a los cuatro invitados a la Mesa, dando paso al primero de ellos, Antonio Serrano.

**Intervención de D. Antonio Serrano Rodríguez. Dr. Ingeniero de Caminos y Economista. Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universitat Politècnica de València**

Mi intención es presentar una serie de diapositivas con información que encuadren fundamentalmente el diálogo. Reproducen las imágenes cuadros y datos que se recoge en el número dedicado a Costas y Cambio Climático de la revista Cuadernos de Ordenación del Territorio que edita FUNDICOT<sup>1</sup>.

Después de la COP 26 de Glasgow, resulta pertinente hacer referencia a algunas de cuestiones. La primera es que las emisiones siguen creciendo. Hay muchas previsiones de distintas fuentes. En la Figura 1 aparece una de ellas. La fuente es la agencia Bloomberg, muy centrada con el mundo financiero sus estudios tienen en consideración el ámbito fundamentalmente económico.

Se puede ver que en el escenario previsto hasta el 2050, el consumo energético sigue sufriendo, se incrementan los consumos de las renovables, pero sigue creciendo de una ma-

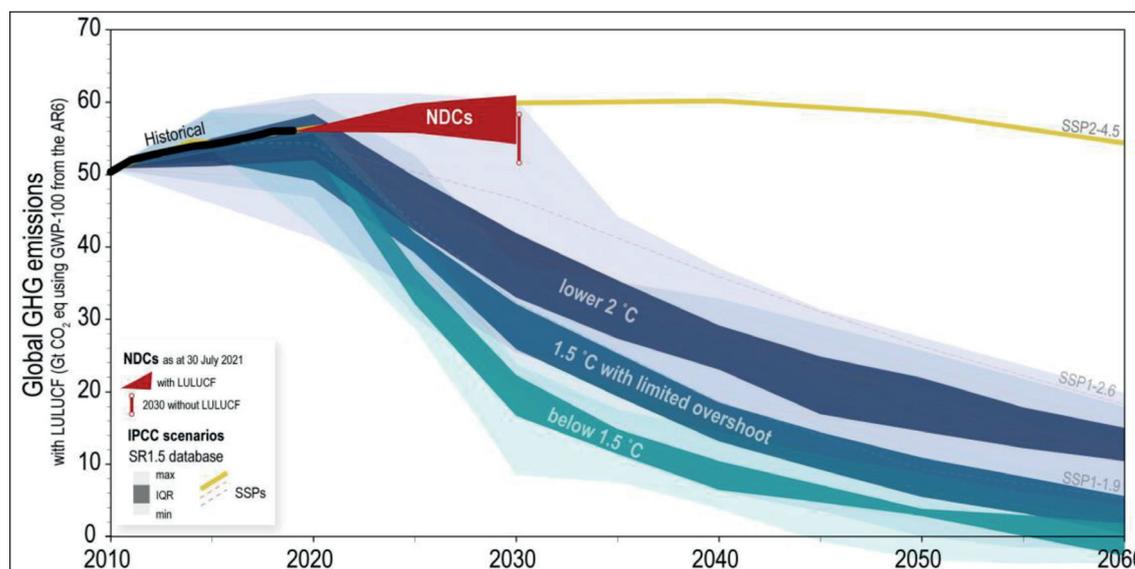


**Figura 1.** Total useful energy, by source.  
Fuente: BloombergNEF (2020). New Energy Outlook 2020

1. <https://www.fundicot.org/cuadernos-de-ot-6-epoca>

nera muy significativa el consumo de las no renovables. Esto se explica fundamentalmente por los consumos de India y de China. Ambas, con grandes reservas de carbón que están dispuestas a consumir y en el caso de China, con empresas multinacionales que están instalando centrales térmicas de carbón en el Tercer Mundo, que tienen todavía bastantes años por delante para amortizar su instalación, salvo que alguien pague que estas centrales dejen de funcionar, lo que implicaría que esos recursos de energías fósiles existentes se queden sin explotar y que, por tanto, las empresas que las explotan, pierdan prácticamente todo su valor patrimonial. De esta forma se entiende por qué sigue subiendo el calentamiento global, siguen subiendo las emisiones y como va a ser complicado que esto pueda cambiar.

Ya se está en 1,18º de calentamiento y las iniciativas presentadas en Glasgow respecto a los Compromisos de Emisiones de los Países (Nationally Determined Contributions, NDCs)<sup>2</sup>, son claramente insuficientes si no se quiere sobrepasar los 2º (Figura 2)



**Figura 2.** Comparison of global emissions under scenarios assessed in the Intergovernmental Panel on Climate Change Special Report on Global Warming of 1.5 °C with total global emissions according to nationally determined contributions

Fuente: Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. *Nationally determined contributions under the Paris Agreement*. Third session. Glasgow, 2021.

[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_08E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08E.pdf)

El resultado es que previsiblemente se superarán los 3º antes del 2050, sobre todo porque ya existen algunos tipping points<sup>3</sup>, que son saltos cualitativos o puntos de inflexión en que cambian las tendencias, que de producirse, darían lugar a graves procesos de calentamiento global.

¿Qué riesgos se derivan del calentamiento?. Olas de calor extremo,. riesgo de sequías y de precipitaciones por encima de la media, hambrunas, elevación del nivel del mar, .... Esto tiende a incrementar los desastres consecuencia de actividades o sucesos climáticos, tanto de orden meteorológico, hidrológico o como consecuencia de sequías o de cambios en los pro-

2. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_08\\_adv\\_1.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08_adv_1.pdf)

3. <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/tipping-points-lead-irreversible-shifts-climate-experts>

cesos climáticos. ¿Consecuencias de todo esto?. Previsiblemente estas situaciones deben dar lugar a grandes desplazamientos de la población mas directamente afectada. En 2020, hay del orden de 30'7 millones de personas que se han desplazado del lugar donde residían, lo han hecho como consecuencia de riesgos geofísicos o relacionados con fenómenos climáticos.

Esto va ligado a dos procesos preocupantes. Por un lado, las tensiones migratorias por problemas de alimentación, que abarcan la mayor parte de África y el impacto climático sobre la mortalidad, que va desde la mortalidad por golpes de calor hasta la mortalidad por ciclos de frío intenso. En este caso, además de África, serían Asia y, en menor medida, Europa, los continentes más afectados.

El otro proceso sería la concentración actual de CO2 en la atmósfera, que el IPCC señala que sólo se alcanzó hace aproximadamente tres mil millones de años, pero entonces el mar tenía 12 m más de altura que la que tiene en la actualidad, como consecuencia de esa concentración. Esta concentración está muy correlacionada con el incremento del nivel del mar, con las consiguientes afecciones sobre la franja costera, con un aspecto muy importante y es que cada vez las soluciones son más caras y difíciles de implantar

En relación a España, las previsiones de la Agencia Española de Meteorología (AEMET) son claras en sus distintos escenarios. Mayores temperaturas máximas y mínimas, mayor número de días muy cálidos, menores precipitaciones, mayores lluvias torrenciales e inundaciones y menor número de días con heladas, que darán lugar a episodios climatológicos anómalos cada vez más frecuentes. Todo esto ya está pasando y se va a seguir agravando.

A nivel internacional, en 2015, el Marco de Sendai de Naciones Unidas<sup>4</sup>, establecía muy claramente que había que hacer y como había que hacerlo. Pare ello es necesario, en primer lugar, asumir que los riesgos existen y los tipos de desastres que se pueden producir. En segundo lugar, fortalecer la gobernanza, que implica coordinación y acuerdo y de lo que España no es en la actualidad, un buen ejemplo. En tercer lugar, invertir en la reducción del riesgo y en el incremento de la resiliencia. Esto se está haciendo en España, aunque en menor medida de lo que sería necesario dado la magnitud de los riesgos, sobre todo en las zonas costeras. Por último, es necesario prepararse para la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de los desastres que inevitablemente va a haber.

El Fit to 55<sup>5</sup> de la Unión Europea (UE) es un compromiso por la desmaterialización y la descarbonización que debe permitir limitar los riesgos, aunque, posiblemente en algunos casos, se ha podido exceder en sus pretensiones y puede generar tantos o más problemas sociales que los que puede solucionar. En esta línea, las políticas de inversión de la UE se centran especialmente en dos ámbitos que son fundamentales: el residencial y en la movilidad.

En esta materia, España lo está haciendo relativamente bien en los últimos años. En 2020 aprobó la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo<sup>6</sup> siguiendo las directrices de la UE.

4. <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>

5. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

6. [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp\\_tcm30-516109.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf)

En 2021 también ha puesto en marcha el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático<sup>7</sup>.

Por tanto, se dispone de las mimbres y también de algunos fondos para invertir, pero hay que enfrentarse al problema de la capacidad de gestión, de la capacidad de elegir bien las actuaciones y que finalmente esas actuaciones actúen en la dirección precisa.

**Intervención de D. Mario Rodríguez Vargas. Director Transición Justa y Alianzas Globales. ECODES. Exdirector ejecutivo de Greenpeace España**

Para comenzar, me gustaría explicar los cuatro elementos en los cuales creo que está el debate actualmente. En España se está viviendo una especie distopía, entre un país que declara la emergencia climática<sup>8</sup>, pero luego no actúa de acuerdo con una situación de emergencia. Cuando se cree de verdad que se está en una situación de emergencia, se actúa con la contundencia, la rapidez y los recursos que requieren esa situación de emergencia. Se ha podido ver con la dolorosa situación derivada de la COVID, en la que ha reducido entre diez el tiempo normal para que una vacuna está disponible, consecuencia de una situación de emergencia global.

Si se repasan las 26 cumbre sobre el cambio climático celebradas hasta hoy, en esta última de Glasgow ya se incluyen, por vez primera, los mecanismos de adaptación porque ya se es consciente de que se llega tarde. Cuando se reunió la primera cumbre del clima, era impensable que habría que activar los mecanismos de adaptación de una forma tan rápida.

Esta evolución tan rápida y negativa del calentamiento global, ha tomado a la comunidad internacional descolocada. La arquitectura de la gobernanza global climática no estaba preparada para abordar esto y máxime desde un principio de solidaridad intergeneracional e interterritorial, absolutamente necesario dado que aquellas zonas del planeta que más van a sufrir los efectos del cambio climático, son precisamente las que menos han contribuido a ello. Pese a todo, en este ámbito de la gobernanza climática global, la botella se va llenando poco a poco y esta lentitud es, precisamente, el problema al que hay que hacer frente.

La región mediterránea, en la que España está incluida, es una de las zonas más afectadas por el cambio climático, con impactos no solo ambiental, sino también sociales. Por lo que respecta a los ambientales, uno de ellos es la subida del nivel del mar. En mi artículo para el número de Costas y Cambio Climático de Cuadernos de Ordenación del Territorio, editada por FUNDICOT<sup>9</sup>, se hace referencia a los estudios del Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria que señalan que, en contra de lo que parece, deber ser la costa cantábrica, no la mediterránea, la más afectada por estos impactos. Además de la subida del nivel del mar, también se debe hacer frente a fenómenos extremos en forma de olas de calor, sequías,

7. Respectivamente [https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec\\_completo\\_tcm30-508410.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec_completo_tcm30-508410.pdf) y <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/plan-adaptacion-cambio-climatico-2021-2030.aspx>

8. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-declara-la-emergencia-climatica-tcm:30-506550>

9. Ibidem Nota 1

precipitaciones torrenciales,... Los datos de la Aemet hablan de que el verano se ha ampliado en 5 semanas desde que hay registros. Por tanto, los indicadores de impactos del cambio climático son evidentes y relevantes y preparar al país para la adaptación es un reto de dimensiones aún desconocidas, que va a requerir de unas inversiones muy importantes que ni siquiera se han planteado todavía, a las que hay que añadir las inversiones necesarias para hacer la transición de modelo que deberá hacer frente al cambio climático.

Para finalizar esta introducción, indicar que en los últimos años se ha abierto un debate nacional e internacional que tiene que ver con los hitos propuestos para 2030 y 2050. Para el corto plazo de 2030 hay algunas discrepancias sobre los compromisos según el país de que se trata. Para el horizonte de 2050, casi todo el mundo está de acuerdo porque está todavía muy lejos, por lo que resulta fácil llegar a un acuerdo. Pese a todo, en la cumbre de Glasgow del pasado año, India y China señalaron que 2050 se le queda un poco corto y que amplían el plazo para cumplir los acuerdos hasta el 2070. Ambos países son el segundo y el cuarto emisores mundiales en términos absolutos. En términos per cápita son Estados Unidos, que es un poco remolón a la hora de actuar y la UE que está actuando con mayor diligencia y liderazgo, siendo un ejemplo de ello el paquete “Fit to 55” que es ambicioso, pero es la única vía para marcar el camino.

Dicho esto, lo relevante cuando se fija una transición hacia otro modelo energético, es imponerse retos a corto plazo. Los retos a diez años pueden ser asumibles, pero cuando se piensa en una escala temporal de una legislatura, es cuando realmente se ven la decisión y la importante que da un gobierno y un parlamento a, por ejemplo, la declaración de emergencia climática de hace un par de años. En esta línea, Greenpeace publicó en 2021 un estudio denominado “Cuánto hace falta para entrar en números verdes”<sup>10</sup> que buscaba determinar el porcentaje del PIB, que haría falta para poder abordar una transición energética ecológica, inclusiva y justa. Es importante que en este proceso, quienes menos han contribuido a esta situación no se queden atrás y evitar, por ejemplo, situaciones de conflicto social que puedan frenar en seco la evolución, como sucedió en Francia con los chalecos amarillos.

Del estudio se desprendía una propuesta que establecía que en el cuatrienio 2021-2024, para poder acometer una transición ecológica, transversal y bien direccionada, que cumpliera con los objetivos de reducción de emisiones planteados por la UE tanto en el escenario 2030 como en el escenario 2050, sería necesaria una inversión del entorno del 4,8 % del PIB. Esto suponía unos 197.000 M€ en cuatro años. Si se quiere afrontar con solvencia el problema, hay que actuar como se hizo con la pandemia. Adoptando una decisión política que permitió disponer de unos fondos que no estaba previsto asignar.

En el estudio se consideran cinco ejes determinantes de la transición. El principal es la **transformación del sistema energético** mediante un sistema inteligente y eficiente, 100% renovables, que requerirá una inversión de unos 53.000 M€. En segundo lugar, todos los aspectos relacionados con **la vivienda y la rehabilitación energética**, con una inversión de

10. <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2021/02/Informe-economico-Darle-la-vuelta-al-sistema.pdf>



52.000 M€. La construcción residencial es uno de los grandes motores económicos del país que habría que cambiar, reorientándolo desde un enfoque especulativo y descontrolado, a un enfoque centrado en la rehabilitación y en la eficiencia energética. El tercer eje es el de **la movilidad**, favoreciendo un cambio en los distintos modos de transporte sobre la base de la descarbonización y la electrificación del sistema. En este eje la inversión sería de unos 29.000 M€. Otro eje muy importante que aparece poco o no aparece en el debate, es como **repensar el uso del suelo y el territorio**. En una transición ecológica hay que repensar como se va a usar el territorio. Hay que cambiar los patrones y los esquemas actuales, que se han demostrado insostenible. En este eje la inversión necesaria sería de unos 7.400 M€. Otro eje, con un

presupuesto en torno a los 15.600 M€, es el de **recursos del entorno rural**. No es válido un modelo de industrialización del medio rural. Lo grande no casa bien con el territorio, da igual que sea una macro-granja o una mega-central de energía renovable. Debe ser un modelo mucho más adaptado a la naturaleza diversa y compleja del territorio

Las restantes partidas serían la de **transición justa**, muy importantes dado que no puede dejar a nadie atrás sino se quiere crear un conflicto social, que pueda paralizar el cambio de facto. A este eje se destinaban 12.000 M€ para la reconversión, el cambio industrial y de los procesos productivos. La **agenda exterior**, a la que se asignan cerca 3.000 M€, para hacer frente a la gobernanza global y los compromisos que es necesario cumplir. Por ejemplo, los que derivan del Fondo Verde para el Clima, para ayudar a los países que no van a poder realizar esta transición, que en el caso España superan los 500 millones al año de aportación.

La pregunta que surge de manera inmediata es ¿cómo se financia este plan?. Tomando como ejemplo el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, con un presupuesto de 231.000 M€, del que prácticamente el 56% proviene del sector privado, se entendió razonable que, en este caso un 53% sea inversión pública y el 46 % restante privada, centrada en la transformación del sistema energético. El plan supone unos 43.000 M€ de financiación pública adicional a la de los planes ya aprobados. Si se desea una transición real y acorde con una situación de emergencia, hay que aportar fondos. Si no, no se va a poder desarrollar.

El plan consta de 107 medidas, de las que sólo el 34% implica aportación económica adicional, en el 23 % las aportaciones procederían de los PGE vendrían de los cambios de actua-

ciones en los presupuestos actuales y el 43% son cambios normativos. Afortunadamente en el caso de Europa se cuenta para el periodo 2020-2026 con los fondos Next Generation, que en el caso de España suponen casi 79.000 M€ garantizados, que podrían ampliarse a 140.000 M€.

Los Next Generation son un “nuevo Plan Marshall” destinado a la transición ecológica, con un problema de partida, que consiste en que se trata de realizar esta transición con los parámetros y la mentalidad del modelo que se pretende sustituir. Esto es un error. Un ejemplo de actualidad es el de las instalaciones de renovables. Nadie podía pensar que una inexistente planificación del suelo destinado a renovables iba a generar tanto conflicto. El origen se debe buscar en que se está tratando de reproducir el esquema existente hasta ahora a un modelo que es totalmente diferente: modular, distribuido y con otro factor de escala y este es un problema que nos va a surgir no solo en la energía, va a surgir en la economía circular y, en general, en cualquier otro elemento fundamental sobre el que se sustente la transición.

El camino se ha iniciado, la botella se está llenando, posiblemente de manera lenta, pero se está llenando, lo cual es positivo y que requiere un cambio de dinámicas y de mentalidades para las que la sociedad todavía no está preparada y esto es uno de los grandes retos a afrontar. Y esta es un poco la aportación que quería hacer.

### ***Intervención de D. Julio Eisman Valdés. Vicepresidente del Comité de Ingeniería y Desarrollo Sostenible del Instituto de la Ingeniería de España***

Con esta charla quiero incidir sobre la posible senda hacia un sistema eléctrico sostenible, indicando donde estamos y dónde queremos ir y sobre dos temas que me parecen fundamentales que son el autoconsumo y la oportunidad de desarrollo para la España despoblada que puede significar las energías renovables.

Por lo que respecta al dónde estamos, España es muy dependiente energéticamente. En cuanto a emisiones, se ha hecho referencia a la emergencia climática. En el año 2020, que a efectos de estadísticas no se considera porque la pandemia supuso la reducción de la actividad económica y, por tanto, de las emisiones, pese a todo, se ha emitido más de lo que la Tierra es capaz de absorber, lo que significa que se siguió incrementando la concentración de CO<sub>2</sub>.

El sistema eléctrico español es oligopolista y el mercado eléctrico marginalista. Marginalista significa que el precio viene dado por el modo de producción más caro. Cambiar esto en el entorno europeo, se ha demostrado que es bastante difícil de hacer, por no decir imposible y en todo caso, llevará bastante tiempo hacerlo, dado los plazos de toma de decisiones para este tipo de cuestiones en la Unión Europea (UE). Sin embargo, España es un país con importantes recursos energéticos renovables, lo que supone una gran ventaja competitiva, a lo que se une que la UE quiere liderar la transición energética.

En relación al futuro previsible, se está en un entorno de altos precios de la energía y de esto se deben sacar algunas lecciones. Algunas son muy evidentes: la economía española

es muy vulnerable a los precios energéticos y el mercado eléctrico es de una gran rigidez. En los próximos años, se van a producir cambios, algunos previstos y otros no y se debería estar preparado para reaccionar. No puede haber rigideces que impidan la toma de decisiones.

Otro problema es el cambio climático. En ocasiones se dice que en algún momento se dispondrá de las tecnologías que solucionen el problema. Sin embargo, ya hay que tomar decisiones y utilizar las tecnologías disponibles en este momento. La transición no se puede basar en soluciones que todavía no están disponibles en la actualidad. Aparece aquí un factor que es el contexto financiero a nivel global, no solamente el europeo. En Europa se está haciendo mucho en el tema regulatorio, pero dadas las cantidades tan impresionantes de dinero que hay que invertir para cumplir la transición y los acuerdos de París, la duda surge siempre a la hora de establecer cuáles son tecnologías y energías verdes y cuáles no lo son, lo que no está claro. Esto ha obligado a la propia UE a definir una taxonomía de energías verdes con la polémica de incluir en éstas al gas y a las nucleares, con presiones de diferentes grupos empresariales y con el telón de fondo de los altos precios actuales de la energía.

Todo esto implica un reenfoque de las empresas que son las que desarrollan valor en la economía. Todas las inversiones van a estar sometidas a criterios Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG)<sup>11</sup>. Se va a dejar de hablar de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) para reajustar la actividad de las empresas según criterios de sostenibilidad. A partir del año próximo las empresas van a empezar a reportar en sus facturaciones que porcentaje provienen de actividades sostenibles y cuáles no. Eso va a dirigir toda la parte de flujos de emisiones, por tanto a las empresas les interesa mucho, porque les facilitará una financiación más barata y por otro lado, esos son los objetivos que se pretenden desde Europa.

De lo anterior se pueden derivar dos conclusiones. La primera es que hay que promover al máximo el autoconsumo. Lo que se está viendo es que, pese a que las energías renovables son mucho más baratas que las convencionales, esto no se ha transferido al consumidor. Las subastas en España alcanzan los 20-30 €, pero se están pagando 200 o más euros. Esto es una consecuencia del mercado marginalista. Hay que promocionar el autoconsumo porque es el que directamente afecta al usuario. Por otro lado, la situación que se está dando es de una desafección absoluta respecto a las fuentes energéticas. Se están instalando renovables, pero lo único que se está viendo es el encarecimiento de los costes, sin ver los beneficios. Se debe implantar de forma generalizada el autoconsumo y acelerar la instalación de renovables, sabiendo que los resultados no serán inmediatos y que se deben compaginar intereses.

Sobre el tema del autoconsumo, se empieza a lanzar la Directiva 2018/2001 de la UE<sup>12</sup> que, entre otras cosas, pretende poner al usuario en el foco del sistema eléctrico, con una serie de derechos, de los que dos de ellos son especialmente importantes. El derecho a la simplificación de la tramitación administrativa y notificación simple para ciertos tipos de instalaciones descentralizadas y el derecho a que las autoridades regionales y locales, puedan incluir en su planificación urbana todas las normas que deseen sobre autoconsumo,

11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:277:FULL&from=ES>

12. DOUE núm 328 de 21 de diciembre de 2018

comunidades de energías renovables etc. Esto hay que traducirlo a hechos concretos y ahí es donde pueden aparecer las dificultades.

Por lo que respecta al autoconsumo, se pueden remarcar dos puntos. Primero, el entorno es muy favorable. En España hay sol y, además, hay estudios que avalan que el potencial es importantísimo, empleando simplemente con las cubiertas existentes. Un trabajo de la Universidad Politécnica de Madrid<sup>13</sup> demuestra que, en todos los casos, independientemente del tipo de vivienda y sólo con las cubiertas se podría cubrir con seguridad prácticamente el 50% de todo el consumo eléctrico.



El Ministerio de Transición Ecológica acaba de publicar la Hoja de Ruta de Autoconsumo<sup>14</sup>, que ya se echaba en falta y que incluye una serie de datos relevantes. Se confirma el gran potencial de generación sólo con cubiertas, que parece infravalorado, ya que lo establece en unos 15 Gw, cuando en Italia ya están instalados 20 Gw, por lo que parece que los criterios económicos han sido muy estrictos, mientras que los criterios técnicos dan hasta 90 Gw de potencia solar en tejados o comunidades energéticas.

La segunda característica es que hay una predisposición pública muy positiva hacia el autoconsumo. Según un estudio encargado por Ikea, el 85% de los encuestados que no tienen autoconsumo piensan que en 2-3 años lo van a tener.

En los últimos años se ha hecho un gran desarrollo normativo. Se eliminó el llamado “impuesto al Sol” en 2018; en 2019 se simplificaron los trámites admi-

nistrativos y se regularon las subvenciones para el autoconsumo a través de los Reales Decretos 244/2019 y el 2021 y 477/2021 respectivamente<sup>15</sup>. Esto afecta tanto a los consumos individuales como a los compartidos (comunidades de vecinos) y de comunidades energéticas, que utilizan la energía generada por una central fotovoltaica ubicada en un entorno menor a los 500 m.

13. Potencial de generación de energía solar térmica y fotovoltaica en los edificios residenciales españoles en su contexto urbano.

<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana/trabajos-apoyo>

14. <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/hoja-ruta-autoconsumo/default.aspx>

15. BOE núm. 83, de 6 de abril de 2019 y BOE núm. 22, de 26 de enero de 2021

No se cuenta todavía con una Estrategia Nacional de Autoconsumo, aunque la Hoja de Ruta citada prevé la generación de 9 Gw en 2030, lo que supone aproximadamente 4 Gw cada cuatro años, con posibilidad de ampliar hasta 12-15 Gw. Lo cierto es que parece que la realidad va por delante de las previsiones, por lo que esos datos pueden considerarse ya desfasados, aunque administrativamente el desarrollo del autoconsumo es un tema complejo por afectar a varios niveles de la administración y necesitar de una coordinación entre ellos para su desarrollo, sobre todo en lo referente a autoconsumo compartido y a las comunidades energéticas.

El complemento ideal de todo esto es el almacenamiento tras el contador. La Estrategia de Almacenamiento Energético<sup>16</sup> establece como objetivo llegar a los 400 Mwh para 2030.

Sobre el modelo deseable, centralizado o distribuido, se debe señalar que en España, sólo el 25 % de la capacidad solar instalada es de autoconsumo residencial, comercial e industrial, frente al 55 % en Francia o el 70 % en Grecia o Alemania y en cualquier caso, muy alejado de la media europea, aunque la tendencia es a incrementar este porcentaje ya que en breve tendremos cuatro de las cinco mayores centrales solares de Europa, con alguna ya en funcionamiento.

Por último, una reflexión sobre la oportunidad de desarrollo para la España despoblada. La transición energética no debe ser sólo ambientalmente sostenible, sino también socialmente sostenible, promocionando nuevos modelos de colaboración entre los ayuntamientos de los municipios donde se pretende instalar las centrales y las empresas promotoras, siempre centrando los esfuerzos en aquellas áreas que reúnen las mejores condiciones para la instalación de este tipo de centrales, buscando finalmente una opción de “ganar-ganar”.

### **Intervención de D. Miquel Vadell Balaguer. Director Insular de Territorio y Paisaje del Consell Insular de Mallorca.**

La evolución acelerada del cambio climático, implica la necesidad de incorporar al planeamiento una serie de medidas dirigidas su mitigación. En esta charla se explicarán algunas de las aplicadas en la isla de Mallorca. Para ello, en primer lugar, se repasará brevemente el marco legal de la ordenación territorial de Mallorca y, posteriormente, se verán cuatro ejemplos tomados de los últimos instrumentos de ordenación. Dos que ya están aprobados y dos en los que actualmente se está trabajando.

Respecto al marco legal, las administraciones responsables de la Ordenación del Territorio en las Baleares son los Consells Insulars. La Constitución que reconoce la existencia de estas instituciones y el Estatuto de Autonomía señala que los Consejos Insulares son organismos autonómicos y que entre sus competencias está la Ordenación del Territorio y, por tanto, la elaboración de los planes territoriales y de los planes directores sectoriales.

El organigrama legal es el dispuesto por la Ley 14/2000 de Ordenación Territorial y la Ley 6/1999 de Directrices de Ordenación Territorial, responsabilidad del gobierno balear y a

16. [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategiaalmacenamiento\\_tcm30-522655.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategiaalmacenamiento_tcm30-522655.pdf)

partir de ahí, la responsabilidad corresponde a los Consejos Insulares: los planes territoriales insulares y los planes directores territoriales. La normativa que afecta directamente a los ejemplos que se van a explicar aquí, son la Ley 11/2014 de Comercio, la Ley 8/2012 del Turismo, el DL 9/2020 de medidas urgentes de protección del territorio y la Ley 10/2019 de Cambio Climático y Transición Energética<sup>17</sup>.

La primera referencia es el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales. El Plan se justifica por la necesidad muy urgente de ajustar el planeamiento territorial a la transformación que se estaba produciendo de todo el tejido comercial, siendo uno de sus objetivos regular la implantación de equipamientos comerciales, basándose sobre todo en el análisis de la movilidad generada por dichos equipamientos. Adicionalmente, se consideraron otras externalidades, como son los impactos ambientales, los impactos paisajísticos o los impactos urbanísticos. Dentro de los ambientales se consideró el consumo de energía y de suelo y efectos sobre su permeabilidad, la contaminación del aire y acústica, el consumo y la gestión del agua y la producción y gestión de residuos, para establecer a partir de todos ellos, unas condiciones mínimas a cumplir por los nuevos establecimientos.

En el Plan se define la superficie máxima del equipamiento comercial según la población potencialmente servida por él. Los establecimientos de nivel N1 son los más grandes y, evidentemente, corresponden a la zona metropolitana; cuando se trata de una zona turística, el equipamiento será de un nivel 3, etc, siempre buscando sortear uno de los problemas más importantes en planes de este tipo, como es el de la judicialización y la cantidad de planes de equipamientos comerciales que finalmente no han podido aplicarse como consecuencia de la Directiva 2006/123/CE o Directiva Bolkestein de libre comercio<sup>18</sup>. Hay que señalar que, justificando las determinaciones del Plan básicamente en la cuestión de la movilidad, por ahora todas las sentencias han sido favorables a la administración.

En la Figura 3 puede verse una síntesis de las condiciones ambientales a cumplir actualmente por un equipamiento comercial de tamaño grande. Deber ser un edificio completo aislado en tejido urbano, un mínimo del 50% de la energía que consume debe provenir de renovables, lo que implica necesariamente la necesidad de disponer de placas fotovoltaicas en cubierta; el 50% de las plazas de aparcamiento deben estar bajo rasante o en la edificación, evitando así grandes playas de aparcamiento y liberar parte de la parcela, que así será más permeable. Un árbol cada 4 plazas de aparcamiento y incorporación de franjas verdes y de aparcamiento de bicicletas, asegurando la accesibilidad en bicicleta y peatonal, corriendo a cargo del promotor la construcción de infraestructuras que sean necesarias para ello.

También se ha aprobado dentro de este plan una serie de normativas sobre ruidos, luminarias, ahorro y consumo de agua y gestión de residuos. Como síntesis, se busca que estos equipamientos también contribuyan a generar ciudad.

---

17. Respectivamente:

BOE núm. 277, de 15 de noviembre de 2014

BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2012

BOE núm. 195, de 17 de julio de 2020

BOE núm. 89, de 13/04/2019.

18. DOUE núm 376 de 27 de diciembre de 2006

### Art. 45. Equipamientos comerciales de tamaño grande en edificio completo aislado en tejido urbano compacto

- Mínimo 50% de energía renovable
- Mínimo 50% plazas de aparcamiento bajo rasante o en la edificación
- Mínimo 1 árbol/ 4plazas de aparcamiento en superficie
- Incorporación de franjas verdes
- Incorporación de aparcamientos de bicicletas
- Índice de permeabilidad de suelo (10%-30%)
- Integración del equipamiento comercial en el tejido residencial
- Evitar la generación de ruidos en el entorno
- Evitar la contaminación lumínica del entorno
- Ahorro del consumo de agua
- Reducción de residuos y gestión sostenible



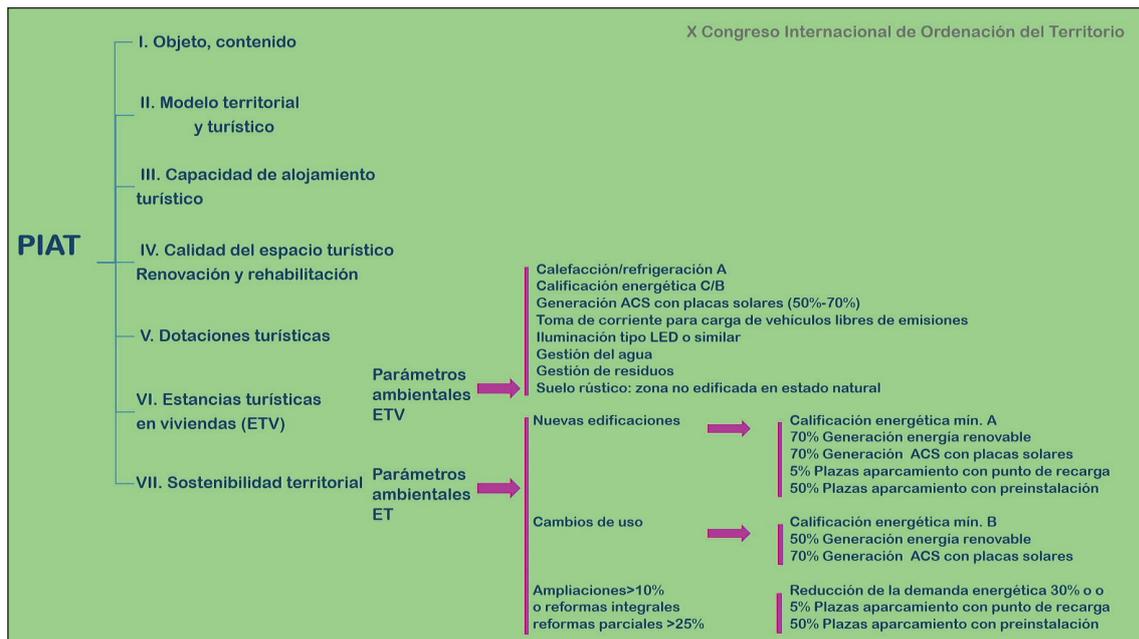
**Figura 3.** Condiciones ambientales a cumplir ppor un equipamiento comercial de tamaño grande (N1)  
Fuente: Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales

El otro ejemplo es el Plan Director Sectorial de Intervención en Ámbitos Turísticos que, lo mismo que el de equipamientos comerciales, era urgente redactar y aprobar a la vista de enorme la presión que se estaba generando en Mallorca derivada del alquiler vacacional y la sobrepresión turística. Se trataba de poner unos límites a esta presión, para lo que, por primera vez, se ha puesto un límite máximo de número de plazas según sean para viviendas vacacionales o para viviendas turísticas, además de una serie de exigencias para los establecimientos turísticos.

El plan está estructurado en los capítulos que pueden verse en la Figura 4. Se trata de reconvertir las zonas turísticas y regular las plazas turísticas en los edificios, según sean un establecimiento hotelero o es una vivienda vacacional, buscando que sean plazas de excelencia. Por ejemplo, si se quiere destinar una vivienda a vivienda vacacional, los aparatos de calefacción o refrigeración han de ser de categoría A, la calificación energética del edificio C o B, el agua sanitaria caliente mediante placas solares, toma de corriente para recarga de vehículos libres de emisión, iluminación tipo LED y también un sistema de gestión de agua y de residuos y no alterar el estado natural de la parcela en la que se actúa si está en suelo rústico.

Los mismo sucede con los parámetros ambientales para nuevas edificaciones de establecimientos hoteleros. La clasificación energética debe ser A, el 70% del consumo energético debe provenir de energías renovables, el 5 % de los aparcamientos deben disponer de puntos de carga eléctrico y el 50% de preinstalación.

Para establecimientos turísticos en edificios existentes, la calificación energética mínima debe ser la B y las reformas en los edificios han de mejorar su aislamiento para reducir la demanda energética en un 30%. Si la edificación se encuentra en suelo rústico, ha de mantener la superficie no edificada en estado natural, el agua caliente sanitaria se debe generar mediante energías renovables, la iluminación debe ser de tipo LED, etc.



**Figura 4.** Estructura del Plan Director Sectorial de Ámbitos Turísticos y principales parámetros ambientales exigibles a las viviendas turísticas nuevas  
Fuente: Plan Director Sectorial de Ámbitos Turísticos

El siguiente ejemplo de planificación, proviene de la denominada modificación número 3 del Plan Territorial Insular de Mallorca, actualmente en la elaboración y que estaría en la línea de lo señalado por Mario Rodríguez en la intervención anterior sobre los usos del suelo y el territorio. En Mallorca también se está replanteando la superficie existente de suelo clasificado, consecuencia del DL 9/2020, que obliga a los Consells a analizar los mal llamados falsos suelos urbanos, que son suelos clasificados como urbanos pero que no se ha llegado a urbanizar. Se está haciendo una revisión de todos estos suelos y de los desclasificados desde el 2004 a día de hoy. En Mallorca existía una gran cantidad de suelo clasificado; que se ha ido reduciendo, aunque muchas de estas desclasificaciones quedaban en un limbo ya que estaban desclasificadas legalmente, pero no se habían reflejado en el plan territorial y mucho menos en los planeamientos municipales que tienen una tendencia de actualizarse muy lentas. Esto generaba que en muchas ocasiones no estaba muy claro si estaban desclasificados o no.

Con esta modificación número 3 de Plan Territorial, se establecerán claramente los suelos urbanos y urbanizables que están desclasificado. Por otra parte, el Plan Territorial Insular preveía un crecimiento aproximado del 7'5% del suelo clasificado en el año 2000, pero lo cierto es que se ha duplicado la población y sólo ha habido un crecimiento aproximado del 2'5 % de nuevo suelo, lo que demuestra claramente que había muchísimo más suelo clasificado del que era necesario.

En Mallorca se tiene un problema demográfico importante, la isla no se vacía como en otros territorios de España, sino que se llena. Se ha calculado que del orden de unas 9.000 personas al año que, a la escala de Mallorca, es como un pueblo de tamaño medio de la isla. Por lo tanto, la administración debe ser consciente de la necesidad de recursos para solventar este auténtico problema.

Por último, se comentará la modificación número 4 del Plan Territorial Insular de Mallorca, consecuencia de la Ley 10/2019 de Cambio Climático, donde el tema de las energías renovables es especialmente relevante.

Las Baleares cuentan desde 2001 con un Plan Director Sectorial Energético que define una zonificación para la implantación de energías renovables, estableciendo zonas de aptitud alta, media y baja y las zonas de exclusión. Sin embargo, el plan no ha cumplido las expectativas puestas en él. La implantación de cada nuevo parque fotovoltaico ha generado innumerables problemas debidos, sobre todo, a la elevada presión sobre el suelo rústico, cuyo valor no se establece por lo que produce, sino por lo que se puede edificar en él. Para solventar este problema, la ley de Cambio Climático mandata a los Consells insulars definir las zonas de desarrollo prioritario; es decir, aquellas en las que se considera más adecuada la instalación de plantas para energías renovables. En estas zonas, estas instalaciones tienen la condición de uso permitido, por lo que no es necesaria la declaración de interés general y es suficiente una licencia municipal. Esas zonas prioritarias han de delimitarse a partir de los espacios de baja productividad agraria, la proximidad y capacidad a las redes existente, la orografía, los paisajes protegidos y la demanda energética de los municipios. La integración de los parámetros anteriores han de definir las zonas que teóricamente reúnen la mejor aptitud para localizar este tipo de instalaciones.

### Coloquio con los asistentes

A continuación, el moderador da paso al coloquio que se inicia con una serie de preguntas a los intervinientes por parte del moderador D. Manuel Reyes

**Intervención D. Manuel Reyes.** La primera pregunta va dirigida a D. Antonio Serrano, sobre si las estimaciones realizadas desde hace años por los paneles de expertos se están cumpliendo o no.

**Respuesta de D. Antonio Serrano.** La respuesta es que la evolución de los parámetros que definen el cambio climático van hacia un agravamiento de dichos parámetros más acelerado de lo que se preveía en los estudios de hace una década.

**Intervención D. Manuel Reyes.** Pregunta también a D. Antonio Serrano en relación al problema de la regresión de la costa en el litoral valenciano y en otras zonas de España, ¿se deberían buscar también otras razones que están subyacentes?, como puede ser la falta de aportación de material granular de los ríos por la regulación que se está haciendo de sus caudales para habilitar zonas de riesgo en el interior peninsular.

**Respuesta de D. Antonio Serrano.** Las razones de la regresión litoral o del acrecentamiento en ciertas zonas del litoral, son múltiples. La fundamental es la reducción de aportes de los ríos por la regulación hídrica que además, tiene que ver también con la colmatación de los embalses, que representa un grave problema, pero también influye toda la dinámica de transformación del litoral que da lugar a que los procesos de depósito de arena migren o hacia el interior del mar o hacia otros puntos. Tiene que ver con la extracción de arena y tie-

ne que ver de una forma muy grave, con la edificación y la destrucción fundamentalmente de ecosistemas y despacio dunares; es decir que no es solo el incremento del nivel del mar, fundamentalmente en tempestades, sino que hoy por hoy los factores en el Mediterráneo en concreto son más.

**Intervención D. Manuel Reyes.** La regeneración de las playas aportando la arena que se pierde, es muy costoso económicamente. ¿Se ha tenido en cuenta la posibilidad de emplear para esto fondos Next Generation?

**Respuesta de D. Antonio Serrano.** La política de regeneración la lleva a cabo la administración del Estado, por presión de comunidades autónomas y ayuntamientos desde hace muchos años. Después de los temporales de invierno y de primavera, la presión es tremenda para disponer de las playas para Semana Santa y después para el verano, pero el problema es que, también desde hace muchos años, no existe presupuesto suficiente para reponer toda la arena que se perdía cada año y estas demandas se han ido incrementando de manera muy importante, con lo cual no hay presupuesto suficiente. Además, una cuestión fundamental de los fondos europeos, es que no son fondos coyunturales, sino que son fondos estructurales para incidir sobre la transición ecológica, la transición digital etc, etc. Los gastos normales de funcionamiento no o la reposición de arena en playas son gastos coyunturales, salvo que exista un proyecto estructural de regeneración de dinámica costera.

**Intervención D. Manuel Reyes.** Pregunta a D. Mario Rodríguez sobre la migración de un modelo de pequeñas plantas fotovoltaicas distribuidas, que estaban fundamentalmente promovidas por pequeños inversores, hacia un modelo en el que está habiendo concentración de plantas o instalaciones en puntos muy localizados, con lo cual se ha dejado de ocupar pequeñas superficies, para ocupar grandes extensiones de terreno con un acceso fácil a los puntos de conexión. Esto está produciendo una gran presión sobre el territorio en todo el país. ¿Qué se puede hacer?. ¿Hay que ir a modelos centralizados, que tienen mayor eficiencia energética o tenemos que ir a modelos distribuidos en los que la pérdida en el transporte de energía es menor?.

**Respuesta de D. Mario Rodríguez.** Realmente nunca se ha migrado, porque desde los inicios, hasta que se implantó el impuesto al Sol, había pequeños proyectos que fueron trun-cados con ese impuesto y llevó a la ruina a muchos pequeños propietarios. Realmente el modelo energético es centralizado; es decir, dominado por el oligopolio eléctrico. En España, prácticamente el 90% de la generación es centralizada, por tanto, si se está evaluando el modelo energético, no solo modelo eléctrico, evidentemente tienen que haber ciertas plantas centralizadas que permitan el suministro de energía a la industria, a zonas residenciales, etc, con una lógica de ordenación territorial que las ubique en los puntos idóneos.

España todavía tiene que evolucionar mucho para llegar a los ratios de autoconsumo del 70% de la demanda. Tiene que haber un proceso de potenciación por parte de las administraciones, de potenciar al máximo el autoconsumo en todos sus niveles y a las comunidades energéticas locales, pero sería absurdo no pensar que tiene que haber en ciertos lugares y en ciertos puntos, grandes plantas de generación o mega centrales, si se quiere electrificar la movilidad, cambiar en el transporte marítimo al hidrógeno, etc. Si se quiere cambiar el

modelo industrial, sería bastante ingenuo pensar que no hace falta lugares para las mega centrales.

Otra cosa es el sistema de referencia existente en España, que hace que haya una gran concentración de proyectos en torno a los llamados puntos de evacuación. Hay que dejar claro que muchos de esos proyectos no son viables, que son sólo propuestas de proyectos, de los que prácticamente el 90% se van a desestimar y que aun así, el 10% restante siguen siendo muchos. Todo ello hace pensar que hay que modificar el modelo actual de la red eléctrica, que es muy progresista y muy avanzado, pero no va a obedecer a un modelo global, porque hace que se concentre en ciertos lugares. Además, hay otro factor, el factor social. Si no se involucra a la población en los beneficios de esta generación de energía, van a surgir muchos conflictos. Esto es transmisible no solo a las renovables, sino también al modelo agrícola existente. Este es el país de lo mega. Por ejemplo, mega granjas que suponen que España sea el principal productor de cerdos de Europa.

Un modelo 100% renovable, y lo dice una organización como Greenpeace que fue la primera que planteó un esquema 100 % renovable en 2008, cuando nadie creía en esto, requiere una energía distribuida descentralizada lo cual tiene un impacto. No hay impacto cero. Un modelo de generación distribuida que potencie el autoconsumo y las comunidades energéticas locales, que democratice el sistema, va a tener un impacto porque el mallado, la red eléctrica de baja tensión que hace falta y también de media, va a ser mucho mayor. Un ejemplo puede servir para entender mejor esto. Una ciudad que tiene tranvía y otra que en su lugar tiene autobuses de gasoil. La ciudad con tranvías, tiene todas las calles con un mallado eléctrico por dónde van los trolebuses, los tranvías, etc y esto supone un impacto que hay que valorarlo. El cambio no es neutro y esto va a afectar más o menos a entre el 1 y el 2 % del territorio según los estudios. Lo que pasa que hay que decidir muy bien que parte del territorio se va a utilizar. Hay un concepto que no se utiliza ahora y que no está introducido en los estudios de planificación, que es el suelo energético; es decir, aquel suelo que se va a destinar a la generación de energía.

El modelo que parece mejor es un modelo distribuido, con el apoyo de centrales de alto potencial para sectores industriales y de movilidad.

**Intervención de D. Manuel Reyes.** Pregunta a D. Julio Eisman. Sobre la red de distribución en alta tensión y muy alta tensión en España que, parece que va a ser suficiente para el modelo de energía distribuida. No está tan claro que la red interna de las ciudades permita esa distribución de energía con carga nocturna, con aprovechamiento de baterías de coches y de autobuses.

**Respuesta de D. Julio Eisman.** Antes que nada, indicar que la inexistencia de un modelo distribuido tiene sus consecuencias. Mucha subvención, un desfase con la deuda de la factura que era absolutamente inasumible y una mala gestión de gobierno tras gobierno, que no se atrevieron a cortar con esta situación. Este modelo no es el deseable. Actualmente los precios de las energías renovables son absolutamente competitivos. Estudios recientes ya señalan que incluso con el almacenamiento ya son competitivas, aunque debe estudiarse en cada caso y a priori no debería aceptarse sin más.

Respondiendo a la pregunta, el diseño de la red de transporte es centralizada. Lo que puede ver, son grupos de generación que van a los centros de consumo y esto ha sido así históricamente. Pero han existido zonas en donde se instalaba una central nuclear, alrededor no tenían suministro eléctrico y, sin embargo, se llevaba la energía a donde estaba el centro de consumo, donde interesaba promover la industria, etc. Eso es inasumible hoy en día. Esto por lo que se refiere a la red de transporte, que es una buena red.

Después están las redes de media y baja tensión. En este caso, no es tanto el tema de extender más hilos, como de dotarla de inteligencia. Hace falta que todos los elementos sean reversibles, porque es la red típicamente diseñada para ser unidireccional y proveer la energía hacia el consumo y no a la inversa, pero ahora esto sí que va a ocurrir y hay que gestionarlo. Es cierto que ya están previstos fondos para poner en orden esa red. A futuro es muy posible que la red de distribución cumpla muchos objetivos que en el pasado hacía la red de transporte y la importancia que va a tener es enorme. A veces esto se diluye, no tanto por los temas de cargadores eléctricos, que también hay que diseñarlos adecuadamente.

**Intervención de D. Manuel Reyes.** El moderador hace un comentario dirigido a Miquel Vadedell sobre lo complicado que resulta la distribución de las plantas fotovoltaicas, dado que el interés de bastantes ayuntamientos no es tanto la producción de energía, sino los ingresos derivados de la instalación.

**Respuesta de D. Miquel Vadedell Balaguer.** En el caso de Mallorca, la Ley de Cambio Climático de Baleares establece que una vez que se hayan definido las zonas prioritarias, su calificación se impondrá sobre el planeamiento municipal. Se eliminará una traba, aunque todavía es pronto para saber si posteriormente, puede haber problemas con su aplicación. Ahora se iniciará el proceso de participación ciudadana en el que se intentará alcanzar un mínimo acuerdo. La población está bastante concienciada, pero también es cierto que este tipo de instalaciones no son las preferidas por los ciudadanos para que se ubiquen próximas a sus viviendas.

**Respuesta de D. Julio Eisman.** El argumento reiterado de sí que quiero instalaciones para generar energía renovable, pero en mi casa no, es un gran problema, pero no hay otra solución que todos los involucrados ganen y creo que eso es posible. Se está viendo como, en referencia al pasado, la fotovoltaica o el autoconsumo era un lujo de las clases de mayor nivel económico, a estar ahora mismo planteando que es un elemento de reducción de pobreza energética y esto es fundamental. En todo esto el papel de los ayuntamientos es fundamental, que pueden participar en estas comunidades y puedan priorizar el suministro a aquellas familias que están en riesgo de exclusión.

Hay mucha labor por hacer dado que está mucho en juego y con algún coste social. El coste de no hacer nada, utilizando lo que dice la Fundación Bill Gates, es equivalente a una pandemia cada 5 años.

**Intervención de D. Manuel Reyes.** Simplemente quisiera comentar que la mayor parte de los planes generales de ordenación tienen muchos años, por lo que no recogen la multitud de nuevos usos del suelo que se venido introduciendo. Se tienen usos y actividades

previstos de hace 25 años, a lo que se suma que la revisión de estos planes para su actualización lleva mucho tiempo y esfuerzos

Las administraciones deberían hacer un esfuerzo para incorporar a su planeamiento todos estos usos y al mismo tiempo, agilizar toda su tramitación administrativa.

**Respuesta de D. Antonio Serrano.** Está en marcha un proyecto de modificación de la Ley del Suelo para sobre todo agilizar los trámites y reducir los problemas derivados de la judicialización del planeamiento urbanístico y de sus modificaciones. Por la información que llega, hay bastantes reticencias desde el mundo jurídico, tanto de los jueces como del Ministerio de Justicia, incluso algunas asociaciones ecologistas están en contra, porque temen que la flexibilidad se pueda convertir en un coladero.

El cambio al que nos enfrentamos, con unos riesgos de catástrofes muy importantes, lleva una dinámica que hay que parar. Las empresas y las multinacionales funcionan muy rápido y con unos apoyos jurídicos muy eficientes y la administración que defiende el interés general, es lenta, retrógrada y cuando hace algo, tarda mucho tiempo en ponerlo en marcha. El resultado es triste

**Respuesta de D. Miquel Vadell.** Quería hacer un comentario en relación con las agilizaciones de los planeamientos tan atrasados. El primer alegato que siempre se nos ha hecho respecto el Plan de Equipamientos Comerciales, es que desde un instrumento de ordenación territorial se está haciendo urbanismo, invadiendo las competencias municipales. Desde el Consell insular siempre ha defendido que la urgencia y la necesidad de esta forma de actuar, vista la escasa adaptación a los instrumentos de ordenación territorial y sabiendo que estas medidas tienen muchas veces un carácter transitorio, en espera de que los ayuntamientos se adapten y tomen las acciones que corresponda en su equivalencia municipal.

Es muy importante que se vayan tomando todas estas medidas y por eso en ocasiones se entran en estos campos, pero de manera transitoria hasta que el planeamiento municipal se adapte o no se llegue a adaptar nunca, que también pasa.

**Pregunta de los asistentes. 1ª intervención** Quería resaltar que la energía ha sido concesional desde hace 200 años, desde la Ilustración, porque las minas eran concesionales en el sistema español, no en otros países. El antecedente más inmediato de hace 100 y 50 años son los aprovechamientos hidráulicos en régimen concesional y por descontado, la implantación de las nucleares se parecía mucho a un régimen concesional y curiosamente, nos hemos olvidado de esto. Hemos pasado a un régimen de autorización con las renovables, eólicas y ahora con las fotovoltaicas y eso quiere decir que la diferencia entre el régimen concesional y el régimen de autorización debilita mucho la acción pública y en la práctica, lo que ha pasado con las renovables eólicas y con las fotovoltaicas, es que el territorio entre competencia, entra en competencia entre municipio y entre competencia entre parcelas y así es muy difícil hacer ordenación del territorio, porque se tiene enfrente muchos factores. Lo digo porque los casos valenciano y balear son muy parecido y hay una brutal competencia por la implantación de ciertos usos y con elementos paisajísticos que son una fortaleza muy importante del territorio, en donde la gente que espera ir a estos sitios no espera a ver fotovoltaicas.

Se está perdiendo el control de la implantación de la energía sobre el territorio que se habíamos tenido hasta hace unas décadas.

**Pregunta de los asistentes. 2ª intervención** Como arquitecta municipal de Quart de Poblet quería hacer un comentario al hilo de lo que se ha dicho sobre que los municipios tienen planeamientos antiguos que no están adaptados a unas nuevas necesidades. A este respecto, se dispone de una norma que no ha sido citada y que en Quart ya se ha empleado en unos cuantos expedientes, que es el Decreto Ley 14 del 2020 de 7 agosto del Consell de mesures para accelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de energía renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. Un artículo de este decreto ley señala expresamente que si el planeamiento no prohíbe expresamente en una zona la implantación de renovables, está permitido. En nuestro caso hay muchas zonas de suelo no urbanizable donde no se cita a este uso, porque cuando se hizo el planeamiento no era un uso que se contemplaba y ya se está informando al hilo de esta norma. Si el planeamiento no lo contempla y no está prohibido expresamente, en base a este artículo pasa a ser un uso compatible.

Con esta intervención, y debido a que ya se ha sobrepasado el tiempo previsto para esta tercera mesa, el moderador la da por finalizada, agradeciendo su participación tanto a los ponentes como al público asistente a ella.

## 4ª Mesa Redonda. *Transición digital y cohesión territorial. Sus implicaciones en el modelo de desarrollo*



**Moderador:** **José M. García Duarte.** *Director General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Consellería de Hacienda y Modelo Económico. Generalitat Valenciana*



### **Participantes:**



**Víctor M. Izquierdo Loyola.** *Presidente Comité Sociedad Digital del Instituto de la Ingeniería de España*

**Ignacio Muro Benayas.** *Tecnología e Innovación Digital. Periodista, economista y profesor de la Universidad Carlos III. Experto en nuevas tecnologías*



**Francisco Pérez García.** *Catedrático emérito de la Universitat de València y Director de Investigación del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).*

**Ángel Pueyo Campos.** *Catedrático del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza*



**Presentación del Moderador. D. José M. García Duarte.** *Director General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Consellería de Hacienda y Modelo Económico. Generalitat Valenciana*

A modo de breve presentación el Director General, indica que la cuestión de la digitalización va mucho más allá de la expansión de la fibra óptica; es un tema poliédrico y que la tecnología por sí misma no lo va a hacer cambiar el mundo, aunque puede ser una gran palanca de cambio.

A continuación, cede la palabra a los integrantes de la Mesa.

**Intervención de D. Ignacio Muro Benayas.** *Tecnología e Innovación Digital. Periodista, economista y profesor de la Universidad Carlos III. Experto en nuevas tecnologías*

Ignacio Muro señala en primer lugar, que el enfoque que va a dar a su intervención es básicamente de carácter económico, en tanto que sobre todo en los últimos 20 años, es la economía la que supedita todos los procesos y en concreto, los de ordenación del territorio, que responden a las condiciones del mercado, aunque posteriormente la sociedad los ha venido recomponiendo y reajustando.

Hablar de la transición tecnológica en el sentido digital y hablar de Ordenación del Territorio, exige conocer de dónde venimos y cuáles son las fuerzas que están influyendo en el territorio. El post-covid está suponiendo un reajuste de la globalización, hacia lo que se podía denominar una globalización más autocentrada, más cerca los centros de distribución, con un centro de gravedad más próximo a las cadenas de suministro. La crisis de la cadena de suministros supone un reajuste para evitar que, como ha pasado en la pandemia, el 80 % de los principios activos de las medicinas se fabricarán en China y la India, pero también que el tránsito de los grandes contenedores se produzcan siempre a través de cuellos de botella. Por tanto lo que se está produciendo es un gran reajuste en los centros logísticos, las empresas y los centros de proveedores, para ver cómo sustituyen y como reorganizan la producción. Esto supone un cambio de gran magnitud, que va a afectar a la demanda de suelo industrial y la localización industrial, con una idea de primar seguridad y calidad frente al coste, que era la variable dominante en un planteamiento global.

Antes, en los últimos 20 años, la escuela de la nueva geografía económica de Paul Krugman, ha venido analizando la lógica de los nuevos empujes territoriales y ha establecido como uno de sus rasgos centrales, la metropolización; es decir, la hegemonía absoluta de las grandes capitales que ganan en actividad y en recursos territoriales. Esa concentración de actividad, convierte a estas grandes urbes en centros de una economía extractiva, que absorben capital, energía y talento no de las áreas rurales, sino de las capitales medianas en su entorno más o menos próximo. Por ejemplo, en las dos últimas décadas se ha triplicado el flujo neto de población desplazada desde Valencia y Sevilla a Madrid y se ha duplicado los de Zaragoza y Pamplona también hacia Madrid. Estas tendencias favorecen a los grandes núcleos y suponen un cambio en relación con los flujos migratorios de los años 70-80, que eran campo-ciudad, suponían desplazamiento de personas con poca cualificación hacia la ciudad y su periferia y un aumento de la productividad en las zonas abandonadas por la lle-

gada de la maquinaria agrícolas. En la actualidad, lo que se está produciendo es un desplazamiento de cerebros, de personas cualificadas para atender y abastecer a las economías de servicios de alto valor, que se generan alrededor de los ejes centrales de las grandes ciudades. Ejes centrales en los que están cada vez más presentes grandes corporaciones, como las financieras.

Esta relocalización hacia las grandes metrópolis, concentra servicios de alto valor y también lo de bajo valor, porque en el fondo, los primeros necesitan de otro componente bajo, que son agentes de todo tipo, turismo de bajo valor, servicio de apoyo, etc, que complementan las necesidades de los cuadros que rodean el poder corporativo, de los ingenieros, de los analistas, de todo lo que son servicios de alto valor en la economía típica urbana. Esto supone una lógica de crecimiento y de enriquecimiento de estas capitales en términos de PIB per cápita, aunque no siempre. Paradójicamente, Madrid gana peso en el conjunto del territorio nacional respecto a PIB global, pero el PIB per cápita casi no crece en los últimos 20 años; es decir, la atracción de inteligencia desde la periferia, lleva aparejada también la tracción de servicio de bajo valor y de trabajo precarizado, que de alguna forma compensa la atracción de capital creativo. Ese efecto aspirador está afectando el esquema de la productividad, de forma que por primera vez, los emigrados favorecen la productividad de los centros que los reciben, mientras que en el pasado el incremento de productividad se producía en las zonas que éstos abandonaban.

Las preguntas que se pueden plantear ahora pueden ser: ¿cómo se equilibra este ecosistema?, ¿cómo se han estado equilibrando hasta ahora las tendencias del desarrollo regional creativo? e inmediatamente después, ¿qué pasa con lo digital?, ¿en qué medida lo digital afecta a un nuevo planteamiento de relocalización del trabajo y del capital?, ¿en qué medida el teletrabajo puede ser una oportunidad o en qué medida no lo es tanto, dependiendo de como evolucionen las tendencias de concentración de capital hacia nuevas lógicas?.

**Intervención de D. Ángel Pueyo Campos.** *Catedrático del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza*

El ponente expone una reflexión sobre, en qué medida, hay una hibridación entre el mundo físico y digital y las implicaciones de esto sobre el territorio.

En estos últimos años de pandemia se ha producido una aceleración del mundo digital. En las sociedades desarrolladas o que se consideran como tales, una situación que podía haber sido una catástrofe, ha supuesto una digitalización acelerada de todos los procesos y eso, en cierta medida, ha llevado a poder ganar esta situación.

Una cuestión importante es que el mundo del siglo XXI, hay que considerarlo dentro de esa esfera digital. Tradicionalmente, en los temas de Ordenación del Territorio, se considera el espacio físico, pero no se consideran las dinámicas digitales, que están transformando y que están haciendo cambiar muchos de los procesos con los que se trabaja y eso ya se está trasladando a los individuos, sobre todo en las nuevas generaciones. Por lo tanto, se debe plantear que al considerar la cuestión de la gestión territorial, ya no se puede pensar

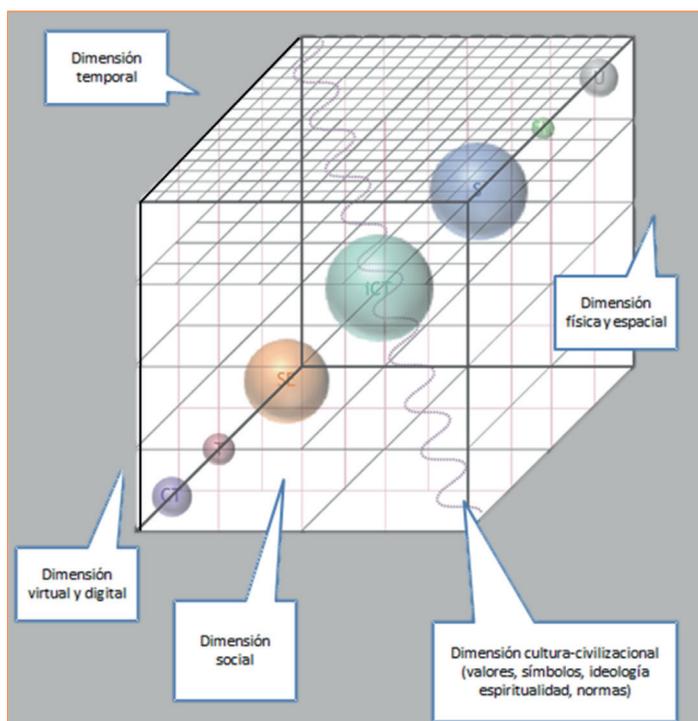
solamente en los aspectos físicos, sino también en todos los aspectos digitales que están conllevando; es decir, toda las redes de comunicación, de servicios, de actividades, en cierta medida tienen ese complemento digital y es una componente a considerar de cara a la planificación y la gestión del territorio. Por lo tanto, en la Ordenación del Territorio se debe ir hacia una valoración fi-digital, en la que tanto lo físico como lo digital son importantes.

En estos momentos y en relación a la España vaciada, el componente digital puede ayudar muchísimo a esa reconversión y a los planteamientos de concentración/desconcentración de los que se habla. La pandemia, por ejemplo, ha llevado a una reflexión sobre que ciertos servicios y actividad, que tradicionalmente estaban en las ciudades rectoras, puedan distribuirse sobre el territorio.

Por otra parte, es interesante ver que la sociedad está trabajando en lo que sería universos paralelos, es decir, cuando se está interactuando sobre un territorio, de acuerdo a un sistema de valores, una percepción o unos modelos, se utiliza el territorio de maneras diferentes, por lo cual no es posible considerar, dentro del proceso de gestión territorial, un mismo modelo para toda la sociedad, sino que se debe tener en cuenta que ese es mismo espacio geográfico, va a ser utilizado y percibido de manera distinta por los distintos grupos sociales y que sus valoraciones también van a ser importante dentro de lo que es el análisis territorial. Esto debe tenerse muy en cuenta, porque las nuevas generaciones son eminentemente digitales (los sistemas de compra o los sistemas de trabajo). Las interacciones que se ofrecen, muchas veces se dan en universos paralelos más allá de lo que sería el espacio físico y esto tiene que llevar a algunas consideraciones.

Por otro lado, no debe olvidarse que el trabajo sobre un territorio debe ser sensible a todos los modelos que se están planteando o incluso aplicando y desarrollando, desde diferentes enfoques. Los ODS de Naciones Unidas, Hábitat III, el nuevo horizonte 2025, etc, también tienen que llevar a la consideración de cómo deben ser los territorios del siglo XXI. Muchas veces son modelos muy clásicos, muy parecidos a lo que en algunas ocasiones se ha valorado desde una geografía regional más tradicional, como la proximidad. Cuestiones que parecían antiguas en un modelo de final del siglo XX, en estos momentos se vuelven a retomar: los espacios saludables, los espacios verdes, la ciudad de los 15', que parece que ahora es una revolución o escalas que son mucho más pequeñas incluso dentro de las grandes áreas metropolitanas. Esto lleva a un planteamiento que es el de la flexidimensionalidad; es decir, cuando se valora el territorio, debe tenerse en cuenta esas improntas culturales, ideológicas, sociales, temporales, que tienen que ayudar a comprender que muchas veces, con las herramientas digitales, el procedimiento, la actuación, la percepción sobre el mismo va a ser totalmente distinta (Figura 1). No va a actuar de igual forma y con esas herramientas digitales y con ese conocimiento, una persona que tiene una formación o una cultura oriental, que un europeo occidental o un norteamericano.

Esto lleva a poder redimensionar y reclasificar los territorios, más allá de lo que sería los usos clásicos de primario, secundario, terciario. Deben considerarse algunas acciones que son de valoración, pero que llevan a estructurar y jerarquizar el territorio desde el poder, el conocimiento, la productividad, la cultura, el modelo residencia o social, las relaciones o incluso el espacio vacío expectante. Todo esto conllevaría una serie de improntas so-



**Figura 1.** El carácter flexidimensional del territorio

Fuente: A. Pueyo. Presentación X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

bre el territorio, que pueden servir para conocerlo mejor. Esto, a su vez, está generando toda una serie de informaciones digitales, fundamentalmente a través de los teléfonos móviles, que continuamente están generando información, información digital, que va a servir para la toma de decisiones.

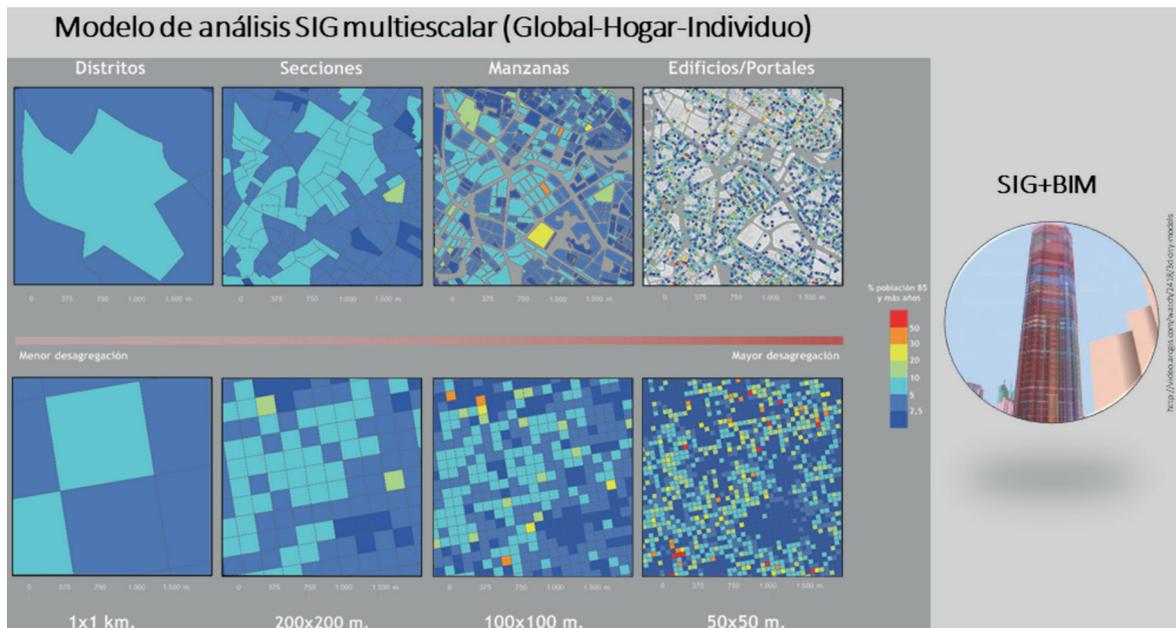
En los temas de Ordenación del Territorio, esto supone una oportunidad. Tradicionalmente se ha venido trabajando en una meso escala, municipal, provincial, etc, pero ahora se puede trabajar por individuo o por píxel. Sin embargo, el tratamiento de esta información lo está llevando a cabo, en la mayoría de las ocasiones, las grandes operadoras multinacionales o empresas transnacionales, sin que se estén utilizando

como datos de interés para la gestión territorial por parte de los decisores públicos

Es importante valorar que dentro de ese mundo digital, cada vez se dispone de más información, Big Data, blockchain, que tiene que servir para la toma de decisiones y la planificación. Es decir la impronta y la huella digital que están dejando los ciudadanos a través de todos los servicios y actividades, puede llevar también a ordenar el territorio e incluso a valorar toda una serie de modelos, cómo pueden ser los espacios de vida.

¿Esto que conlleva?. Conlleva que se han desarrollado una serie de herramientas cartográficas, como los sistemas de información geográfica, la teledetección etc, a las que ya se están incorporando otras muy potentes como los sensores, el Big Data, el blockchain o la futura inteligencia artificial o la inteligencia emocional, que pueden resultar muy potentes para todo lo relacionado con la planificación territorial. Estas nuevas herramientas permiten, por ejemplo, en zonas urbanas, cambiar la escala tradicional de análisis, barrios o distritos, para poder trabajar por edificios e incluso tridimensionalmente de ese edificio (Figura 2). Estas nuevas posibilidades implican que las escalas en la Ordenación del Territorio tienen que cambiar e ir hacia modelos más finos sobre los que se pueda intervenir de manera quirúrgica.

Sin embargo, esto también genera algunas preocupaciones o incertidumbres que se han puesto de manifiesto durante la pandemia: la disponibilidad de los datos y su control, de herramientas o de posibilidades tecnológicas en los distintos espacios, si no se emplean adecuadamente, pueden generar problemas y un aumento de la diferenciación social e incluso, la estigmatización de ciertos grupos. No debe olvidarse que, en muchas ocasio-



**Figura 2.** Ejemplos de escala de análisis urbano

Fuente: A. Pueyo. Presentación X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

nes, estos modelos digitales que están generando información y dando servicios, están en la mano de operadores privados y en bastantes casos, escapando del control del sistema público, al cual se le imponen muchos más controles de privacidad de la información que a muchas de las operadoras.

Por último, dos prevenciones que obligan a actuar con mucho cuidado. Se pueden fragmentar los territorios a la vista del peso cada vez mayor de esa impronta digital, que muchas veces gestionan los operadores privados y que puede dar lugar a un modelo de discriminación. Igualmente hay que plantearse que puede suceder si surge una fractura entre el modelo físico y digital; es decir si se entra en una “edad oscura de la información” en la que caigan los sistemas con los que la mayoría de las personas trabajan habitualmente: una tarjeta de crédito o el acceso a un parking etc. Se puede generar una situación que desajuste totalmente todo el sistema. Ahí también hay una reflexión para valorar en que medida estos elementos están bien coordinados. Muchas gracias.

**Intervención de D. Francisco Pérez García.** *Catedrático emérito de la Universitat de València y Director de Investigación del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).*

El ponente inicia su intervención con una pregunta. ¿Qué lectura hace un economista del título de esta mesa redonda, Transición digital y cohesión territorial. Sus implicaciones en el modelo de desarrollo?. Hay que señalar como punto de partida, que la transición digital es un ejemplo más de los impactos y desafíos que el cambio tecnológico plantea al desarrollo económico y a sus efectos sobre el territorio. La economía, desde que es una disciplina organizada en tiempos de Adam Smith, presta una enorme atención a lo que significa el cambio tecnológico, donde la Revolución Industrial fue un primer motor de ese reto.

En la actualidad, las tecnologías de la información y las comunicaciones han alcanzado ya un desarrollo muy amplio y definen un nuevo escenario para el desarrollo de todo tipo de actividades, las económicas y también las sociales. Desde el enfoque, se debe señalar en el primer lugar que hay una característica que distingue a esta nueva oleada tecnológica y motor formidable de transformación: la posibilidad de operar a distancia y de generar y procesar enormes cantidades de información. Desde un punto de vista territorial, la posibilidad de operar a distancia es una referencia muy importante. Muchas de las barreras físicas que antes condicionaban la expansión del desarrollo económico, han dejado de operar o lo hacen de otro modo. Por ejemplo en el despliegue de las redes de comunicaciones, se advierte es que es posible conectarse con un teléfono móvil desde el centro de África con cualquier lugar del mundo sin contar con los determinantes físicos que antes condicionaban la llegada del ferrocarril, del telégrafo etc.

Sin embargo, está buena noticia no es condición suficiente para que la cohesión territorial vaya a ser más fácil. Ya se apuntaba en alguna intervención anterior, que se observan enormes concentraciones alrededor de las grandes ciudades y de las grandes metrópolis, de todo tipo de actividades y en particular de las digitales. Cierto es que el punto de partida con que los territorios afrontan esta nueva etapa del desarrollo económico, no es el mismo y el punto de partida condiciona, aunque se está frente a una nueva etapa y, por tanto, las cosas pueden cambiar.

A partir de esto, parece necesario subrayar que en cuanto a sus impactos económicos, la digitalización es un proceso con muchas caras. Esta intervención se centrará en siete de ellas, para lo que se articulará alrededor de tres ideas. La primera es que en economía interesa, en general, conocer los recursos de los se dispone o se pueden atraer. La segunda idea es conocer los procesos que se utilizan para transformar esos recursos en bienes y servicios y, por último, cuáles son los resultados finales. Este esquema, tiene que ver con lo que en economía se denomina una función de producción.

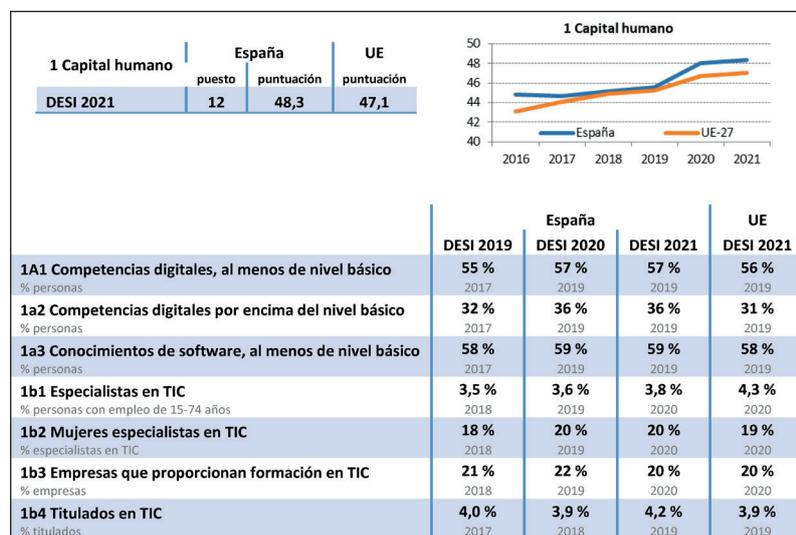
Entre los recursos están fundamentalmente el capital, el trabajo y los recursos naturales; en los procesos están las empresas como grandes actoras, junto con otras muchas instituciones de la transformación y uso de los recursos para obtener resultados. En este esquema hay que subrayar una idea importante, por su relación directa con lo digital. Lo digital es una tecnología y las tecnologías son muy relevantes para modificar la capacidad para, a partir de ciertos recursos, obtener resultados. Las tecnologías forman parte de los procesos de transformación y es la eficacia en el uso de la tecnología la que determina el aprovechamiento de sus posibilidades.

Con este esquema de referencia, se pueden plantear una serie de cuestiones. Respecto a los recursos, los recursos digitales son de carácter material pero también humano. Para poder utilizar las tecnologías digitales es muy importante disponer, en primer lugar, de redes de comunicaciones, de elementos que permiten la conectividad y el aprovechamiento de los flujos de información y del acceso a la información. Respecto los recursos humanos, España está en una buena posición en cuanto a la inversión acumulada para poder hacer uso de las tecnologías digitales. En las comparaciones internacionales sale bien posicionada en el despliegue de las redes de comunicaciones y también en los niveles de equipamiento de las empresas y de los

hogares para la utilización de estas tecnologías, que son ya muy altos. Hace unos días se publicó la actualización de la encuesta del INE sobre el equipamiento de los hogares y los datos son muy llamativos. El 96 % de los hogares tienen acceso a banda ancha, con algunos huecos todavía por cubrir, sobre todo en lo referente a la banda ancha de acceso fijo. Sólo el 4,1 % de las viviendas no tienen Internet. Además, el 99,5 % de los hogares disponen de teléfono móvil.

Respecto al equipamiento de otras herramientas, el 84% de los hogares tienen ordenador, sin grandes diferencias territoriales, aunque se aprecia un descenso en los municipios menores de 10.000 habitantes, donde este porcentaje es del 78 %, manteniéndose el porcentaje de móviles.

Por tanto, desde el punto de vista de los equipamientos, se dispone de una base suficiente para aprovechar bien las posibilidades que éstos generan. Sin embargo, el aprovechamiento efectivo de las posibilidades también depende de la preparación de los recursos humanos y aquí la situación no es tan buena. Los niveles de habilidades digitales de la población en general, son más modestos. El uso más extendido de estas tecnologías es para comunicarse y en el trabajo para operaciones simples como el manejo de ficheros. Solo algo más de la mitad de la población sabe utilizar un procesador de texto y solo el 8 % sabe programar. Esto condiciona otros aspectos que están muy próximos a la vida social, como por ejemplo, las relaciones digitales con las administraciones.



Como resumen, de acuerdo con el Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI)<sup>1</sup> de 2021, recientemente publicado por la Unión Europea (UE) (Figura 3), al menos el 57 % de la población tiene habilidades digitales básicas, pero solo un tercio está por encima de las básicas. Más específicamente, el número de especialistas TIC, necesarios para apoyar el aprovechamiento de las tecnologías en las empresas, sigue siendo un cuello de botella en

**Figura 3.** Valoración del Capital Humano en España  
Fuente: Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI) 2021.

España y en Europa. En España los especialistas solo suponen el 3,8 % de la población, en Europa algo más, el 4,3 %. Los titulados TIC españoles están en torno a esas cifras, el 4,2 %. Además, pese a las excelentes oportunidades de empleo, la matrícula en las titulaciones STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), están disminuyendo.

En cuanto a los procesos, una cuestión muy importante para el aprovechamiento de las oportunidades es analizar qué pasa con la especialización productiva. Aquí cabe distinguir

1. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2021>

dos planos. Primero, cuál es la parte del tejido productivo que produce bienes o servicios TIC: manufacturas TIC; servicios TIC asociados a las comunicaciones o a los servicios a las empresas. Segundo, cuál es el uso de las TIC que hace el conjunto del tejido productivo, ya que cualquier actividad debe hacer frente, en estos momentos, al desafío de su digitalización. Por lo que respecta a la especialidad en la producción de bienes y servicios TIC, cabe decir dos cosas: los servicios TIC son mucho más importantes que las manufacturas TIC. Las manufacturas TIC están muy concentradas en su producción en Asia, Corea del Sur, Singapur y China y, por contra, a Europa, a Estados Unidos y también a Japón, les caracteriza la potencia de sus servicios digitales. España está poco especializada en estas actividades y por tanto, tiene menos oportunidad de generar empleos.

En cuanto a la otra cuestión, el uso de las TIC por parte del tejido productivo, es importante porque, en este momento, es la forma de competir para muchas actividades. La digitalización de los procesos productivos por una empresa, es algo más que tener una página web o que utilizar la venta por internet. Significa cambiar el modelo de negocio. La digitalización del modelo de negocio implica saber que la relación con los proveedores es diferente, que los procesos productivos son diferentes, que la forma de controlar los procesos productivos es diferente, que la relación con los clientes es diferente y que los mercados a los que se puede acceder también son diferentes. Ahí los retos son enormes. Son enormes porque en muchos casos, la nueva forma de competir en cualquier sector es estar digitalizado y aprovechar todas las oportunidades que las tecnologías ofrecen.

¿Qué ocurre con el empleo?. Hay alarma respecto del efecto disruptivo que en el empleo puede tener la digitalización, sobre todo en el riesgo de destrucción de empleo. La alarma por el empleo derivada de los cambios tecnológicos, es tan vieja como el uso del conocimiento por parte de las economías. ¿Qué ha sucedido en el pasado?. La respuesta es que el resultado de la asimilación del cambio tecnológico siempre ha derivado en creación de empleo neto en todas partes. Por ejemplo, en España hay una lógica preocupación por las elevadas tasas de desempleo, pero en este momento hay un 100 % más de personas ocupadas de las que había en los años 80 y desde entonces, se han asimilado enormes dosis de cambio tecnológico. Por tanto, el cambio tecnológico históricamente, no va en contra del empleo. La transformación tecnológica genera más empleos de los que destruye. Sin embargo, es cierto que estos efectos pueden no repartirse por igual y que un territorio puede entrar en declive, si no tiene capacidad de adaptarse y de aprovechar las oportunidades que ese cambio tecnológico representa. Este es un reto muy importante, porque no todos los territorios están igualmente preparados y no lo están por su especialización productiva.

Para concluir, respecto de la creación de empleo neto, la respuesta es que no hay razones históricas para pensar que el resultado será negativo, aunque los efectos sobre el empleo dependerán de los territorios y afectará de forma diferente a los distintos grupos sociales.

En relación a esto, una cuestión tan importante como la evolución del desempleo neto es la transformación digital de cualquier ocupación. Aquí el reto va a ser también muy grande. Muchas más ocupaciones de las que se vayan a destruir o se vayan a crear, van a ser transformadas y esto ya está ocurriendo. En los últimos 15 años ha cambiado la forma de trabajar de muchísimas ocupaciones y la posibilidad de mejorar o conservar los empleos

va a depender de la capacidad de adaptarse a estos nuevos entornos. Lo que las empresas denominan competitividad.

Para finalizar, dos comentarios. La aplicación del conocimiento a la actividad económica se produce muchas veces mediante la generación de nuevos productos, de nuevos bienes y servicios, que despiertan el interés de los consumidores y por eso tienen éxito en los mercados. Las innovaciones en ese sentido, generan valor. Muchas de las innovaciones actuales tienen elementos digitales, sus características son intangibles y para poder aplicarlas basta descargarlas en el teléfono móvil, que por cierto, es un aparato que es una suma de aparatos que antes iban por separado: una máquina de fotografiar, un ordenador que nos permite acceder a un buscador en Internet, un reloj con calendario etc, y además, estas innovaciones son actualizables. Por tanto la innovación tiene un ritmo exponencial porque combina lo físico con lo inmaterial de manera continua y con la intervención de miles de agentes innovadores. La capacidad de obtener resultados, de aprovechar las oportunidades, depende de la capacidad de innovar y en estos momentos esto implica capacidad de aprovechar las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales.

Por último, las políticas públicas y la regulación. ¿Qué pueden hacer y que están haciendo las administraciones en relación con la digitalización?. ¿La están impulsando?, ¿están facilitando la transición al nuevo escenario y a la minoración de las brechas digitales que pueden aparecer?, ¿se están digitalizando los servicios públicos?. España sale bien en las comparaciones internacionales, por ejemplo las que ofrece DESI, en cuanto a la digitalización de los servicios públicos. Cuando se entra en los detalles, se observa que las oportunidades de utilizar los servicios públicos digitales existen, pero su aprovechamiento viene limitado por las habilidades tecnológicas de la población. ¿Se están preparando los empleados públicos y los ciudadanos para prestar y para utilizar los servicios digitales?. En este punto, los fondos Next Generation de la UE, van a ofrecer los recursos muy importantes y será responsabilidad de cada administración aprovecharlos. Para finalizar, indicar que hay un terreno en el que el sector público debe estar presente y preocuparse que es el de la regulación de la digitalización.

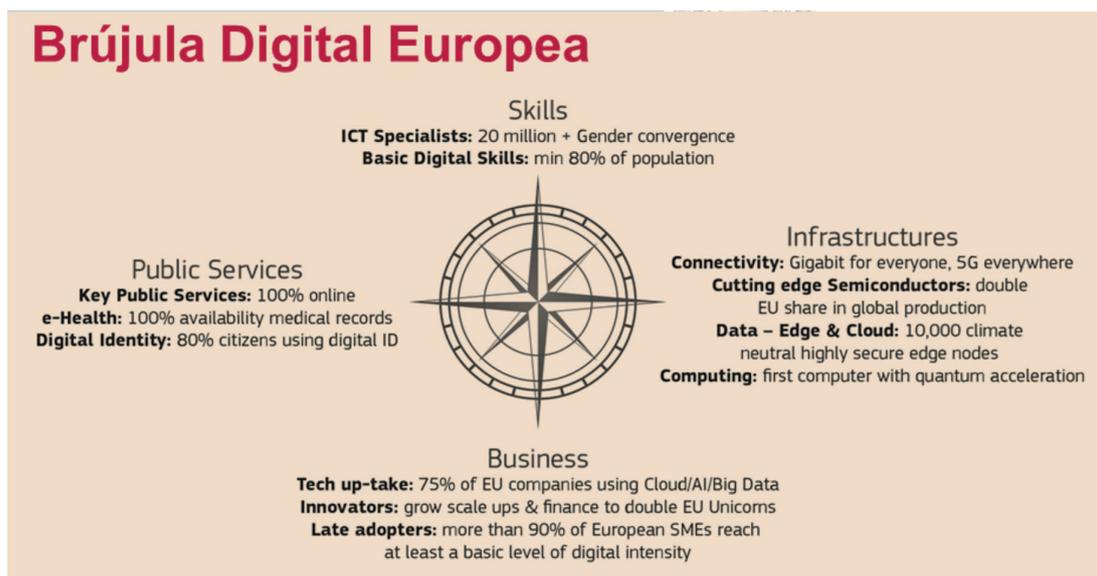
**Intervención de D. Víctor M. Izquierdo Loyola.** *Presidente Comité Sociedad Digital del Instituto de la Ingeniería de España.*

D. Víctor Izquierdo inicia su intervención indicando que se va a centrar en la primera parte del título, la que hace referencia a la transición digital, planteando un caso concreto y una visión particular sobre el tema de las competencias profesionales en relación a la digitalización.

Esta cuestión de las competencias profesionales hay que ubicarla en un cierto marco, que en este caso va a ser el definido por los valores que sobre el capital humano se reflejan en el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) para 2021 de la UE que, como se ha dicho en la anterior intervención, fue publicado hace muy pocos días.

De los 27 países de la UE, España ocupa la novena posición en el índice global, que integra las cuatro dimensiones de la denominada Brújula Digital Europea (Figura 4), que es la

que debe llevar en 2030 hacia la Europa digital. El norte de ese brújula digital europea es, precisamente, el tema de las competencias y ahí hay un horizonte concreto que se plantea para 2030 y es que los especialistas TIC en Europa alcancen los 20 millones, que haya una convergencia de género, ya que ahora sólo del orden del 20 % de los especialistas son mujeres y, por último, que las competencias digitales básicas lleguen al menos al 80 % de la población. En este punto, se puede echar en falta alguna referencia a la disposición de competencias digitales transversales para ejercer una profesión, no específicamente de especialistas TIC. A ese punto concreto es al que se va a dedicar esta intervención.



**Figura 4.** La Brújula Digital Europea

Fuente: V. Izquierdo. Presentación X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

En relación a cada uno de los cuatro componentes de la brújula, la mejor posición que ocupa España es en la componente de infraestructuras, con la segunda posición. Se ha perdido algún puesto en el tema de servicios públicos digitales, pero la peor posición es, precisamente, en capital humano en el que ocupa el puesto 12º. Hay que dejar constancia que España, con la novena posición en el índice global, es de los primeros países grandes en esa clasificación, ocupando las primeras posiciones países mucho menos poblados como Finlandia, Suecia o los Países Bajos.

Centrándose precisamente en este punto del capital humano y concretamente en las competencias digitales transversales para profesionales, éstas deben ir más allá de las mínimas deseables para todos los ciudadanos, pero no necesitan alcanzar las de los profesionales TIC. En este ámbito concreto hay actores, asociaciones internacionales muy activas en el estudio de este cambio que se está produciendo en la ingeniería y de otras profesiones. Hay dos especialmente significativas a nivel internacional, la Institución de Ingenieros Civiles del Reino Unido (Institution of Civil Engineers, ICE) y la Asociación Americana de Ingenieros Civiles (American Society of Civil Engineers, ASCE)<sup>2</sup>. En particular la ICE está siendo muy activa y está teniendo una reflexión muy importante en las tendencias que afectan al sector de la ingeniería civil y como debe transformarse. La ICE marca estas seis grandes tendencias:

2. Respectivamente <https://www.ice.org.uk/> y <https://www.asce.org/>

- la crisis climática y el desarrollo de los ODS.
- la aceleración de la transformación digital.
- el estancamiento de la productividad.
- la complejidad e incertidumbre crecientes.
- la competición por personal cualificado. Esto es está de actualidad en España con motivo de las importantes licitaciones públicas consecuencia de Next Generation, para las que las empresas del sector están detectando una dificultad enorme a la hora de conseguir profesionales cualificados.
- el valor va a ser más importante que el volumen a la hora de tener una remuneración.

El ICE en relación a la aceleración de la transformación digital, señala que hay una necesidad urgente de que se cambie el perfil de los profesionales para poder explotar las oportunidades que ofrece la digitalización. Para ello, el ICE no establece los conocimientos o capacidades exigibles a todos los profesionales, sino que plantea tres escenarios sobre los que éstos deberían centrar su formación. Estos escenarios son:

- el escenario primero es el de “Ciudades resilientes”. Como debe ser un profesional que atienda este tipo de necesidades.
- el segundo es el de “Asentamientos dispersos”. Por ejemplo, la problemática de lo que ahora se denomina la España vaciada o los municipios pequeños, etc
- el tercero es el del “Cambio climático”, que de una forma dramática el ICE llaman la Extinción Express. Ante esa situación de crisis dramática del cambio climático que es lo que pueden hacer los profesionales.

En todos estos escenarios, la digitalización es esencial.

El ICE en lugar de emplear el término “infraestructure”, pasaron a utilizar el de “digital infrastructure” y en la actualidad emplean el de “digital twin infrastructure”, haciendo hincapié en que las tecnologías basadas en los datos, los gemelos digitales, la inteligencia artificial y el blockchain están llamadas a cambiar sustancialmente el trabajo de los ingenieros.

Frente a este escenario, el Colegio de Caminos y la UNED, ofrecen un marco formativo que es el Máster en Tecnología e Innovación Digital en Ingeniería<sup>3</sup>, dirigido a titulados de todas las ramas de la ingeniería, arquitecturas y profesionales interesados en esta temática, tanto en España como en el extranjero, para lo que utiliza el Campus Virtual de la UNED.

El master es modular, de manera que cada profesional lo puede adaptar sus necesidades, cursando los módulos de su interés, para alcanzar al final un Diploma de Especialización, un Diploma de Experto o simplemente un certificado de actualización, según los módulos cursados. Los once módulos que lo componen son: Transformación digital, Building Information Modeling (BIN), Big Data, Analítica de datos, Dirección y gestión de la innovación, Territorio inteligente, Servicios de transporte inteligente, Ciberseguridad y protección de infraestructuras críticas, Inteligencia artificial y blockchain en sus aplicaciones a la ingeniería civil, Marco legal e institucional y Contratación pública y finaliza con un Trabajo Fin de Master.

3. <http://www3.ciccp.es/master-en-tecnologia-e-innovacion-digital-en-ingenieria-mtidi/>

## Coloquio con los asistentes

Se inicia un segundo turno de intervenciones al hilo de las realizadas en la primera parte de la Mesa, que se inician con la de D. Ignacio Muro.

**D. Ignacio Muro.** Cuando se habla de digitalización y de todo un conjunto de competencias que tiene que ver con la digitalización, da la impresión de que se trata de un proceso reciente y lo cierto es que se inició hace ya 30 años. Hay que ver que ha pasado en esos 30 años para comprender lo que se ha hecho y lo que queda por hacer.

La digitalización se inició ocupando lo que sería la periferia de la economía; es decir los servicios vinculados al consumo y el servicio a la ciudadanía. Posteriormente ocupó en lo que serían servicios cercanos a la producción y ahora está entrando en el núcleo de la producción y los sectores centrales, como pueden ser el automóvil, construcción, energía y, en general, aquellos que tienen una gran capacidad de arrastre para el conjunto de la economía.

De esta forma, los medios de comunicación, las industrias culturales como el cine y los procesos de creación y distribución, la música o cualquier actividad que tenga que ver con la creación han sido fuertemente transformados, de manera que hoy no se parecen absolutamente en nada a lo que eran. Lo mismo ha sucedido con el ocio y el turismo, en lo que es la gestión de mayoristas. Han desaparecido los grandes mayoristas y han aparecido los “booking” que son líderes absolutamente de todo. Lo mismo sucede con la vivienda con Airbnb o con la movilidad urbana y las líneas aéreas de bajo coste. Son sectores que suponen sobre el 20-25 % del PIB.

Con la automoción, la penetración de la digitalización ha sido muy potente. Ya se habla de inteligencia artificial y robótica en la última generación de automóviles, porque además del coche eléctrico, es inmediata la aparición del coche autónomo. En el automóvil convergen todas las nuevas tecnologías y los nuevos procesos.

Otra de las competencias que, desde los elementos que se han dicho antes, sería interesante comentar, es el caso de la especialización productiva. En realidad, no se debería hablar de especialización sectorial, sino que se debería pensar en un planteamiento muchísimo más complejo, lo que sería la especialización territorial. Sobre esto, uno de los conceptos económicos más interesantes en los últimos años, es el de las plataformas regionales de innovación. Son aquellas zonas del mundo, como Quebec, algunas áreas Noruega o de España, en las que se han amalgamado sectores diferentes y han hecho una oferta de valor cualificado, reorientándose a la vista de las competencias claves que tiene una comunidad determinada. Más que buscar sectores de productividad agregada, se trata de integrar sectores para que la productividad crezca en el conjunto del territorio. Un ejemplo muy conocido sería el Basque Culinary Center, que es una iniciativa de la Universidad de Mondragón. En él participan, además de grandes chefs vascos de dimensión internacional, el Centro Tecnológico de Innovación Marítima y Alimentaria (AZTI), creativos, empresas e industrias de otros muchos sectores, como la cooperativa andaluza COVAP del Valle de los Pedroches, todos ellos vinculados a esta forma de conectar ocio, cultura culinaria, materiales e investigación. Esa amalgama de servicios e industrias, dan una oferta conjunta que integra y dan perspectiva de valor a todas ellas.

Otro ejemplo podría ser Conill de la Frontera. Conill de la Frontera es un municipio aparentemente solo turístico, lo que no es cierto. El municipio mantiene agricultura, mantiene pesca y además han conseguido algo importante como destacarse como centro de servicio de valor; por ejemplo han recuperado de la raza bobina retinta, el queso payoyo o el atún rojo de almadraba. ¿Qué supone esto?. Supone que durante la mitad del año, todo lo que se produce en la zona se vende a los clientes que atrae el turismo, o sea que el turismo es centro de atracción de demanda y a su vez, ha sido capaz de generar productos de alto valor que estaban desperdiciados en la cadena de producción, porque sencillamente se suministraban a mercados exteriores. Por tanto, han sido capaces de recuperar esencias artesanales, darles valor y vender a precios tres cuatro veces superiores a los de hace unos años.

El último ejemplo podía ser La Rioja, conocida por el vino. Pero el vino está vinculado a una lógica de enoturismo, con importantes arquitectos diseñando bodegas y está vinculada al Camino de Santiago e incluso al origen del castellano con San Millán de la Cogolla. Es decir, elementos intangibles, bien cohesionados y a su vez vinculados con industrias, han generado una perspectiva de valor que hace que todo lo que se produzca, en vez de venderse a X se vende X + Y. En última instancia, se trata de incrementar el valor de lo que se tiene a base de repensar el concepto de comunidad.

Todo esto tiene que ver mucho con la cultura digital, tiene que ver mucho con la perspectiva de observarse y de verse, no desde un punto de vista segmentado de industrias y de servicio por un lado, sino como una comunidad que ofrece y que tiene o puede tener competencias amalgamadas. Gracias

**D. Ángel Pueyo.** Sería importante reflexionar sobre en qué medida la transformación digital, sus herramientas y servicios, centrados sobre todo en el sector público, tiene que ayudar a crear un modelo de cohesión. La pandemia y previamente, los modelos de concentración entorno a las grandes aglomeraciones, llevan a pensar en lo sucedido en muchas áreas de España en los años 60, en la que una parte de la sociedad se iba a esas grandes ciudades en busca de servicios básicos como podía ser abastecimiento de agua, electricidad, educación, servicios sanitarios. Ahora se presenta una oportunidad con las herramientas digitales, sobre todo las apoyadas en el sector público, que pueden ofrecer telemedicina, información, cultura, acceso a servicios y modelos inclusivos en los que se puede estar en el Prado o en el Teatro Real, al mismo tiempo que está en el medio rural. Es importante enfrentarse a este reto. Los fondos Next Generation, la digitalización, tiene que conducir a esto y sobre todo responder a unos objetivos que están muy ligados con los ODS, con el medio ambiente, con la reducción de la movilidad, la descarbonización, etc, sin olvidar el coste energético y medioambiental que tiene la sociedad digital. Muchas veces no se repara en que en estos momentos, un 10 % del consumo energético y en ascenso, es imputable a los servicios en la nube. Por lo tanto, se debe ser consecuente y equilibrado frente a ese reto, que puede ayudar a reordenar los territorios con una visión social y pública.

**D. Francisco Pérez.** La percepción de que la especialización productiva no se identifica bien contemplando los sectores, es muy antigua. De hecho, hace al menos 40 años que se lleva

hablando de especialización intraindustrial. También hace muchos años que se viene hablando de cadenas de valor, cadenas de producción.

¿Cuál es la relación entre estos procesos y la digitalización?. La digitalización ha ofrecido las herramientas para que las posibilidades de coordinar actividades, que antes se desarrollaban de forma más eficaz dentro de una unidad de producción de una gran empresa, ahora se pueden desarrollar a través de las relaciones de esa empresa con otras empresas. Esto es así porque el acceso en tiempo real a la información sobre dónde se encuentran los diferentes eslabones de las cadenas de producción, permite estar mucho más coordinados y de manera mucho más precisa. Esto no está exento de riesgos. Justamente durante los meses de pandemia, se ha podido ver que pueden haber interrupciones en las cadenas globales de suministro, a las que se les había dado menos importancia de la que merecen.

En este contexto, lo importante no es el sector ni el subsector de producción en el que se está especializado, sino las tareas asociadas a ese subsector, en qué eslabones de la cadena y cuál es la capacidad de esos eslabones de generar valor. Y esto tiene que ver con el tipo de recursos que se utilizan en cada escalón y la capacidad de gestionarlos.

Resulta interesante conectar, desde este punto de vista, con la intervención de Víctor Izquierdo, cuando ponía como ejemplo los desafíos para los ingenieros. Para que un territorio tenga oportunidades de especializarse en las tareas que permiten aprovechar mejor las oportunidades de la digitalización, necesita contar con los recursos humanos y directivos y las capacidades de emprendimiento que hacen eso posible, y para contar con estos recursos, necesita instituciones de formación, tanto reglada como a lo largo de la vida.

En este punto se presenta un desafío enorme, con algunas cifras optimistas. Un reciente trabajo del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)<sup>4</sup> analiza hasta qué punto, las titulaciones universitarias en España en la última década se estaban transformando y, en línea con lo que comentaba Ignacio Muro, se observa que hay, no solamente un crecimiento de las ofertas en titulaciones STEM (no siempre correspondida con la demanda estudiantil). También hay un crecimiento de la oferta de grados que tienen que ver con las enseñanzas artísticas o en comunicación, en las que los componentes digitales también han aumentado mucho.

Los componentes digitales están presentes en la formación de muchas más titulaciones y esto es una buena noticia, porque es imprescindible contar con ello para poder tener después la capacidad de ser competitivos mediante la digitalización de los servicios. También es verdad que en algunas otras titulaciones con problemas en el mercado de trabajo, no se observa la reacción y eso sí que es preocupante porque también están desafiadas por la digitalización.

Pero además de la transformación de la formación de los nuevos profesionales como consecuencia de la transformación de las ocupaciones y en línea con lo que decía Víctor Izquierdo, el reto es reciclar a los que ya no van a volver a pasar por los grados y este es un

4. <https://www.ivie.es>

mercado de enormes dimensiones para el que resulta muy importante que sea, en primer lugar, reconocido como tal por las instituciones educativas, por las empresas dedicadas a la formación y por el sector público y, en segundo lugar, que sea debidamente atendido. Una cuestión fundamental es que las empresas sean conscientes de que la transformación de los puestos que necesitan para ser competitivas, reclama la transformación de las competencias de sus trabajadores y les ofrezcan esa formación. En este sentido la información que aporta los informes de DESI no es esperanzadora, porque el porcentaje de empresas que ofrece formación a sus trabajadores sólo gira alrededor del 20 % en España .

**D. Víctor Izquierdo.** Simplemente señalar que, lógicamente, la digitalización en el campo de las infraestructuras tiene que abarcar todo el ciclo de vida y mejor de una manera integrada: proyecto, construcción, explotación y mantenimiento.

Otra cuestión es conocer cuál sido la expansión del teletrabajo en época de pandemia. Por lo que trasladan algunos empresarios, están surgiendo nuevas oportunidades de trabajo en empresas de fuera de España, lo que puede llevar a un cierto empobrecimiento en el capital de especialistas en el territorio, muchos de ellos dedicándose a trabajar para empresas del extranjero. Por último, mencionar el papel tan importante que tiene el sector público en esto, en un caso concreto, qué es la contratación pública. La contratación pública puede ser un importante motor de digitalización de las empresas que trabajan en este sector.

**D. José M. García Duarte.** Señala, como Director General responsable de la digitalización de la administración, que el presupuesto de inversión ha pasado de 100 M€ en el 2015 a 360 M€ en 2021, incorporando modelos de contratación de contratos marcos, comprar dinámica y compra innovadora, sin que el personal se haya incrementado en los seis años, pese gestionar más de 3 veces el presupuesto.

Sin embargo, hay una cuestión que preocupa mucho como administración y tiene que ver con la capacidad de gestionar las aportaciones de los fondos de recuperación. En las empresas hay, ahora mismo, problemas a la hora de responder, que están muy asociados a que las grandes titulaciones de informática o teleco, no teniendo paro estructural, no son capaces de generar los titulados suficientes. Con la pandemia, la demanda ha crecido niveles exponenciales.

**Preguntas de los asistentes. 1ª intervención.** Reconozco que todo ese tema de empleos en la digitalización, me da un poco de miedo. Ayer decía Yayo Herrero<sup>5</sup> que estas transiciones que se proponen, en buena medida no son sostenibles. También se habló de la descarbonización en la bioregión Mediterránea y de la necesaria disminución en el consumo energético. Me preocupa es como articular el discurso de la competitividad con el de la cohesión territorial. No todo el mundo puede ser el primero. Cuando se hace un ranking, hay un primero y un último.

---

5. Mesa Redonda 2

Aprovecho la oportunidad para añadir otra pregunta. Soy vasca y, por eso, me permito hacerla. Antes se ha hablado del Culinary Center, de la innovación que supone, del valor añadido que aporta y de las empresas asociadas de otras zonas. Como es un tema que me preocupa, acabo preguntándome si el Culinary Center es una cosa buena. El tipo de sociedad, el tipo de dinámica que promueve e impulsa, ¿es coherente con lo que estamos hablando de la transición hacia una economía circular, hacia la economía sostenible?, el turismo gastronómico, la sociedad de élite,... pero, me gustaría preguntar, retomando el principio, ¿cómo articular el discurso de la competitividad con el de la cohesión?.

**2ª intervención.** Uno amplía a sus conocimientos escuchando a personas presentes en la Mesa. Nosotros estamos trabajando en el tema de materias primas críticas y hemos estudiado y se va a publicar a corto plazo, que en el planeta hay del orden de 14.000 M de teléfonos móviles, casi el doble que de personas, con una vida media del orden de 2 años.

El internet de las cosas está aumentando extraordinariamente esa demanda de equipos. Un teléfono móvil hemos estudiado que tiene entre 31 y 55 elementos químicos diferentes, depende del modelo, con algunos de ellos extraordinariamente críticos. El tema de la digitalización está limitado por la disponibilidad de las materias primas críticas, que dependen a vez, como decía ayer Yayo Herrero, de países en los cuales hay tensiones importantes, incluso sangre, por ejemplo con el coltán. Por tanto, no veamos la digitalización como la solución, a no ser que se pueda desarrollar de una forma paralela, la economía circular; es decir, hay que diseñar y hay que recuperar los elementos que están en los teléfonos móviles y esa batalla se está perdiendo. Se piensa que la digitalización es el futuro y que nos va a llevar a una situación óptima, pero la Tierra nos dice que puede no ser así. ¿Qué opináis?.

**D. Ignacio Muro.** Entramos en otro tema de enjundia. Sobre lo primero, yo no creo en las políticas de decrecimiento. Decrecimiento ya se está dando en el sistema actual, decrecen salarios, decrece empleo. No voy a defender el decrecimiento, porque creo que hay que hablar de desarrollo o desarrollo sostenible, que por cierto es una palabra que algunos ecologistas dicen que es un oxímoron, qué es imposible que sea desarrollo y sostenible. Creo que hay elementos cualitativos que tenemos que introducir a la economía para que lo hagan posible. ¿Porqué no creo el decrecimiento?. Porque no es universal, no puede ser un concepto político en el sentido de movilizador hacia un progreso que valga lo mismo para Boston, para Londres, para África y para un pueblo de Toledo. No es lo mismo. La gente necesita mejorar su nivel de vida. Está demostrado, me parece que había un libro reciente no me acuerdo del autor, sobre la historia contada desde la energía. Decía que hay un nivel de consumo de energía que aumenta el nivel de vida la población y que hay un siguiente nivel que ya es excedente, que es un nivel vinculado a lo superfluo, a las élites, un consumo energético absolutamente improductivo.

En parte lo de los móviles, tiene que ver también con esto. La rotación de los móviles por obsolescencia programada, que no admiten reparaciones, ayer se salía la noticia por primera vez, que Apple va a dar kits para que los usuarios se auto arreglen los móviles. Esto es bueno, porque efectivamente, eso permite que los materiales, limitados, que existen en cada uno de los móviles tengan más vida. Pero se está en un contexto en el que vamos

jugando contra el tiempo, eso es verdad y por tanto, es necesario no solo eficiencia energética, no solo que cada móvil de que haga Apple sea más eficiente, que lo es, sino que el conjunto de los móviles que hace Apple o los móviles del mundo, no reclamen más material, que sea insostenible a medio y largo plazo. Por tanto, sin duda, hablamos de un uso circular de recuperación de todo lo que tiene un móvil y convertir los móviles en una herramienta modulada, con kits que se pongan y se quiten. Cosa que espero que acaben siendo.

**D. Ángel Pueyo.** Creo que hay una cuestión importante sobre el tema de la competitividad y cohesión territorial y es el tema de la corresponsabilidad; es decir en qué medida, aquellos territorios, aquellos espacios, aquellas sociedades que son más dinámicas, tienen que ser corresponsables en servicios de calidad, en un modelo digitalización que llegue a esos grupos sociales o esos territorios que son más débiles.

Por otra parte y coincido con lo que ustedes dicen. ¿En qué medida está digitalización tiene que llevarnos a una reflexión?. Una parte importante por no decir mayoritaria, de los contenidos digitales son inútiles, es decir una foto, un Instagram, un Tik-Tok, etc. Es muy importante que la sociedad reflexione sobre la necesidad de generar recursos digitales de calidad. La telemedicina, la formación, la cultura, los servicios. Ahí es donde se tiene que hacer ese balance y ese balance es energético; es decir nadie se está planteando que todas las inutilidades que se cuelgan en la red, están consumiendo recursos ambientales, cuando se tenía que dar un servicio a la sociedad a través de estas redes. Hay que profundizar en esta reflexión y preguntarse sobre en qué medida, son esas empresas privadas transnacionales, las que están generando este modelo de “estabulación” para una parte de la sociedad.

**D. Francisco Pérez.** Yo creo que las dos preguntas y algunos de los comentarios, apuntan en la dirección de que, cuando una economía o una sociedad van cambiando e identifica nuevos problemas, una cosa es no afrontarlos, no reconocerlos; por ejemplo no reconocer que el desarrollo económico pueden ir acompañados de problemas de coexión, porque unos compiten mejor que otros, porque unos quedan atrás respecto a otros y otra cosa es pensar que la solución está en hacer las cosas de forma completamente diferentes como hasta ahora.

Creo que las opciones por el decrecimiento, cuando se plantean, también deben contemplar qué es lo que pasa en las sociedades cuando atraviesan episodios de decrecimiento; de fuertes crisis económicas, como la que todavía estamos remontando o la que vimos hace 10 años. Lo que observamos son unas enormes tensiones sociales. ¿Por qué?, porque las expectativas de mejora, que acompañan a un crecimiento que va acompañado de mecanismos compensadores a través de la actuación del sector público, que no consiguen incorporar a todos, pero consiguen ofrecer oportunidades de participación a la mayoría, a través de la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos, por ejemplo. Cuando se habla de decrecimiento también debemos poner encima de la mesa los riesgos que representaría para esos mecanismos y lo que quiero decir con ello, es que creo que los debates, cuando se abren, hay que abrirlos enteros, no solamente enseñando una parte de los problemas y dejando en la sombra otros. El decrecimiento es un buen ejemplo. Es ver-

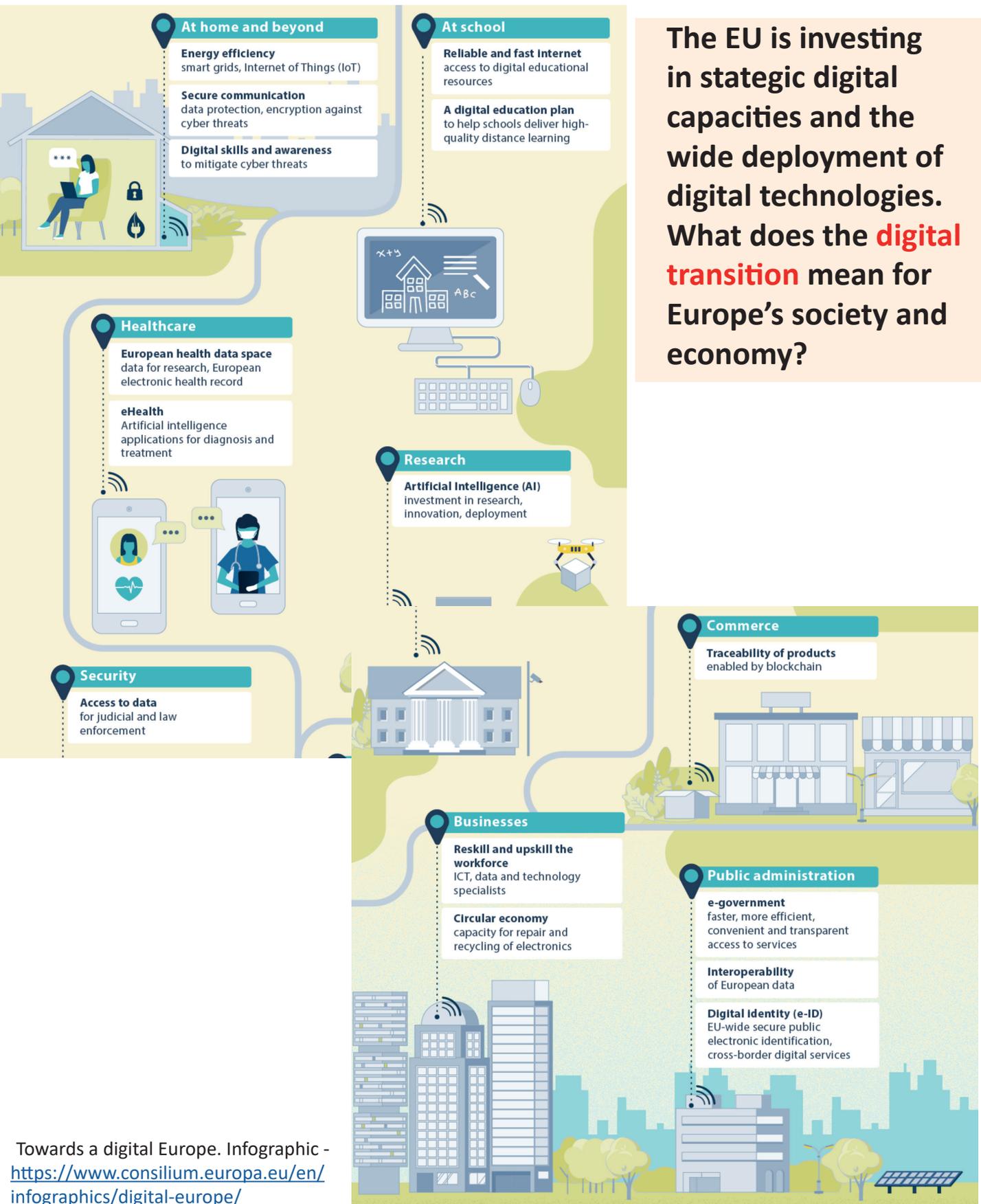
dad que sin duda hay un reto formidable, qué es la sostenibilidad del planeta. Esto no hay que esconderlo, este es un problema de primera magnitud, pero hay que ver cuáles son las respuestas posibles y más inteligentes a ese desafío que ahora se tiene encima de la mesa.

**D. Víctor Izquierdo.** Este dilema de digitalización/sostenibilidad sin duda alguna es muy importante, y quiero poner algún ejemplo que indica que, en alguna medida, ambas cosas se están teniendo en cuenta, en particular con los fondos Next Generation. Como primer ejemplo, mencionar ese principio que ya aparece en todas partes, del Do No Significant Harm (DNSH)<sup>6</sup>. Cualquier iniciativa de los gobiernos en la ejecución de estos fondos, tiene que demostrar que no producen daños significativos en otros ámbitos.

Otro ejemplo sería que, recientemente, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ha hecho pública una manifestación de interés alrededor de los algoritmos verdes<sup>7</sup>. Se trata de ver como, en el ámbito de la inteligencia artificial, se puede discernir entre algoritmos según sean más o menos respetuosos con el medio ambiente. Por último, me parece una buena noticia que el Centro de Proceso de Datos de la Gerencia Informática de la Seguridad Social uno de los mayores centros de la administración, se traslade a Soria, porque es muy apropiado para mejorar la eficiencia energética, mucho mejor que el de Madrid.

6. <https://ega.es/next-generation-eu-confianza/dnsh-evaluacion-validacion>

7. <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/consultapublica/Paginas/Manifestaciones-de-interes-Programa-Nacional-de-Algoritmos-Verdes.aspx>



## 5ª Mesa Redonda. Fondos estructurales y agendas locales. Realidades y potencialidades para España



**Ponente: Valentina Corsetti** Dirección General de Política Regional. Unidad G.2. España y Portugal. Comisión Europea.

**Moderadora: Sandra Marín Herbert.** Consultora experta en Estrategias integrales de sostenibilidad urbana - City to City Cooperation y Financiación UE.



### Participantes:



**Josep Armengol Tatjé.** Subdirector general de Acción Territorial de la Generalitat de Catalunya.

**Eugenia Bellver Moreira.** Subdirectora General de Desarrollo Urbano de la DG de Fondos Europeos. Ministerio de Hacienda y Función Pública



**Rosa Cobo Mayoral.** Directora General Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España (ACUAES). Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.

**Sonia Hernández Partal.** Subdirectora Adjunta de Políticas Urbanas. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.



## 1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA MESA

Mientras se avanza en los trabajos de programación de la Política de Cohesión 2021-2020 mediante la redacción del Acuerdo de Asociación que España firmará con la Comisión Europea para traducir sus objetivos políticos en programas operativos, nuestras ciudades y pueblos están ya absortos en captar la avalancha de fondos que a través del Plan Nacional de Recuperación , Transformación y Resiliencia (PNRTR)<sup>1</sup> pone a disposición Europa con Next Generation Europe (NGE)<sup>2</sup>.

La puesta en marcha NGE, en paralelo al inicio de un periodo de programación comunitaria (Política de Cohesión 2021-2027) aumenta enormemente la cantidad de fondos que estarán a disposición de España. Solo con NGE España tiene que absorber en 6 años 70.000M en subvenciones y 80.000M en créditos. Esto significa multiplicar por tres el ritmo de inversiones con Fondos Europeos que debían producirse en el actual periodo que está finalizando (2014-2020).

El actual reto es pues mayor, gastarlo en tiempo y forma, y gastarlo bien. Si nos centramos en el desarrollo urbano sostenible que fomentan las agendas locales, gastarlo bien debería significar usar esos fondos para movernos hacia el modelo urbano y territorial correcto y alineado con los marcos de referencia nacionales e internacionales. Una agenda local entendida como una estrategia a largo plazo que proyecte un enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible, participado y consensuado, que sirva de puente entre estos objetivos políticos de la Comisión Europea, que se traducirán en programas operativos en cada estado miembro, y los proyectos que forman parte de esas estrategias.

El principal objetivo de la mesa redonda ha sido pues el de analizar las oportunidades que este nuevo periodo ofrece para las entidades locales, en base a las lecciones aprendidas en el anterior periodo, y el papel de las agendas locales en su implementación estratégica con un especial énfasis en los fondos incluidos en la Política de Cohesión 2021-2027.

## 2. PONENCIA PRINCIPAL

Valentina Corsetti, en representación de la Dirección General de Política Regional. Unidad G.2. España y Portugal de la Comisión Europea, encargada de la implementación en España de la Política de Cohesión 2021-2027, comenzó presentando el nuevo Marco Financiero Plurianual 21-27<sup>3</sup>: España será el principal beneficiario de NGE y el tercer beneficiario de la Política de Cohesión, tras Polonia e Italia. La simplificación de los objetivos políticos (OP) es una de las principales novedades reduciéndose a cinco. Los cuatro primeros tienen un carácter temático mientras el quinto aúna el enfoque integrado.

OP1: Una Europa más inteligente (transformación económica inteligente & Innovadora);

1. [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperación\\_Transformación\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperación_Transformación_Resiliencia.pdf)
2. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)
3. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

- OP2: Una Europa más verde (transición energética, economía circular, adaptación climática);
- OP3: Una Europa más conectada (movilidad);
- OP4: Una Europa más social (Pilar Europeo de Derechos Sociales);
- OP5: Una Europa más cercana a sus ciudadanos (Objetivo transversal donde se pueden incluir todos los anteriores con enfoque territorial - enfoque integrado y participativo)

Es en este último OP5 es por tanto, donde el Desarrollo Urbano Sostenible Integrado y Territorial tiene su lugar, destinando un 8% del FEDER a nivel nacional, a las zonas urbanas como primer Objetivo Específico. Las zonas no urbanas, consideradas como otros territorios (áreas rurales, remotas, áreas despobladas, de montaña...) forman parte del segundo Objetivo Específico del PO5.

### Una oportunidad para la transferencia del conocimiento

Otra novedad y oportunidad para las entidades locales se centra en la **Iniciativa Urbana Europea**<sup>4</sup> donde se fomentarán las sinergias entre programas europeos urbanos como la UIA (Acciones Urbanas Innovadoras)<sup>5</sup>, la Agenda Urbana para la Unión Europea<sup>6</sup> o los intercambios con URBACT<sup>7</sup> como principal programa de cooperación urbana e intercambio de experiencias entre ciudades europeas. Esta iniciativa se centrará en el apoyo a la innovación, el desarrollo de conocimiento y capacidades y el diseño de políticas y comunicación.

Otra iniciativa de interés como oportunidad para inspirar la recuperación económica y la transición verde es la **Nueva Bauhaus Europea (NBE)**<sup>8</sup> que pretende la transformación de los espacios públicos, bajo enfoques multidisciplinares, integrando las dimensiones de sostenibilidad medioambiental, calidad de vida, e inclusión (accesibilidad y asequibilidad). Además de los primeros premios NBE de donde 9 de los 20 seleccionados en toda Europa han sido españoles, existen ya convocatorias abiertas para su implementación.

### Nuevos retos y lecciones aprendidas

Los vínculos de las 10 políticas palanca del PNRR y los 5 Objetivos Políticos de la Política de Cohesión están relacionados y se producen solapamientos (Figura 1). Es por tanto esencial no contestar a convocatorias sin una estrategia previa que permita actuar de forma integrada y bajo un paraguas estratégico a largo plazo.

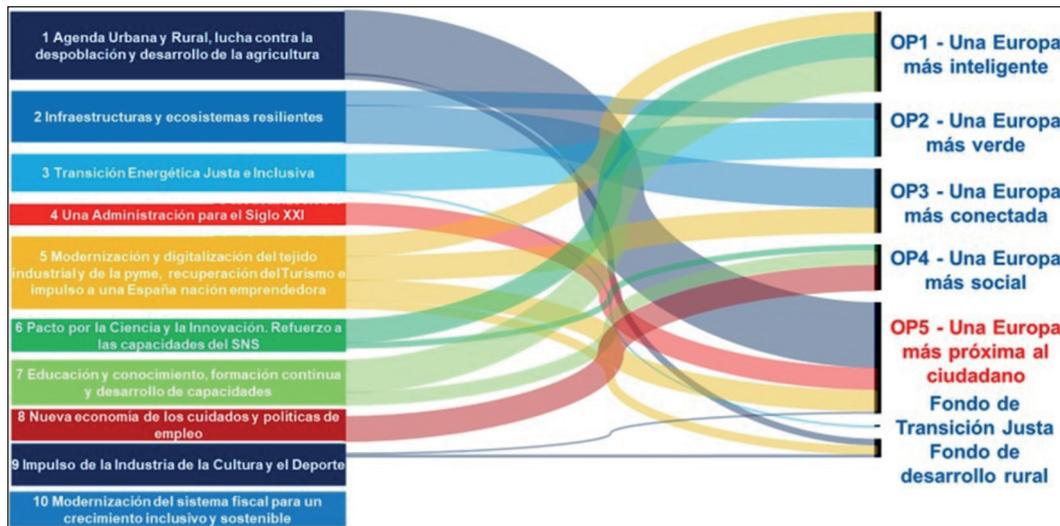
4. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=en&publicationId=1282](https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=en&publicationId=1282)

5. <https://www.uia-initiative.eu/en>

6. [https://ec.europa.eu/info/es-regionu-ir-miestu-pletra/temos/miestai-ir-miestu-pletra/es-miestu-darbo-tvarke\\_es](https://ec.europa.eu/info/es-regionu-ir-miestu-pletra/temos/miestai-ir-miestu-pletra/es-miestu-darbo-tvarke_es)

7. <https://urbact.eu/>

8. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/newsroom/news/2021/09/15-09-2021-new-european-bauhaus-new-actions-and-funding-to-link-sustainability-to-style-and-inclusion](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2021/09/15-09-2021-new-european-bauhaus-new-actions-and-funding-to-link-sustainability-to-style-and-inclusion)



**Figura 1.** Relación entre las Políticas Palanca del PNRR y los Objetivos de la Política de Cohesión 2021-2027. Comisión Europea, adaptación al ES DG Regio Unidad España y Portugal.

Fuente: Presentación Valentina Corsetti

Algunos de los nuevos retos para las ciudades y pueblos en España de cara al periodo que iniciamos y, que surgen a partir de las lecciones aprendidas, serían pues los siguientes:

- Ciudades más resilientes: recuperación socio-económica de la crisis post Covid
- Invertir en la transición verde y digital (Smart cities)
- Estrategias a largo plazo integradas y participativas
- Óptica de áreas funcionales urbanas (incluso conexiones urban-rurales)
- Reforzar la Capacidad administrativa (Iniciativa urbana europea)
- Complementariedad de la Política de Cohesión con el Plan de Resiliencia y Recuperación

En base a estas lecciones aprendidas se vertebra el diálogo de la mesa redonda.

### 3. MESA REDONDA

El debate comienza con la intervención de **M<sup>a</sup> Eugenia Bellver Moreira**, Subdirectora General de Desarrollo Urbano de la DG de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública en torno al tema de la capacidad administrativa. Es una de las grandes apuestas ya que posiblemente existió un cierto desconocimiento de lo que implicaba gestionar e implementar una Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrada (EDUSI)<sup>9</sup> en el anterior periodo, no solo desde el punto de vista urbano sino a nivel de gestión, contratos, plazos y condiciones impuestas por Europa. La capacidad administrativa de las entidades locales varía en función al tamaño y a la experiencia, pero sin duda la inmensa mayoría estará más preparada para el siguiente periodo. Valentina Corsetti, resaltó en este caso la importancia del intercambio de experiencias, siendo España de los únicos Estados Miembro que tiene una red como la Red de Iniciativas Urbanas<sup>10</sup> para favorecer los intercambios

9. <https://www.rediniciativasurbanas.es/convocatoria-de-ayudas/estrategias-dusi>

10. <https://www.rediniciativasurbanas.es/>

que debería ser potenciada. Las áreas funcionales son una oportunidad para los pequeños municipios que comparten un diagnóstico común donde una actuación concreta les beneficiaría a todos. Es una alternativa a la tipología de estructura como las Diputaciones si bien estas últimas, al estar ya constituidas, tienen una experiencia más allá de las entidades que se crean expresamente para la convocatoria. Así mismo y en relación al reto de las estrategias, es importante la distinción entre un plan de acción y los proyectos que sale de ese plan. La estrategia y plan de acción local confluyen en lo que es una planificación a largo plazo, pero incluyen proyectos que no tienen porque desarrollarse al mismo tiempo.

Sobre la necesidad de una estrategia a largo plazo, **Sonia Hernández Partal**, Subdirectora Adjunta de Políticas Urbanas en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, presentó la Agenda Urbana Española (AUE)<sup>11</sup> como una herramienta o metodología de trabajo. Se trata pues de un documento estratégico que implica un proceso voluntario, por tanto, ni vinculante ni normativo. Su objetivo es superar la visión sectorial de competencias para alcanzar un enfoque integrado dejando de considerar a pueblos y ciudades como compartimentos estancos. La AUE, como política palanca de la Agenda 2030, se alinea con los marcos estratégicos internacionales de referencia y propone un decálogo de objetivos estratégicos y 30 objetivos específicos que incluyen ideas en forma de líneas de actuación que puedan servir de inspiración. Sonia resaltó dos elementos clave: la participación ciudadana para mejorar y avanzar desde los actuales planes y la mejora de la gobernanza. Este último punto, no solo engloba la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, sino en especial, entre las distintas concejalías del municipio para lo que el liderazgo político es clave. Para terminar, se volvió a incidir en el intercambio de conocimiento y experiencias además del acompañamiento del propio Ministerio. Si bien la AUE no lleva financiación, gracias al PNRTR, se ha conseguido lanzar una convocatoria para seleccionar 100 pilotos para acompañar en la elaboración de esos planes de acción creando una red de ejemplos singulares e innovadores donde se incluyan desde municipios de 500 habitantes hasta los más grandes.

Respecto al reto planteado sobre la resiliencia y la transición verde, **Josep Armengol Tatjé**, Subdirector general de Acción Territorial de la Generalitat de Catalunya centró su intervención en el reciclado urbano frente a la expansión territorial. Las agendas urbanas son el paradigma de la transformación de la cultura urbana y por tanto una oportunidad. La Nueva Ley del Territorio de la Generalitat apuesta por invertir la tendencia y detener la extensión pensando en nuevas herramientas. Si bien está en todavía en fase de proyecto, la Ley eliminaría el concepto de suelo urbanizable como tal. El territorio es uno, las divisiones geográficas chocan con la ordenación del territorio que está por encima de ellos límites municipales. La diversidad de las configuraciones urbanas requiere pues de distintas herramientas que favorezcan las lógicas territoriales. El reciclado de los tejidos urbanos por los que apuestan, no serán fáciles ya que en su mayoría se trata de actuaciones deficitarias para los inversores por lo que necesitan el soporte financiero del sector público, donde los fondos europeos tendrían un peso relevante.

Para finalizar y en respuesta al reto planteado sobre la complementariedad de fondos, **Rosa Cobo Mayoral**, Directora General de la sociedad mercantil estatal Aguas de las Cuencas de

11. <https://www.aue.gob.es/>

España (ACUAES) del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, ofreció una visión sobre un enfoque sectorial dentro de las estrategias que permite acceder a financiación FEDER adicional. En concreto se plantean aquellas competencias municipales de servicios esenciales como el abastecimiento, el saneamiento y la depuración. El modelo de colaboración que ofrece ACUAES es el de proyectos “llave en mano” donde se definen, se ejecutan y se prefinancian las infraestructuras hidráulicas hasta ponerlas en marcha. La prefinanciación se realiza a través de fondos propios (combinando capital propio con fondos europeos) mediante un capital “revolving”: invierten, recuperan mediante tarifa, vuelven a invertir. ACUAES es una sociedad estatal con un capital de 1500M€ que ha gestionado 2400 M€ de fondos FEDER y de Cohesión. Han gestionado pues más fondos europeos que capital propio y la previsión para el actual periodo de programación es de alrededor de 3000M€, atendiendo siempre a principios básicos europeos y al cumplimiento de sus directivas (como la Directiva 91/271 CEE ) en cuanto a calidad, reutilización, o cogeneración. Entre los ejemplos de casos de éxito presentado destaca el Saneamiento de Vigo como ejemplo de depuradora integrada en el entorno (incluyendo la marisma) con todos sus procesos confinados por lo que no existen ruidos ni olores. Una oportunidad para complementar fondos para los municipios que identifiquen la necesidad y acudan al Ministerio de Transición Ecológica para solicitar el apoyo de ACUAES con su modelo llave en mano.

**Por último, si hay un mensaje claro y consensuado entre todos los participantes es que no se puede ni debe improvisar creando proyectos sobre la marcha para responder a convocatorias. Planificar a largo plazo, capitalizando lo existente para mejorarlo, y aprovechar las oportunidades para complementar fondos optimizando recursos. ¡Ojo! ¡Adelante con las agendas locales que seguro que se premian!**

## 6ª Mesa Redonda. *La insatisfactoria judicialización de la formalización del planeamiento y la necesidad de cambios sustanciales en la normativa vigente*



**Moderador:** Francisco González Buendía. *Director del Área de Urbanismo y Medio Ambiente de Llana Consultores*



### **Participantes:**



**Ángela de la Cruz de Mera.** *Subdirectora General de Políticas Urbanas. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*

**María Encarnación Rivas Díaz.** *Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.*



**José Juan Suay Rincón.** *Magistrado del Tribunal Supremo.*

## **Presentación del Moderador. D. Francisco González Buendía. Director del Área de Urbanismo y Medio Ambiente de Llana Consultores**

El Moderador, tras presentar a los miembros de la Mesa y disculpar la ausencia de la cuarta invitada, Dña. Rachele Alterman, del Israel Institute of Technology, que se ha sentido indispuesta, pasa a continuación a introducir el tema objeto de la mesa, aportando una serie de reflexiones en relación con lo que se va a tratar conforme al título de la Mesa Redonda, o, lo que es lo mismo, sobre las frecuentes sentencias anulatorias de planes urbanos y territoriales que, en un buen número de casos traen su causa en los defectos de forma que se producen en durante su redacción y/o tramitación y, en la necesidad de abordar una profunda reforma legislativa que evite esas frecuentes anulaciones.

Su intervención se puede resumir en tres puntos:

1) Una primera reflexión que me gustaría dejar sobre la mesa es la de que los planes generales de ordenación urbana, se han convertido en documentos poco realistas por lo que a su elaboración se refiere.

Alguien, con un pesimismo realista, se ha referido a su elaboración como una misión imposible.

En efecto, la cantidad de normas de todo tipo que han de ser observadas para su elaboración, los informes sectoriales que han de ser recabados, y, en definitiva, la complejidad del proceso entero hace que el objetivo de plasmar en este documento nuestros deseos de ciudad, se enfrente a algo difícilmente realizable.

En la situación actual la gran mayoría de los Ayuntamientos, a los que les compete la iniciativa de promover los planeamientos, procuran evitar este largo, complejo e inalcanzable procedimiento, y tratan de solventar los problemas urbanísticos que se les plantean por la vía de las modificaciones más o menos puntuales.

La mayor parte de los más de cincuenta importantes planeamientos generales anulados en los últimos años, lo han sido por simples defectos formales. Así el Plan General de Gijón de 2011, anulado cuatro años más tarde de su aprobación, o el de Vigo de 2008, siete años más tarde, o el de Verín de 2012, cinco años después. En el caso de Gijón por informes alusivos a riesgos geológicos o naturales en determinadas zonas de la ciudad. Falta de evaluación de impacto ambiental estratégico, en el de Vigo. No acreditar la disponibilidad del recurso agua, a pesar de que se acreditaba la suficiencia, en el caso de Verín o el caso de Santander cuyo Plan General de 2012, fue anulado cuatro años más tarde, por una causa formal y externa a su propia tramitación.

Y estamos hablando de Planes Generales cuya tramitación ha llevado diez o quince años, y que, tras ser impugnados con periplos judiciales de más de cinco años, se declaran nulos con la consecuencia indeseada final de la reviviscencia de planes anteriores aprobados hace más de veinte o treinta años, absolutamente desfasados, y que nada han de tener que ver con la realidad económica y social del momento.

## La anulación de los PGOU y sus complejos trámites ponen en jaque al urbanismo

Los expertos admiten la existencia de «inseguridad jurídica» debido a la muerte en los tribunales de los planeamientos regionales y a un «exceso de normas»



Santander. La capital ha vuelto al planeamiento de 1997 después de que cayera el PGOU de 2017. / SANE

Fuente: El Diario Montañés. 11 de noviembre de 2018

ción en el panorama legislativo de una gran cantidad de leyes, tanto de ámbito estatal, como autonómico, que las han afectado, leyes ambientales, procedimentales, de organización de los sectores públicos y por supuesto, una propia y enrevesada legislación urbanística, tanto autonómica como estatal.

3) Pero también, y siempre como consecuencia de la primera reflexión, es la tercera, sobre la absoluta y urgente necesidad de legislar para acabar con esta inseguridad jurídica.

En este sentido, la esperanza que todos teníamos depositada en la Proposición de Ley de 2018<sup>2</sup> que buscaba acabar con la inseguridad actual por la vía de modificar, en principio, tanto el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre<sup>3</sup>, como la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>4</sup>, parece que, por el momento se ha desvanecido por problemas al parecer competenciales entre los diversos ministerios y,

La consecuencia, es la verdadera hecatombe que se produce cuando los Tribunales declaran la nulidad de los planeamientos generales.

Bien es cierto que una luz aparece con la nueva doctrina del Tribunal Supremo emanada de la Sentencia dictada por su Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Sentencia 569/2020 de 27 de mayo, Recurso 6731/2018<sup>1</sup>, por la que se circunscribe a un ámbito territorial determinado al que afectaba la ausencia de un informe sectorial, los efectos anulatorios del planeamiento general.

2) La segunda reflexión, que es consecuencia de la primera, es que hoy, la ordenación del territorio y el urbanismo se encuentran en un encrucijada que aconseja profundos cambios legislativos que traten de acabar con la complejidad introducida en estas materias ante la apari-

1. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/cd3f3ce59c949f52/20200610>

2. Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-319-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-319-1.PDF)

3. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015

4. BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998

en su lugar ha sido sometido a la correspondiente consulta pública previa, el pasado mes de junio, el llamado Anteproyecto de Ley por el que se modifica la citada Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística<sup>5</sup>.

Pues bien, frente a la esperanzadora Proposición de Ley del 2018 que abordaba cuestiones como el diferenciar entre las disposiciones normativas de las no normativas de los planes, distinguiendo los casos de nulidad de los de anulabilidad, o la posibilidad de acotar la invalidez de los planeamientos a áreas territoriales concretas y no a todo el ámbito del planeamiento, o evitar los efectos expansivos de la nulidad de los planeamientos, o limitar la acción pública a un periodo de cuatro años y siempre que, sus fines, sean los de la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, o las importantísimas medidas transitorias que possibilitaban que esta Ley se pudiera aplicar a planeamientos aprobado con anterioridad siempre que no hubieran sido impugnados y permitían el mantenimiento del plan anulado mientras se elaboraba el nuevo evitándose de este modo la reviviscencia de planes anteriores absolutamente obsoletos, desgraciadamente, en el anteproyecto actual sometido a la referida consulta previa, la reforma se ha visto muy recortada, reduciéndose prácticamente a la distinción entre actos nulos y anulables y han desaparecido las transitorias.

Espero que estos aspectos competenciales que no han podido superarse en la vía ejecutiva puedan superarse en la legislativa y que, por la vía de las correspondientes enmiendas en el Congreso de los Diputados, pueda ver la luz una Ley que realmente acabe con la inseguridad jurídica actual existente en el urbanismo español.

### **Intervención de D<sup>a</sup> Ángela de la Cruz. Subdirectora General de Urbanismo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.**

A continuación, participa D<sup>a</sup> Ángela de la Cruz Mera con una intervención cuyas líneas básicas son las siguientes:

#### **1º.- El planeamiento urbanístico español se encuentra, en efecto, en una situación catastrófica.**

Dicha situación no es consecuencia únicamente de las anulaciones judiciales, que también, por supuesto. Este es un hecho incontestable a la vista del porcentaje del planeamiento que ha sido anulado por aquella vía, que ya alcanza al 37% del país.

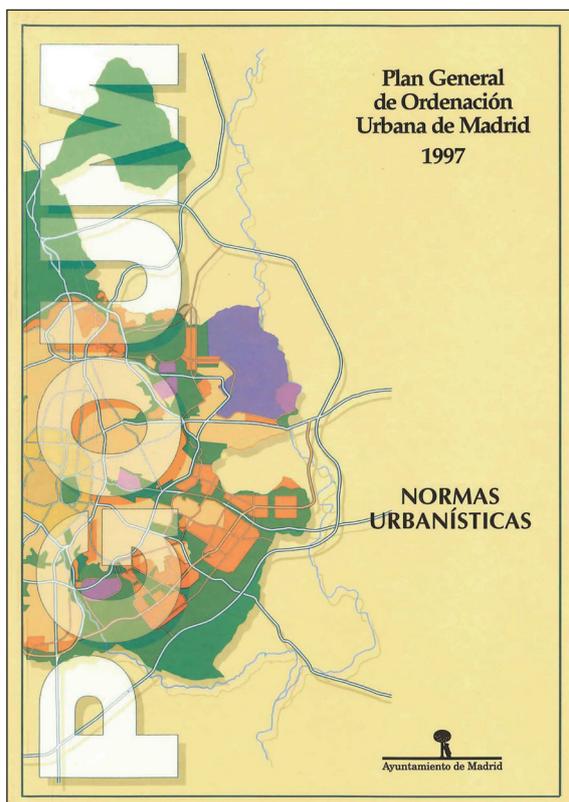
No obstante, las grandes calamidades que lo aquejan también proceden de otras vías, entre las cuales cabe mencionar las siguientes:

- Un esquema de planeamiento muy rígido y alejado de los planteamientos estratégicos que reclaman las Agendas Urbanas, tanto la nacional, aprobada en febrero de

<sup>5</sup>[https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/audienciainpublica/recursos/16\\_06\\_2021\\_consulta\\_publica\\_apl\\_seguridad\\_juridica.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/audienciainpublica/recursos/16_06_2021_consulta_publica_apl_seguridad_juridica.pdf). El periodo de consulta pública finalizó el 1 de julio de 2021

2019, como las internacionales, empezando por la Agenda 2030 sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible y terminando con las dos Agendas Urbanas internacionales: la europea y la de Naciones Unidas, ambas del año 2016.

- El planeamiento urbanístico está fuertemente dirigido por una legislación urbanística que plantea con ánimo casi de exhaustividad sus muchos contenidos: estándares legales que pueden no ser los adecuados para determinadas situaciones específicas y, desde luego, procedimientos muy complejos, muy largos y exasperantes.
- Un planeamiento muy desfasado que no responde a la realidad del momento ni a las verdaderas necesidades de la sociedad. La media de vigencia de nuestros planes generales oscila entre los 20 y los 25 años<sup>6</sup>. Todo ello, en la era del Antropoceno, de los cambios vertiginosos, sincrónicos y a nivel global. Choca esta realidad con aquella versión que contuviera en su día la Ley del Suelo de 1976, de los dos cuatrienios (un total de 8 años, por tanto) para proceder a la revisión de los Planes Generales.



Fuente: [https://www.madrid.es/UnidadWeb/UG-Normativas/Normativa/2010/Ficheros/NN.UU.PGOUM-97 \(edición original impresa\)\\_con marcados-res.pdf](https://www.madrid.es/UnidadWeb/UG-Normativas/Normativa/2010/Ficheros/NN.UU.PGOUM-97 (edición original impresa)_con marcados-res.pdf)

- Un planeamiento urbanístico lento e incapaz de resolver las muchas cuestiones cambiantes que plantean ciudades y sociedades que son dinámicas. La media de una modificación de planeamiento general está entre uno y tres años, y una revisión entre los 7 y los 10 años, dependiendo de la complejidad de la ciudad de que se trate. E incluso estos plazos se quedan muy cortos en muchos casos. No deja de resultar sorprendente que tanto Madrid como Barcelona, dos de las grandes ciudades españolas tengan, respectivamente, un Plan General de 1997 (Madrid) y de 1976 (Barcelona), y que se permita que sigan funcionando a golpe de modificación puntual de elementos. Centenares de ellas, como cabe esperar.

- Por último, un planeamiento extremadamente frágil, lo que se demuestra en las numerosas anulaciones judiciales cuyos efectos se dejan sentir desde hace décadas en la economía, en la política de vivienda, en la protección medioambiental, en la imagen del país en el exterior, en el equilibrio territorial

6. Hernández-Partal, S.

- (2020a). Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (I). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 52(205), 613-642. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11>

. (2020b). Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (II). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206), 945-970. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.15>

y, desde luego, en la seguridad jurídica, un valor superior reconocido por la Constitución española en su artículo 9.3, que lo concibe como suma de certeza y legalidad.

Por citar algún Plan General de diferentes Comunidades Autónomas, Torremolinos, Tarragona, Santander, Toledo, Madrid, Gijón, Ibiza, Las Palmas, Zamora, Vigo, Cartagena, San Sebastián, Castellón de la Plana, son ciudades que han sufrido la pérdida de años de trabajo y esfuerzo, de mucho dinero y la vuelta a planes desfasados y por completo desconectados de la realidad. La línea jurisprudencial consolidada que permite estos efectos no entra a dilucidar los posibles defectos sustanciales de dichos Planes y permite la anulación total y absoluta de todos ellos, sin excepción ni limitación parcial de sus efectos, por defectos procedimentales o formales.

## **2º.- ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Principales razones: normativas y jurisdiccionales.**

Acudiendo a ese compendio de sabiduría popular que es nuestro refranero podría decirse que “Entre todos la mataron y ella sólo se murió”. Hago referencia a la seguridad jurídica, claro, un principio esencial del Estado de Derecho y una exigencia fundamental contenida en la Constitución española, como antes comenté, para el mantenimiento del ordenamiento jurídico y, a través del él, de la estabilidad económica y social.

El efecto de la anulación de los Planes procede, en primer lugar, de una calificación inflexible de los vicios que, en su larga y compleja tramitación, pueden llegar a cometerse, y de la -a mi juicio incorrecta- interpretación de que dichos Planes son disposiciones de naturaleza reglamentaria. El Tribunal Supremo ha llegado a afirmar que esta interpretación constituye un “Axioma incuestionable” como si el término “Axioma” admitiera otra interpretación diferente a la que le corresponde, es decir, la de una “Proposición tan clara y evidente que se admite sin demostración” (Diccionario de la Real Academia española). Quizás precise de dicha redundancia para justificar un esquema interpretativo que sólo surge de sus sentencias, ya que, desde luego, está por completo ausente de la legislación urbanística histórica de este país, la cual jamás calificó a los Planes Urbanísticos como normas reglamentarias. Incluso hoy en día, la inmensa mayoría de la legislación urbanística vigente (ya de las Comunidades Autónomas) tampoco lo hace, y la que los ha definido como tales lo ha hecho después de consolidarse la interpretación jurisdiccional mencionada y, como suele suceder en estos casos, en un intento de positivizar dicha jurisprudencia (legislación urbanística catalana, por ejemplo).

La primera ausencia que nos ha llevado hasta aquí es, por tanto, legislativa. Y por ello debe defenderse que la solución debe venir también de la mano de una nueva Ley que determine cuál es la naturaleza jurídica de los Planes a la vista de sus múltiples contenidos. Y debe hacerlo no ya a afectos dogmáticos, sino prácticos, es decir, para demandar que el tratamiento de sus posibles vicios responda a su verdadera realidad, que no es la del acto administrativo, ni la del reglamento. Desde el punto de vista de sus contenidos los planes generales contienen -y esto es incontestable a la vista de la legislación urbanística aplicable- algunas normas, tanto de carácter general como particular que afectan a la clasificación y categorización del suelo, a las condiciones de la edificación, a la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, etc. Pero los contenidos que de verdad identifican a los

instrumentos de planeamiento no son dichas normas, sino las decisiones estratégicas de ordenación que contienen, con su programación temporal, con los planes y proyectos de obras anudados a aquella ordenación, con estudios variados y de muy diferente naturaleza, con asignación de usos y aprovechamientos y un largo etc.

Enfrascarse en la discusión acerca de lo que es norma y lo que no lo es, porque así lo ha concebido la legislación de procedimiento administrativo tradicional (y así lo sigue haciendo la actual del año 2015) resulta hoy, y en relación con el planeamiento urbanístico, complicado y estéril. Una aprobación diferenciada de ambos contenidos, como incluyera en su día la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso sobre la base del Proyecto de Ley elaborado por el Ministerio de Fomento y publicada el 15 de octubre de 2018<sup>7</sup>, también lo es. Incluso aunque se plantease con carácter simultáneo, aspecto éste que las Comunidades Autónomas vieron con escepticismo y cierta preocupación, no sin razón.

El efecto de la anulación de los Planes procede, en segundo lugar, de su complejidad procedimental. Desde este punto de vista es una evidencia innegable (es decir, sería otro “Axioma incuestionable”) que los Reglamentos no contienen hasta un centenar de informes sectoriales, como sí lo hacen los Planes Generales de Ordenación Urbana. Otros instrumentos de planificación, como podrían ser los múltiples Planes de carácter sectorial, tampoco los contienen. Y dichos informes no convierten el acto de aprobación definitiva de los Reglamentos que deben incorporarlos en un acto complejo en el que concurren tantas voluntades administrativas como informes vinculantes incluye el expediente (por usar palabras del Tribunal Constitucional en relación con los informes sectoriales que debe incluir un plan urbanístico, en concreto). A ello se une, además, no sólo la ingente e inmanejable cantidad de estos informes, sino lo que es peor, su inconcreción en la legislación sectorial que los reclama, que no se molesta en incluir, en muchos casos, las determinaciones que aclaren qué ocurre si el órgano sectorial no se pronuncia en plazo y el informe es vinculante, ni sobre qué contenidos concretos o formato debería tener, y mucho menos aún, la incidencia que sus determinaciones, en algunos casos extralimitadas en relación con los aspectos que le incumben, provocará sobre el Plan urbanístico de turno.

Por tanto, además de las anulaciones jurisdiccionales de los Planes, el gran enemigo de la planificación urbanística es hoy, sin duda, la legislación sectorial y el desconocimiento por parte de la misma de la necesaria confluencia de los intereses públicos horizontales o globales con los sectoriales. Hace años que se ha condenado al planeamiento urbanístico a una suerte de sumatorio inconexo de intereses muchas veces contrapuestos correspondientes a distintos escalones de Administración Pública y a intereses parciales y limitados. El problema, lejos de resolverse, cada día se recrudece más. De la legislación estatal y autonómica se sigue deduciendo la aparición de nuevos informes sectoriales que el planeamiento urbanístico debe contener: el informe sobre el impacto en la infancia y en la juventud, el informe sobre los lugares de la memoria histórica, el informe sobre los efectos del plan en la mitigación y adaptación al cambio climático, que es diferente e independiente de la Eva-

---

7. Vid. (2)

luación Ambiental Estratégica, el informe de carácter social en relación con las decisiones sobre vivienda protegida, el informe sobre la movilidad sostenible, y un largo etc.

### **3.- ¿Cuáles serían las soluciones? ¿A quién correspondería abordarlas?**

La solución es, desde luego, y de acuerdo con lo antedicho, legislativa. Hemos asistido a algunas iniciativas interesantes, tanto por parte del Estado, como por parte de las CC.AA. Entre las de éstas últimas destacan los esfuerzos realizados por llevar los informes sectoriales que afectan al planeamiento urbanístico a una especie de regímenes conferenciales a través de los cuales se coordinan todos estos informes por parte de un mismo órgano y se agiliza, no sólo su emisión, sino que se armonizan sus contenidos de manera que no resulten incongruentes o contrarios entre sí. Extremadura, Galicia y Comunidad Valenciana son ejemplos de esta interesante práctica, que se ha arbitrado por medio de las correspondientes reformas legislativas.

En cuanto al Estado, en junio de 2021, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana anunció mediante una consulta pública un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana para reforzar la seguridad jurídica en la ordenación territorial y urbanística<sup>8</sup>, que cabe suponer que iniciará su tramitación -y quién sabe si la culminará- durante 2022. La doctrina, e incluso voces ya procedentes de la judicatura, reclaman esta reforma, porque no cabe esperar que una línea jurisprudencial tan consolidada a lo largo de varias décadas admita su corrección sin que la legislación lo aliente. No obstante, sí hay un margen de maniobra que aún está inexplorado por parte de nuestros Tribunales, como son la conservación de actos y trámites (no se entiende por qué el Tribunal Supremo equipara la conservación con la convalidación, con los demoledores efectos que ésta última provoca sobre los Reglamentos ilegales); la validez de los actos de aplicación (que sólo se admite en relación con las licencias, pero no con otros muchos instrumentos de gestión urbanística entre los que están las reparcelaciones, por ejemplo) y, por supuesto, la validez de los actos firmes, que deberían ser, en todo caso, salvados sin excepción.

### **4.- ¿Qué contenidos debería tener la reforma legislativa del Estado?**

Dicha reforma, para ser eficaz y resolver sino todos, sí muchos de los problemas que tiene el planeamiento urbanístico, debería contener, al menos, los siguientes elementos:

- La naturaleza propia y diferente de los Reglamentos, de dichos instrumentos de ordenación.
- El establecimiento de un régimen de invalidez propio en relación con sus defectos formales y procedimentales. Es decir, una nulidad y anulabilidad adaptada al defecto que se haya cometido y, sobre todo, a la importancia que dicho defecto tenga en la compleja tramitación de estos Planes y sobre todo, en sus contenidos sustanciales.
- La posibilidad de que la nulidad que se declare sea meramente parcial, posibilidad que ya admite la legislación vigente pero que, de manera incomprensible, los tribunales españoles no declaran cuando lo que está en litigio es un plan urbanístico. La

---

8. Vid. (5)

Sentencia del Tribunal supremos 569/2020, de 20 de mayo, parece haber sido solo un espejismo

- La creación de una plataforma única de gestión de los informes sectoriales que competan al Estado.
- La actualización de la acción pública de manera que su ejercicio frente a defectos puramente formales deba estar presidida por los principios de buena fe, defensa de intereses generales y no particulares y ausencia de abuso del derecho. Los defectos formales deberían vincularse, además, a algún problema material o sustancial.

Dado la gravedad del problema lo importante es que la reforma legislativa brevemente comentada se produzca ya. Quizás no deba tener en este momento más contenidos que los señalados, en una especie de espíritu conformista que seguiría el dicho “lo excelente es enemigo de lo bueno”. Sólo con estos cambios, y aunque no se aborde en profundidad otro aspecto mucho más complejo, como es la existencia de planes y programas que ponen en cuestión la tradicional escisión de la actuación de la Administración sólo en actos o disposiciones administrativas de carácter general, podrían producirse ya mejoras sensibles en la calamitosa situación actual del planeamiento. Estos cambios, en cualquier caso, serán insuficientes si la legislación urbanística autonómica no arregla aquellas otras cuestiones que permitirán acercar al planeamiento a una visión más estratégica y menos pormenorizada, al menos en la escala del planeamiento general, y la legislación sectorial no se acerca a aquélla otra para entender que el territorio es sólo uno y que no es posible entenderlo con concepciones aisladas y compartimentadas en la defensa de intereses diversos.

### **Intervención de D<sup>a</sup> María Encarnación Rivas. Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.**

La Directora General , señala:

La anulación del planeamiento urbanístico y territorial ha alcanzado la condición de problema estructural que afecta a todas las Comunidades Autónomas. Las razones de la vulnerabilidad y fragilidad del planeamiento se encuentran en su gran complejidad técnica, jurídica (tanto sustantiva como procedimental), social, política y económica. Dentro de esa complejidad, destacan los numerosos trámites procedimentales, con especial mención a la evaluación ambiental estratégica y a la necesidad de solicitar informes preceptivos y vinculantes cada vez más abundantes.

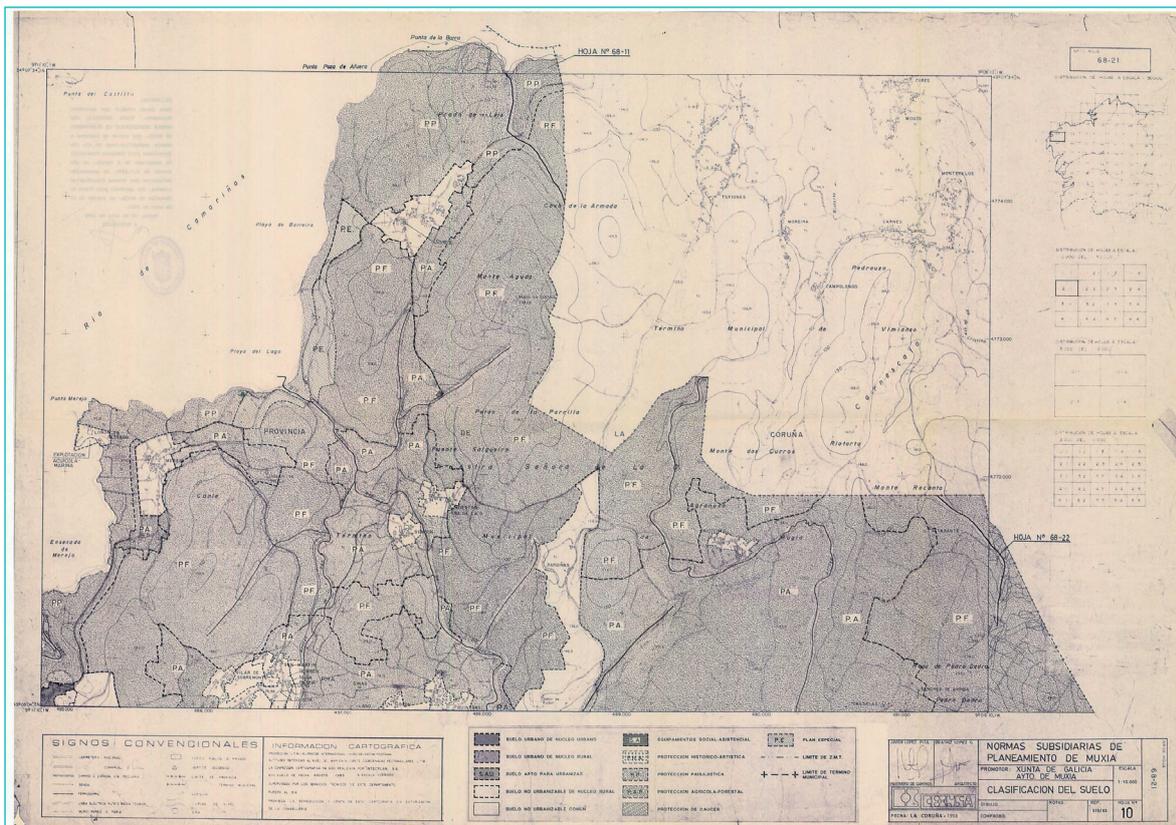
Tras años de tramitación, siempre puede haber algún requisito sustantivo, procedimental o jerárquico que pondrá fin a años de esfuerzo colectivo. En Galicia han sido anulados en los últimos años los Planes Generales de Ordenación Municipal de los ayuntamientos de Gondomar, Ourense, Vigo, Rábade, Melón, Abegondo, Verín, Monterrei, Boqueixón y Muxía, por motivos formales diversos, que en ningún caso incidían en el contenido.

En enero de 2017, la Xunta de Galicia instó un Pacto por la seguridad jurídica en materia de Urbanismo, congregando a todas las Comunidades Autónomas en la solicitud al Estado de la modificación de las legislaciones básicas correspondientes para singularizar el pla-

neamiento respecto de otras disposiciones de carácter general, de manera que se module el contundente alcance de la nulidad de pleno derecho, permitiéndose que los pronunciamientos judiciales puedan contemplar la conservación o incluso la convalidación de los actos previos de trámite. Atendiendo esa solicitud, el Ministerio de Fomento comenzó a trabajar en un documento que distinguiendo entre los supuestos de nulidad y los de anulabilidad, haría posible la convalidación y retroacción de actuaciones para la subsanación de los defectos determinantes de las anulaciones.

El 30 de mayo de 2018 se celebró la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo, en la que se presentó a las Comunidades Autónomas y a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) el Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística<sup>9</sup>.

Las terribles consecuencias que se derivan de la anulación del planeamiento, no sólo deben ponerse en relación con el costoso procedimiento de su elaboración, tanto de medios técnicos, económicos, materiales, personales e incluso políticos, sino con el hecho de que tras esa declaración de nulidad reviva un planeamiento anterior, incluso de más de 30 años y que no responde ni al actual modelo de ciudad ni a las necesidades urbanísticas existentes,



Normas Subsidiarias de 1995 del Concello de Muxía. Actualmente vigentes tras la sentencia 00239/2018 del TSJ de Galicia, por la que se anula su PGOU de 2016.

Fuente: <https://siotuga.xunta.gal/siotuga/inventario.php?inv=1&idconcello=15005>

9. Vid. (2)

y cuya aplicación resulta incompatible con alcanzar los objetivos de bienestar socio-económico que deben impulsar las actuaciones públicas.

La situación de incertidumbre e inseguridad jurídica es indiscutible: todo el orden urbanístico, territorial o ambiental creado al amparo de dicho planeamiento queda cuestionado, las relaciones jurídicas generadas durante años con el respaldo de ese planeamiento se ven, al mismo tiempo, amenazadas; las inversiones y proyectos de futuro del ayuntamiento, paralizados por la inseguridad.

Resulta arraigado en la doctrina y jurisprudencia desde hace más de treinta años, la consideración de la naturaleza normativa o reglamentaria de los instrumentos de planeamiento. El grado máximo de invalidez al que la legislación básica estatal somete las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen “ex tunc”, desde el inicio y, por tal motivo, resulta inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación de actos, que la legislación básica reserva exclusivamente a los actos anulables. Ello supone que cuando un planeamiento resulta anulado hay que reiniciar de nuevo la tramitación desde el principio, lo que implica un derroche de medios y recursos que no puede resultar aceptable, y que, según la expresión empleada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, es una “labor titánica”<sup>10</sup>.

Es precisamente este problema el que se verá solucionado con la tramitación del Anteproyecto de Ley señalado, por cuanto en el mismo se propone una solución fundamentada en el doble contenido de distinta naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenación: por un lado están las disposiciones de carácter general y, por otro, los actos administrativos. La diferencia permite que, si se produce la nulidad de las normas, se puedan salvar los actos e incluso que se aplique la nulidad parcial y otros mecanismos de conservación de actos.

En conclusión, la Xunta de Galicia insta a la continuación y agilización de la tramitación del “Anteproyecto de Ley de Medidas Administrativas y Procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, de manera que se singularice el planeamiento respecto de otras disposiciones de carácter general y así modular el contundente alcance de su nulidad de pleno derecho, lo que deberá incluir, como aspectos más relevantes:

1º.- El reconocimiento de la naturaleza jurídica de los planes de ordenación territorial y urbanística, que no permite asimilarlos íntegramente ni a los actos administrativos (aunque sean generales), ni a los Reglamentos, reforzando su naturaleza jurídica propia en la Ley de Suelo estatal.

2º.- El reconocimiento de su gran complejidad técnica y jurídica, que requiere un reconocimiento jurídico que establezca diferentes niveles de protección frente a los diferentes vicios procedimentales, que evite anulaciones desproporcionadas y que reserve la nulidad de pleno derecho para aquellos vicios formales más graves y cuyas consecuencias se dejan sentir sobre el modelo de ordenación global por el que apuesta el plan; con un procedimiento ad hoc que permita la subsanación o convalidación

10. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ce1d2a398d0e53ac/20120227>

del resto de los defectos formales en un plazo temporal razonable, así como la posibilidad de que la nulidad pueda ser parcial.

3ª.- La actualización de la acción pública en materia de urbanismo que evite una utilización cuasi profesional de la misma con intereses lucrativos privados muy alejados del interés público del planeamiento, en términos similares a la vigente regulación de la acción popular en materia medioambiental.

### **Intervención de D. José Juan Suay. Magistrado del Tribunal Supremo**

Por último, D. José Juan Suay Rincón, interviene, cerrando la Mesa Redonda y manifestando lo que, a continuación, se resume:

Como todos los actos jurídicos, los planes de urbanismo están sujetos a Derecho y por tanto al control de los jueces, que son a quienes les está confiada la misión de velar por su adecuación a la legalidad en un Estado de Derecho.

Las alarmas se han encendido sin embargo, cuando se ha podido constatar que son muchos los planes urbanísticos anulados en sede judicial en los últimos años. Con el foco puesto singularmente en los planes generales de ordenación, que constituyen el instrumento de ordenación por excelencia y aquél cuya anulación está en grado de acarrear consecuencias más graves, la lista de casos casi llega a hacerse del todo inabarcable. Vigo, Gijón, Toledo, Ávila, Marbella, Santander, Sevilla, Valencia, Cartagena, Castellón, Bilbao, Ibiza, Zamora, Orense, Jaén y Tarragona son algunos de los ejemplos de planes generales que han sido anulados; incluso, cabría agregar a esta lista el caso del propio Madrid, en lo que concierne a buena parte del desarrollo urbanístico que tenía proyectado.

La anulación de un plan puede ser total o parcial. Esta última se da cuando son solamente concretas determinaciones de anulación las que se anulan, esto es, la clasificación de una determinada parcela (suelo urbano) o la calificación del uso asignado a la parcela (jardín histórico). Más grave es cuando la anulación alcanza a la totalidad del plan.

Por otro lado, los motivos determinantes de la anulación de los planes de urbanismo pueden deberse a que dichos planes presentan defectos materiales o puramente formales.

Pues bien, dada esta circunstancia, se da una situación, cuando menos curiosa, si no paradójica. Los defectos formales, que, en principio, son menos graves, de ordinario conducen justamente a la anulación total del plan, mientras que los de carácter material acostumbran en cambio a desembocar en anulaciones meramente parciales que alcanzan solo a determinaciones concretas de ordenación (la consideración de una parcela como suelo urbano, o la de una finca como suelo rústico protegido, valgan de nuevo estos ejemplos).

Centrado nuestro examen en los defectos formales de los planes, y acogiendo la figura de los planes generales de ordenación como paradigma, como ya antes se ha indicado, es preciso advertir que existen dos tipos de vicios de forma:

- Atienen unos al propio plan de urbanismo, es decir, al propio documento o a los propios documentos que componen dicho plan: y se incurre así, con carácter general, en este vicio de forma cuando el documento del plan no justifica el contenido que le es propio o no lo hace suficientemente, una justificación que le resulta imprescindible exteriorizar, habida cuenta de la trascendencia de los planes. Lo subraya de manera incesante la jurisprudencia como proyección del deber de motivación sobre los planes de urbanismo.

La justificación (motivación) de los planes requiere ser atendida desde distintas perspectivas, porque sus determinaciones de ordenación ante todo deben ajustarse a la racionalidad urbanística, misión que en particular le incumbe cumplir a la memoria (de ordenación) del plan. Pero no es esto solo.

Los planes han de responder también a criterios de racionalidad económica, cuya evaluación ha de manifestarse a través de sendos documentos, no ya sólo ahora por medio del correspondiente estudio económico-financiero, sino que se exige ahora también el informe de sostenibilidad económica.

Incluso tampoco les cabe a los planes prescindir de valorar su impacto desde distintas perspectivas (por ejemplo, sobre el cambio climático), por todas, sin embargo, es señaladamente la del género la que viene centrando la controversia en los últimos tiempos.

Todos estos documentos formarían parte integrante del contenido de los planes de urbanismo.

Y especial mención merece la motivación que a los planes de urbanismo les es igualmente requerida desde la perspectiva ambiental. Desde luego, a los planes generales de ordenación les resulta imprescindible evaluar sus efectos y ponderar la incidencia de sus determinaciones sobre los valores ambientales presentes en el territorio.

Ahora bien, hasta tal punto resulta imperativo atender esta exigencia, y ésta ha adquirido tal grado de importancia, que más que esgrimir un mero documento en sustento de su cumplimiento, los planes requieren una tramitación (ambiental) específica que se desarrolla dentro de la tramitación del propio procedimiento propiamente urbanístico, o junto a ella, o, incluso, antes de la tramitación de dicho procedimiento.

Como entonces, más que un trámite propiamente dicho, la motivación ambiental de los planes requiere la práctica sucesiva de una serie de trámites, acaso resulta más apropiado incardinar mejor esta exigencia en el ámbito de la segunda modalidad de vicios de forma a que a continuación va a hacerse referencia.

- Las exigencias formales requeridas a los planes de urbanismo (por todos, a los planes generales) no atienen solo al propio documento de planeamiento en sí mismo considerado (o a los documentos que lo acompañan o integran), sino que se extienden también a la tramitación del procedimiento seguido para su aprobación. Porque cabe la anulación de los planes de urbanismo por razones formales, igualmente, si no se han observado los trámites que a ellos les son exigibles.

A este respecto, los planes requieren la emisión de multitud de informes de carácter sectorial (costas, aguas, hidrocarburos, aviación civil, defensa, patrimonio histórico, telecomunicaciones, puertos, etc.), con carácter preceptivo, y hasta vinculante en algunos casos.

Además, precisan su sometimiento a una fase de información pública, cuyo cumplimiento resulta igualmente insoslayable, como garantía de la participación ciudadana en el curso de la tramitación de los planes de urbanismo.

Lisa y llanamente, puede suceder que se haya omitido la práctica de algún trámite de carácter preceptivo; pero puede ser también que se haya cumplido solo formal o aparentemente, si se prefiere esta última expresión; esto es, sin atender a las exigencias sustantivas que el ordenamiento jurídico le impone.

Por ejemplo, en materia de aguas, el informe de la administración hidrológica resulta un informe de carácter preceptivo y hasta vinculante, según la jurisprudencia: pues bien, cabe que se haya prescindido de solicitar el informe de la administración hidrológica; pero también podría ocurrir que dicho informe no formulara un pronunciamiento explícito sobre la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico de la zona, con lo que dicho informe no habría venido a satisfacer lo que constituye el contenido material que le es propio, según se le ha dado a denominar a esta exigencia.

En relación con la fase de información pública, lisa y llanamente también, ha podido asimismo soslayarse su realización; pero también puede suceder que no se haya dado respuesta a las alegaciones formuladas con motivo de su realización, exigencia que igualmente requiere el cumplimiento de este trámite. Y, asimismo, si se introducen modificaciones sustanciales con posterioridad, que comportan un cambio del modelo urbanístico inicialmente adoptado por el plan, se precisa llevar a efecto una nueva información pública.

Cabe colegir de cuanto se lleva expuesto, pues, que no son pocas las exigencias que requieren ser atendidas por los planes de urbanismo para asegurar su conformidad al ordenamiento jurídico (señaladamente, en el caso de los planes generales de ordenación). Y si no se hace así, llegamos donde se pretendía, dichos planes son susceptibles de ser anulados en sede judicial.

La anulación en sede judicial de los planes de urbanismo (y en particular, la de los planes generales de ordenación) acarrea unas consecuencias que sin ambages cabe calificar como devastadoras. Llevan al traste desde luego el esfuerzo realizado, normalmente, por mucha gente y tras muchos años de trabajo, con vistas a la elaboración del plan; frustra el desarrollo de las actuaciones proyectadas en ellos y de las que normalmente pende el futuro y el progreso de la población afectada; y, en fin, dejan espacios enteros exentos de toda protección para asegurar los valores que albergan o, desde distinta perspectiva, comprometen la seguridad que otras zonas igualmente demandan (por ejemplo, para hacer frente a un riesgo por inundaciones).

Son solo algunos ejemplos. Circunscritos ya al plano jurídico estricto, que es en rigor el que aquí incumbe desarrollar, cabe señalar que la anulación de los planes de urbanismo afecta, de entrada, y sin lugar a dudas, al propio plan que es anulado, que, sencillamente es eliminado o “borrado del mapa”, si se prefiere esta última expresión más coloquial.

El vacío que su desaparición comporta ha de colmarse, según la jurisprudencia, mediante la reviviscencia de la ordenación anterior, una ordenación seguramente del todo obsoleta cuando la anulación del plan se hace efectiva, habida cuenta del tiempo que normalmente transcurre para la aprobación de un plan en sustitución de otro anterior.

Según los datos ofrecidos recientemente por Ramírez Sánchez<sup>11</sup>, sobre una muestra que aglutina 64 ciudades, y que comprende todas las capitales de provincia más las de población superior a 200.000 habitantes, solamente 17 tienen adecuado su planeamiento a la normativa vigente (2007-2015), 24 de ellos lo están a la anterior (1998), otros 12 a la que había antes (1990-1992) y todavía 11 lo están a la que todavía es más antigua en el tiempo (1975-1976): entre los que no los tienen actualizados figuran así municipios tan importantes, como Barcelona, Valencia, Bilbao, Hospitalet o Badalona, entre los que integran el último de los grupos antes citados (1975-1976); Madrid, Santander, Jaén, Huesca. Elche o Almería, entre los anteriores; (1990-1992); y tampoco lo están los de Sevilla, Zaragoza, Murcia, Vitoria, Ávila, Badajoz o Santiago de Compostela (1998).

Pero no sólo es esto, lo normal es que, cuando sobrevenga dicha anulación, haya comenzado ya propiamente la ejecución del plan, se encuentre ya dicha ejecución en diferentes fases de desarrollo, e incluso, cabe que, cuando menos, una parte del mismo se haya llevado a su puro y debido efecto.

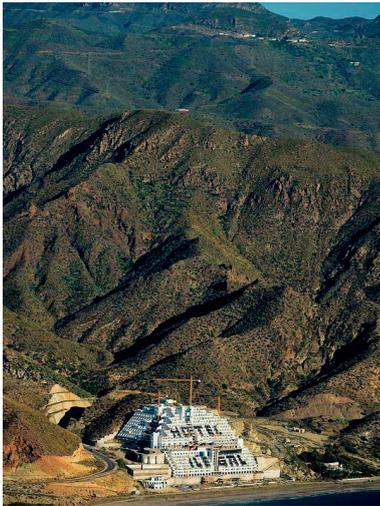
Pues bien, la anulación de un plan, aparte de al propio plan, también afecta a las actuaciones desarrolladas en su ejecución. Los planes generales de ordenación, de nuevo ha de situarse en ellos el foco como caso paradigmático, abren el inicio de un proceso en que se producen una cadena de actos consecutivos a lo largo del tiempo, una sucesión de actuaciones materiales y jurídicas -entre ellas con frecuencia exigen incluso la aprobación de planes de desarrollo-; todo lo cual queda desprovisto de la cobertura requerida a resultas de la anulación del plan (general de ordenación) del que traen su causa.

Esta es, sucintamente expuesta, la problemática general que plantea la anulación de los planes de urbanismo en sede judicial y las consecuencias que siguen de ella. Y de lo que se trata ahora, una vez expuesta hasta aquí la situación actual, es de profundizar sobre los posibles remedios que cabe proponer para reconducir dicha situación.

Un propósito delicado y complejo a cuyo análisis venía a dedicar un estudio reciente<sup>12</sup>, en el que planteaba las posibilidades de actuación desde un doble frente, con vistas a la acogida de las distintas propuestas suscitadas en el marco de un debate que ha concitado la atención de la doctrina y de la jurisprudencia. Con motivo de la próxima publicación de la obra colectiva *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia*, editada por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia, habré de ocuparme de todo ello con un mayor grado de detenimiento.

11. Ramírez Sánchez, J.M. (2021). *Urbanismo para una nueva ciudad. El principio de desarrollo urbano sostenible*. Aranzadi-Thomson Reuters.

12. Suay Rincón, J. (2020). *Urbanismo y justicia*. Tirant Lo Blanch.



**Imágenes de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo:**

1. Hotel El Algarrobico. El Confidencial de 27 de agosto de 2015
2. Urbanización Alto del Cuco en Piélagos (Cantabria) durante su construcción.

([https://cadenaser.com/emisora/2016/06/16/radio\\_santander/1466083757\\_075263.html](https://cadenaser.com/emisora/2016/06/16/radio_santander/1466083757_075263.html))

3. Alto del Cuco en Piélagos (Cantabria) durante su restauración ambiental. Diario Montañés de 29 de agosto de 2019

4. Noticia sobre el proyecto de urbanización de la Marina Cope. Aguilas/Lorca (Murcia) 2 de diciembre de 2005

([https://www.la-actualidad.com/pdf/especiales/planos\\_marina\\_de\\_cope.pdf](https://www.la-actualidad.com/pdf/especiales/planos_marina_de_cope.pdf))

5. Delimitación del Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope. Declarado el 30 de julio de 1992.



**a inmobiliario**  
SUPLEMENTO INMOBILIARIO DE LA ACTUALIDAD DE MURCIA

2 de diciembre de 2005 Año 1 - Nº 6 Distribución gratuita y conjunta con La Actualidad de Murcia

**Entrevista**  
Jorge Sobrino - Arquitecto  
"AGUILAS TIENE UN GRAN FUTURO"

**4 s**

**Inmobiliario**  
UN DECÁLOGO EN EL SECTOR INMOBILIARIO

**9**

**Reportaje**  
DECORAR EL HOGAR EN NAVIDAD

**15**

**Agenda**  
TIPOS DE INTERÉS DEL PLAN VIVIENDA

**16**

**Así será Marina de Cope**  
Imágenes del Master Plan que dará forma al mayor complejo turístico de Europa

**ALGUNOS DATOS**  
El primer premio, otorgado con 30.000 euros, ha adjudicado a las empresas...

**Parque Regional Calnegre y Cabo Cope**

**PARA MÁS INFORMACIÓN**  
Oficina de turismo de Aguilas: 968 49 32 85  
Lorca: 968 44 19 14

CalnegreCaboCopePR  
enpocentaoccidental@com.es  
www.murcianatural.com.es

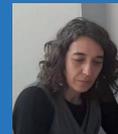
**Límites del Parque Regional**  
Red Natura 2000  
Autopista  
Carretera Regional 1er Nivel  
Carretera Regional 3er Nivel  
Camino Transitable  
Sendero Gran Recorrido GR-92  
PR-MU 104 Cabo Cope  
SL-MU 23 Marina de Cope

**Iconos:** Mirador, Patrimonio Histórico, Iglesia / Ermita, Inicio de Recorrido Hotel / Albergue, Comida, Museo, Aparcamiento

## 7ª Mesa Redonda. Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro inmediato y en los próximos años



**Moderadora: Rosa Pardo Marín.** *Directora General de Política Territorial y Paisaje. Generalitat Valenciana.*



### Participantes:



**Izaskun Abril Olaetxea.** *Directora General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra*

**Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe.** *Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.*



**Sonia Puente Landázuri.** *Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Principado de Asturias.*

**Ignacio de la Puerta Rueda.** *Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco.*



**María Encarnación Rivas Díaz.** *Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.*

**José Manuel Salvador Minguillón.** *Director General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Aragón.*



**Miquel Vadell Balaguer.** *Director Insular de Territorio y Paisaje del Consell Insular de Mallorca.*

**Presentación de la Moderadora. D<sup>a</sup> Rosa Pardo Marín. Directora General de Política Territorial y Paisaje. Generalitat Valenciana.**

Tras una breve introducción al objetivo de la mesa y palabras de agradecimiento, la moderadora solicita centrar las intervenciones en las propuestas de soluciones que permitan mitigar o adaptar los territorios a una serie de desafíos globales, como son los derivados de los efectos del cambio climático, o que traten de dar respuestas a las necesidades humanas, de forma más respetuosa y armoniosa con los procesos ecosistémicos del planeta. Insiste en la necesidad y conveniencia de tener una visión holística a la hora de ordenar el territorio, que debe permitir asignar usos y actividades sobre el suelo, teniendo siempre presente que éste es un recurso finito, no deslocalizable y sometido a múltiples riesgos, naturales e inducidos. Por tanto, la meta no puede ser otra que tratar de lograr el uso más racional y más sostenible del mismo.

A continuación, la moderadora presenta a los miembros que componen la mesa y abre el turno de intervenciones.

**Intervención de D<sup>a</sup> Sonia Puente Landázuri. Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Principado de Asturias.**

La Directora General (DG) desarrolla en su intervención una serie de reflexiones planteadas en el marco de la preparación de la nueva ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, actualmente en fase de redacción.

La necesidad de plantear una nueva ley y no solo una modificación de la vigente, que data de 2004<sup>1</sup> y es, su vez, un texto refundido de la Ley del Suelo asturiana de 2002<sup>2</sup>, se justifica por varios motivos:

- En primer lugar, la ley de 2002 no recoge los cambios introducidos por el actual marco legislativo estatal, básicamente por la Ley de Suelo de 2007 y por la de Rehabilitación, Regeneración y Renovación de 2013<sup>3</sup>. Además, la ley de 2002, que nació como consecuencia de la anulación de la Ley del Suelo del 92 por parte del Tribunal Constitucional, estaba pensada para un contexto, el de los años 90 del pasado siglo, muy distinto al actual.
- En segundo lugar, hay una coincidencia generalizada en que, desde hace unos años, se ha producido un **cambio de paradigma que afecta a la ordenación del territorio y**

1. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. BOE núm. 131 de 31 de mayo.

2. Ley 3/2002 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. BOE núm. 135 de 6 de junio.

3. Respectivamente, Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. BOE núm. 128 de 29 de mayo de 2007; posterior Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y Ley 8/2013, de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. BOE núm. 153 de 26 de junio. Ambas refundidas en el actual y vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

**al urbanismo.** Entre otros motivos, **a consecuencia de la profunda crisis inmobiliaria** vivida al principio de este siglo, que ha dejado notables secuelas económicas y sociales, **pero también por la actual situación de emergencia climática y sus consecuencias**, entre las que se incluye la actual pandemia, producto de una zoonosis, resultado de la pérdida generalizada de biodiversidad.

- El actual modelo de planificación está agotado. El largo proceso de redacción y tramitación de los planes, de 8 a 10 años, supone que sea imposible que cuando finalmente se aprueban puedan hacer frente a la realidad de ese momento. Y todo ello, sin contar con la posibilidad de que el plan acabe finalmente siendo impugnado en los tribunales. Como alternativa, en bastantes ocasiones las administraciones “tiran por la calle de en medio” y optan por vías más ágiles, como las estrategias o documentos en esa línea, porque **el modelo de planificación que tenemos, ya no sirve.**

Pese a estar ya en pleno s. XXI, **el modelo de ordenación sigue siendo básicamente el derivado de las leyes de ensanche**, con un marco legal, al menos el de ley la asturiana de 2004, heredero de la Ley del Suelo del 56, basado en un patrón de crecimiento urbano y consumo de suelo que no se ajusta a los requerimientos de este siglo, en el que **resulta fundamental una visión integral y holística del territorio. La propia denominación de la ley en tramitación, Ley de Ordenación Integral del Territorio (LOITA), es ya una declaración de intenciones.** Señala la Directora General que, aunque los contenidos de la ley alcanzan a la ordenación del territorio y al urbanismo, se ha prescindido de la palabra urbanismo porque, en última instancia, todo es ordenación de territorio a diferentes escalas, unas escalas que hoy en día están cada vez más desdibujadas.

¿Cuál es el contexto en el que se redacta la LOITA? La consecuencia de lo que se acaba de exponer se traduce en la necesidad de unos planteamientos de partida más radicales. Como señalaba Bauman hace ahora algo más de veinte años, se está en un momento de modernidad líquida. En una sociedad muy cambiante, volátil, dónde se exige adaptabilidad, fluidez, cambios rápidos de forma resiliente. Como se decía anteriormente, el actual modelo de planeamiento no es aplicable al no cumplir con ninguna de estas características.

La planificación trata con la incertidumbre. La gran diferencia entre arquitectura y urbanismo no está solo en las escalas, está sobre todo en el grado de incertidumbre. El proyecto de arquitectura no puede tener incertidumbres. El plan sí las tiene; precisamente consiste en lidiar con esa incertidumbre. Esto se contrapone con la visión jurídica de tener todo muy atado, lo que en bastantes ocasiones lleva a textos barrocos y demasiado complicados que, además, parten siempre de la desconfianza y no de la confianza.

Otra cuestión que no se puede olvidar es que **el urbanismo y la ordenación territorial son una praxis, no una ciencia exacta. Necesitan que exista una retroalimentación permanente entre la teoría y la práctica.** Por todo ello, con el anteproyecto de ley de ordenación del territorio de Asturias, se quiere hacer una aportación novedosa en este sentido. Para poder testar las posibilidades reales, se va a desarrollar un proyecto piloto en uno de los

municipios asturianos, consistente en aplicar ese borrador de ley en el municipio, para poder testar los problemas y los puntos positivos que van apareciendo. Con ello se trata de introducir posibles modificaciones y mejoras en el texto de la ley, porque desde la teoría es imposible acertar siempre.

La nueva ley parte de tres principios básicos:

- Uno es el derecho de las personas a la ciudad y al territorio; las personas en el centro.
- No se debe olvidar que el urbanismo y la ordenación territorial deben suponer productividad y competitividad para una comunidad autónoma, para un municipio, para un estado. La propia Carta Europea de Ordenación del Territorio hace hincapié en esto cuando indica que es “la expresión espacial de la política económica social cultural y ecológica de toda sociedad”. Por tanto, también es muy importante involucrar a esa sociedad en la redacción de los planes.
- Por último, con esta ley también se pretende conformar el territorio asturiano del s. XXI, desde la confianza. La cuestión de la confianza resulta especialmente importante. Es un problema que afecta particularmente a los países latinos. Se redactan las leyes pensando siempre en la desconfianza, intentado que éstas recojan todas las posibilidades que impidan que sean burladas. Esta ley pretende modificar este presupuesto, para pasar a basarse en la confianza, en regular menos, en hacer textos más flexibles, más sencillos, más adaptables y centrarse en un control efectivo posterior, que resulta mucho más ejemplarizante. Por último, no se debe olvidar, que quienes se saltan las normas son una minoría. La gran mayoría, que quiere hacer las cosas bien, no debería tener que enfrentarse a trabas que dificulten sacar adelante sus proyectos de vida a través del acceso a la vivienda, sus iniciativas empresariales, etc. Todo ello no hace sino lastrar la competitividad y el desarrollo.

**¿Dónde estamos?** Como se ha indicado, la legislación asturiana en ordenación del territorio no está adaptada a la legislación estatal de 2007 y 2013, y ha quedado desfasada respecto a lo que hoy se denominan leyes de quinta generación. Con la ley en elaboración se quiere dar un paso adelante y aprobar una ley de “sexta generación”, a partir de las experiencias, positivas y negativas, que se han ido acumulando en Asturias desde la aprobación de la primera ley de 2002 y de la legislación aprobada por el resto de comunidades autónomas.

**¿Y para qué la nueva ley?** El objetivo no es otro que disponer para Asturias de las herramientas suficientes para poner en marcha proyectos de economía circular del territorio, de rehabilitación, de participación, de regeneración urbana, de planificación estratégica, etc. Al final, se trata de potenciar un territorio muy singular, en el que coexisten un área rural muy amplia que ocupa el 80%, de la región pero en la que sólo vive el 20% de su población, mientras que en el 20% de la superficie restante se concentra el 80 % de la población. Con un área metropolitana, en el centro de Asturias, con tres ciudades, el triángulo Gijón, Oviedo y Avilés, separadas entre ellas unos 30 Km y en el que habitan

850.000 personas. Esta área urbana, sin estar conformada como área metropolitana, de hecho funciona como tal, y se pondrá más en valor en la medida en que se impulse y se potencie desde todos los instrumentos, tanto desde la ley como desde los distintos instrumentos y estrategias. Se pretende alcanzar un territorio ordenado, en función de sus potencialidades y con la suficiente masa crítica. Tampoco se puede olvidar que, si en gran parte de España hay un problema de reto demográfico importante, en Asturias éste es especialmente grave.

**El territorio debe estar interconectado en red**, no solo en red digital sino también en red física y en red de conocimiento y en otro tipo de redes, también de carácter identitario, para poder generar la suficiente identidad dentro de la población y una gobernanza ágil. Con cinco grandes objetivos:

- **Innovar**, desde el territorio.
- **Optimizar** componentes tan valiosos como son los usos del suelo y los recursos del territorio.
- **Cohesionar territorialmente** ese medio rural y esa área metropolitana.
- **Actualizar** la legislación.
- **Disponer de un texto legal adaptable**, de forma que se puedan acoger en el territorio tanto los usos ya existentes como aquellos posibles, que ni siquiera se conocen en la actualidad pero que pueden llegar a existir dentro de unos pocos años.

¿**Cómo se está haciendo?** Desde el principio se tenía muy claro que tan importante era el final al que teníamos que llegar como el proceso. Se pretende que los contenidos de esta ley penetren en la sociedad asturiana. Para lograrlo se tomó como referencia el proceso de participación seguido para la redacción de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS)<sup>4</sup>, adaptado a los condicionantes específicos de Asturias. De esta forma, las reflexiones que sirven de origen a la ley se trasladan a una serie de comisiones, de mesas de trabajo, a los agentes sociales, económicos y políticos y a la población en general, intentado aproximar los términos de la ley a la sociedad y evitar el cansancio que muchas ocasiones se produce en estos procesos. Para ello se han articulado dos tipos de participaciones: una participación física y otra digital a través de una difusión importante en las redes sociales de las ideas fuerza de la ley. Se han programado una serie de jornadas, como por ejemplo la de urbanismo autonómico comparado<sup>5</sup>, se dispone de una página web desde la que se puede acceder a toda la información actualizada, noticias y boletines informativos<sup>6</sup>. En estos momentos se está en mitad del proceso, en el que también está colaborando la Universidad de Oviedo. Se pretende que el conjunto de la sociedad acabe entendiendo la importancia de estos documentos para su día a día, eliminando la fractura que hay ahora mismo, que dificulta entender la importancia de una ley de ordenación del territorio. En este sentido está previsto realizar talleres con personas con diversidad funcional, con niños, con mayores, etc.

4. Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. BOE núm. 35, de 9 de febrero de 2019.

5. Las intervenciones están disponibles en <https://programaiaap.asturias.es/conferencias-iaap>.

6. [https://www.asturias.es/general/-/categorias/610997?p\\_r\\_p\\_categoryId=610997](https://www.asturias.es/general/-/categorias/610997?p_r_p_categoryId=610997)



Fuente: <https://aparejastur.es/la-direccion-general-de-ordenacion-del-territorio-y-urbanismo-elabora-una-nueva-encuesta-sobre-la-loita/>

### **Comentarios de la Moderadora. D<sup>a</sup> Rosa Pardo Marín**

Tras la intervención de la Directora General de Asturias, la moderadora de la mesa señala el gran interés de poder contar con una ley de carácter integral, que aúne las disposiciones de ordenación del territorio y de urbanismo, como la que se adoptó en la Comunitat Valenciana (Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje -LOTUP-).

A continuación plantea a los miembros de la mesa una serie de cuestiones que puedan guiar el debate:

- Si existe un exceso de regulaciones sobre urbanismo y ordenación territorial y si sería necesario reducirlas.
- Si la frontera entre ambas materias las hace estancas o si por el contrario es más porosa y permeable.
- Otra cuestión adicional es sobre la disyuntiva entre improvisación/planificación. Aunque la respuesta parece inmediata y se entiende que es la planificación, señala que entre estos dos extremos quizás tengan cabida figuras intermedias como las estrategias, que sean capaces de lidiar con esa incertidumbre propia de todo proceso de planificación.

Vinculado a esto último, se plantea la cuestión de la mayor o menor flexibilidad de los planes, entendida no como la que permita su ambivalencia, lo que genera confusión, sino para que se puedan adaptar progresivamente ante los posibles cambios a los que los planes se enfrentarán el futuro; pero teniendo clara cuál deberá ser la trayectoria a seguir, manejando la inevitable incertidumbre.

***Intervención de D<sup>a</sup> Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe. Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura.***

La DG comienza su intervención señalando la necesidad pasar de la fase de diagnóstico para entrar en otra en la que se pongan de manifiesto los aciertos y los errores en la praxis del urbanismo y la ordenación del territorio, haciendo hincapié en la porosidad existente entre ambos campos. Cita como ejemplo, la denominación que se eligió para el reciente congreso celebrado en Cáceres los pasados días 11 y 12 de noviembre: “Ciudades en el territorio: El territorio como ciudad para vivir”

En cualquier caso, resulta muy **necesario que la idea de territorio esté mucho más presente en una población que, ni lo entiende ni lo tiene presente en su día a día**. En el caso extremeño se ha abierto una ventana a la difusión del concepto cuando se ha asociado el territorio a la idea de globalidad o de conjunto y se ha trasladado a la técnica urbanística. Las comarcas funcionan como ciudades y sus municipios como sus barrios; hay sistemas generales supramunicipales y subsistemas municipales, que son locales.

A juicio de la DG, **la falta de identificación entre los ciudadanos con las estrategias o planes que la administración viene desarrollando en el territorio es una cuestión especialmente importante**. Existe una **gran diferencia entre lo que se planifica y la realidad**, a lo que se añade una **excesiva carga burocrática y una gran rigidez jurídica**. En Extremadura existen planes que son verdaderas leyes jurídicamente hablando, pero que no evitan que se bordeen reiteradamente. Cita como ejemplo el municipio de Chiclana, con 30.000 viviendas ilegales. Para evitar de alguna manera estas situaciones, se ha puesto en marcha en Extremadura una figura de planeamiento que, además, se apoya en la imbricación entre ordenación del territorio y urbanismo. Se trata **del Plan de Suelo Rústico, una figura intermedia entre el plan territorial y el plan urbanístico**, que determina de ciertos parámetros en el suelo rústico y viene a paliar la falta de interés de las administraciones locales por esta clase de suelos.

Por lo que hace referencia a la mayor o menor flexibilidad de los planes, el empleo cada vez más extendido de indicadores, para determinar hasta qué punto se van alcanzando los objetivos establecidos en los planes, deriva necesariamente hacia su mayor flexibilización, evitando las situaciones incongruentes desde el punto de vista del crecimiento urbano pero previendo los desarrollos urbanos en áreas en claro proceso de despoblamiento. En el caso de Extremadura, estas propuestas fuera de unos valores coherentes con la evolución real de los municipios deben estar claramente justificadas.

Por último, señala que resulta muy importante ir incorporando a la praxis de la planificación muchas de las cuestiones sobre las que se lleva teorizando desde hace tiempo.

### **Intervención de D<sup>a</sup> María Encarnación Rivas Díaz. Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo de la Xunta de Galicia.**

En Galicia, **la imbricación entre la ordenación del territorio y el urbanismo se planteó con la redacción en 2016 de la ley vigente.** La idea era abordar conjuntamente las dos legislaciones, partiendo de la legislación urbanística del 2002 y una ley de Ordenación del Territorio del 1995. Sin embargo, **finalmente sólo se abordó la Ley Urbanística,** fundamentalmente por un sentimiento de incapacidad de afrontar las dos a la vez; no porque no se entendiera necesario. De hecho la **Ley de Ordenación del Territorio es de este mismo año 2021<sup>7</sup>, con un lenguaje urbanístico.** En este sentido cita, por ejemplo, los **proyectos de interés autonómico,** con la misma regulación de los planes parciales para suelo urbanizable; es decir, son legislaciones independientes, pero una mira la otra, favorecido por el objetivo prioritario de la ley urbanística de que todos los concellos (municipios) se doten de un instrumento de calidad en un plazo razonable. **Estos instrumentos municipales han de estar obligatoriamente coordinados con los de los concellos del entorno,** de forma que este proceso lleva a cubrir todo el territorio, a una escala que no es la territorial, pero que **sirve para resolver los desequilibrios que pudieran surgir.**

En Galicia el 80% de la población se ha concentrado de forma acelerada en el eje de la autopista AP-9 A Coruña – Vigo, lo que ha significado, en contrapartida, la despoblación real de Lugo y Ourense. En la provincia de Lugo solo la capital roza los 100.000 habitantes; la siguiente es Monforte de Lemos con 16.000 habitantes; Sarria con 14.000 y a partir de ahí, todos tienen menos de 10.000 habitantes. 200 de los 300 ayuntamientos de Galicia, dos tercios, tienen menos de 1.000 habitantes. En Ourense la situación es la misma. La capital tiene algo más de 100.000 habitantes y le sigue Verín, que cuenta con poco menos de 14.000 habitantes. **Esta concentración sobre el eje atlántico es algo que se va ampliando y se trata de revertir.**

¿Cuáles son los paradigmas en los ejes fundamentales de la Ley de Ordenación del Territorio? **Tratar de reequilibrar la distribución de la población,** de forma que toda pueda acceder en igualdad de oportunidades a los servicios. En Galicia se encuentran la mitad de los núcleos de población de toda España. Se habla siempre de 30.000 núcleos, aunque el Plan Básico Autonómico<sup>8</sup>, que los analiza pormenorizadamente, identifica hasta 39.000, casi todos en franca regresión, pero con una distribución territorial bastante homogénea. Esto hace que **Galicia resulte un territorio con una conformación territorial singular, con un modelo que en su momento fue exitoso, a partir de una ocupación territorial dispersa, que no diseminada,** y expresión viva de lo que ha sido la vida en Galicia. **Esos núcleos rurales han representado siempre la relación real de la población que residía en esos núcleos con la explotación racional de los recursos del territorio a su alrededor.**

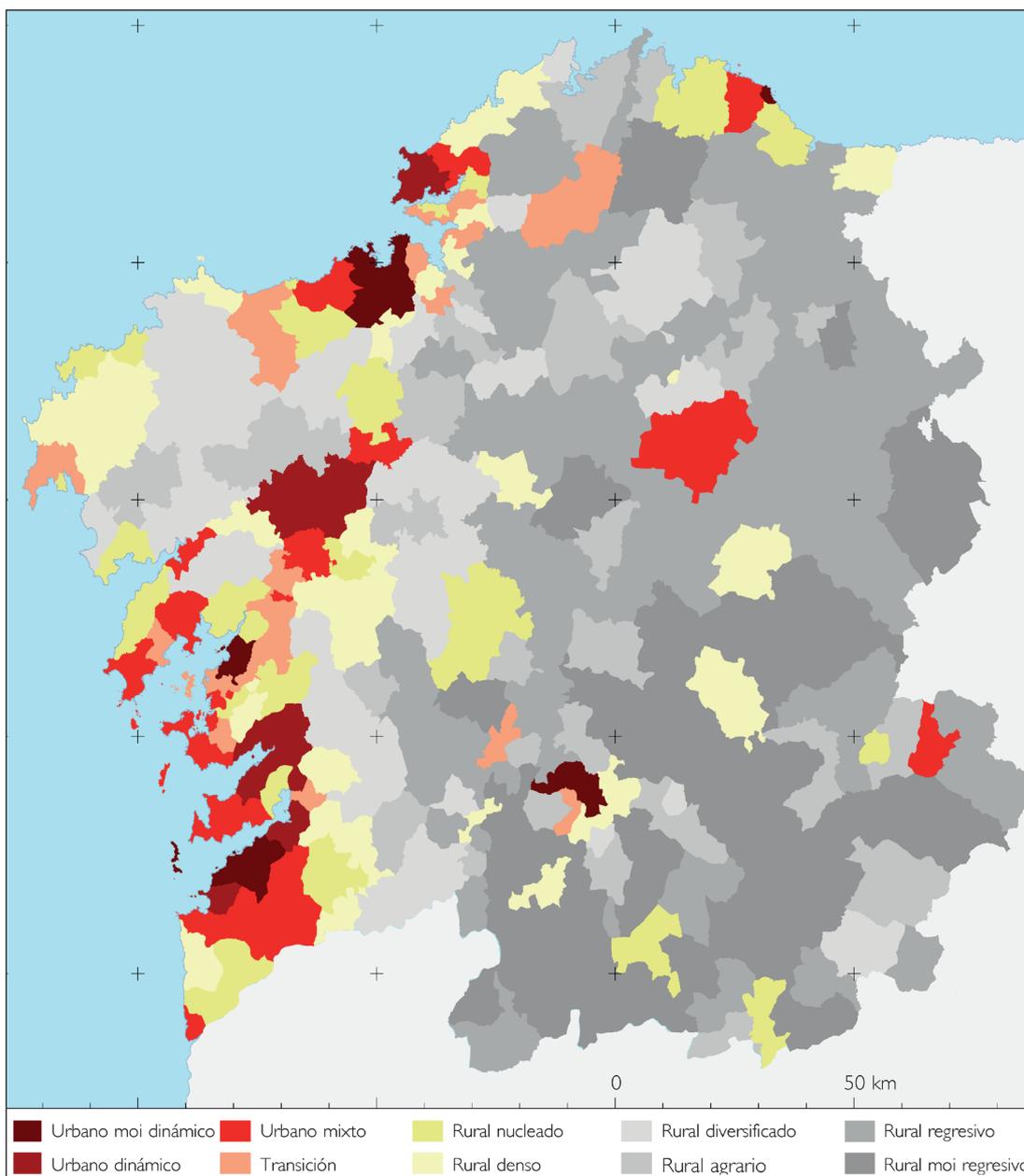
Desde la Consellería de Medio Rural, junto con la DG de Ordenación del Territorio y Urbanismo, adscrita a la Consellería de Medio Ambiente, se ha puesto en marcha un proyecto, el de las Aldeas Modelo, que **busca el retorno de la población a las áreas rurales, pero no solo que vuelva a vivir en el rural sino que vuelva a vivir del rural<sup>9</sup>.**

7. Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia. BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2021.

8. <https://mapas.xunta.gal/visores/pba/>

9. <https://agader.xunta.gal/es/recuperacion-de-tierras/aldeas-modelo>

**No se trata de que estos núcleos rurales actúen como sustitutos de los suelos urbanizables residenciales de baja densidad, que rodean las áreas metropolitanas según el modelo de las áreas urbanas anglosajonas. Se trata de seguir el modelo histórico en Galicia, con mejor calidad de vida,** con un centro urbano alrededor de la iglesia y con un centro de reunión y abastecimiento básico de sus vecinos, el colmado-bar. Además, con una estructura social que ejercía una labor de cuidado de sus vecinos más vulnerables, los mayores y los más pequeños. Este es un **modelo que se está apoyando también desde la Consejería de Política Social** con la creación de las casas-nido para los niños de 0 a 3 años. Este modelo no se ajusta al de las guarderías al uso, sino que se trata de continuar con el tradicional de red de apoyo, posibilitando que una persona del núcleo habilite su vivienda como guardería de aldea.



Índice Municipal de Ruralidade-Urbanidade

Fuente: García Docampo M; Dalda Escudero J.L.; Gonzalo Harguindey J. (2005). Cidade difuse en Galicia. Xunta de Galicia

**Intervención de D Miquel Vadell Balaguer. Director Insular de Territorio y Paisaje del Consell Insular de Mallorca.**

Señala en primer lugar la coincidencia en gran parte de las inquietudes puestas de manifiesto en la Mesa, para centrar su exposición en el tema de las áreas metropolitanas que había iniciado Sonia Puente. Señala que el conjunto de la isla de **Mallorca debe comenzar a entenderse como una gran metrópolis, con la asignatura pendiente de la coordinación interna de la ciudad de Palma.** En un espacio relativamente reducido como es la isla, Palma ocupa la octava posición de las ciudades españolas en cuanto a número de habitantes, sin contabilizar la de los municipios de su entorno. Existe un grave problema de coordinación de esta “metrópolis”, acrecentado por el peso de Palma y su entorno, peso que se ha ido incrementando progresivamente, hasta concentrar hoy en día la mitad de la población de la isla.

Otro tema a resaltar de entre los citados es el de la **flexibilidad de los planes, ante situaciones como son los cambios en la línea de costa, en la red de carreteras, de las áreas inundables, etc. y las consecuentes modificaciones de las áreas de protección, que traen consigo inseguridades jurídicas.** Frente a esta dinámica, los instrumentos de ordenación territorial son terriblemente rígidos y no responden a todos estos cambios. Resulta necesario pensar en cómo poder afrontar estas situaciones.

También resulta interesante entrar en todo lo referente a la cuestión de la **coexistencia dentro del planeamiento de un cierto grado de incertidumbre y de caos.** Los entornos de las ciudades están sometidos a cambios continuos para los que, en muchas ocasiones, resulta muy difícil encontrar soluciones.

**Intervención de D.José Manuel Salvador Minguiñón. Director General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Aragón.**

Comienza su intervención poniendo de manifiesto que Aragón se enfrenta al reto de ordenar un territorio en el que la ordenación del territorio ha estado históricamente olvidada. Su reflexión desde el cargo que ocupa es **que la planificación territorial es clave y debería ser consensuada y participada, y esta participación debería empezar dentro de la propia administración.**

Resulta muy poco ejemplar que, en bastantes ocasiones, los ciudadanos vean como los **diferentes departamentos de la administración ponen en marcha políticas contrapuestas.** La participación del ciudadano es clave, pero la participación de todas las administraciones y sus organismos, es fundamental. El objetivo es conseguir documentos y estrategias territoriales en donde tanto las administraciones como la sociedad, hayan participado en su elaboración y se sientan concernidos. A esto se debe añadir el problema, ya citado, de una sociedad dinámica o “líquida”, por lo que **cada vez resulta más necesario, dotar a los planes de un nivel de flexibilidad, pero no de forma unilateral sino pactados con los departamentos competentes y con el conjunto social. De la misma forma, se deben articular mecanismos de revisión de los planes,** que en la actualidad se encuentran **muy anquilosados.**

Por otro lado, **Aragón cuenta con una Ley de Ordenación del Territorio**, un texto refundido del año 2015<sup>10</sup>, **que diferencia el ámbito urbanístico del territorial y que cuenta con una figura interesante, el Plan de Interés General de Aragón, para proyectos especialmente importantes** (aeropuerto de Teruel, plataformas logísticas, centro de datos de Amazon, ...), **para los que el gobierno de Aragón ejerce una labor de coordinación** y de comprobación del cumplimiento de una serie de requisitos.

Aragón **también cuenta con una Estrategia de Ordenación del Territorio aprobada en 2014**. De esta estrategia emana una directriz, la **directriz especial de política demográfica y contra la despoblación del año 2017**. Para su redacción hubo un proceso participativo muy importante y a partir de ella se desarrollaron unas **convocatorias de carácter municipal, los denominados Fondos de Cohesión Territorial**. Con estos fondos **se hace una discriminación positiva hacia los municipios en peor situación**, intentando que las **ayudas sean al 100%** para que asociaciones, empresas, ayuntamientos, puedan desarrollar adecuadamente los proyectos aprobados. Se trata de un paso adelante en el **objetivo mejorar la cohesión territorial y el equilibrio demográfico**. Toda esta información está disponible en la web <http://observatoriopoblación.aragon.es/>

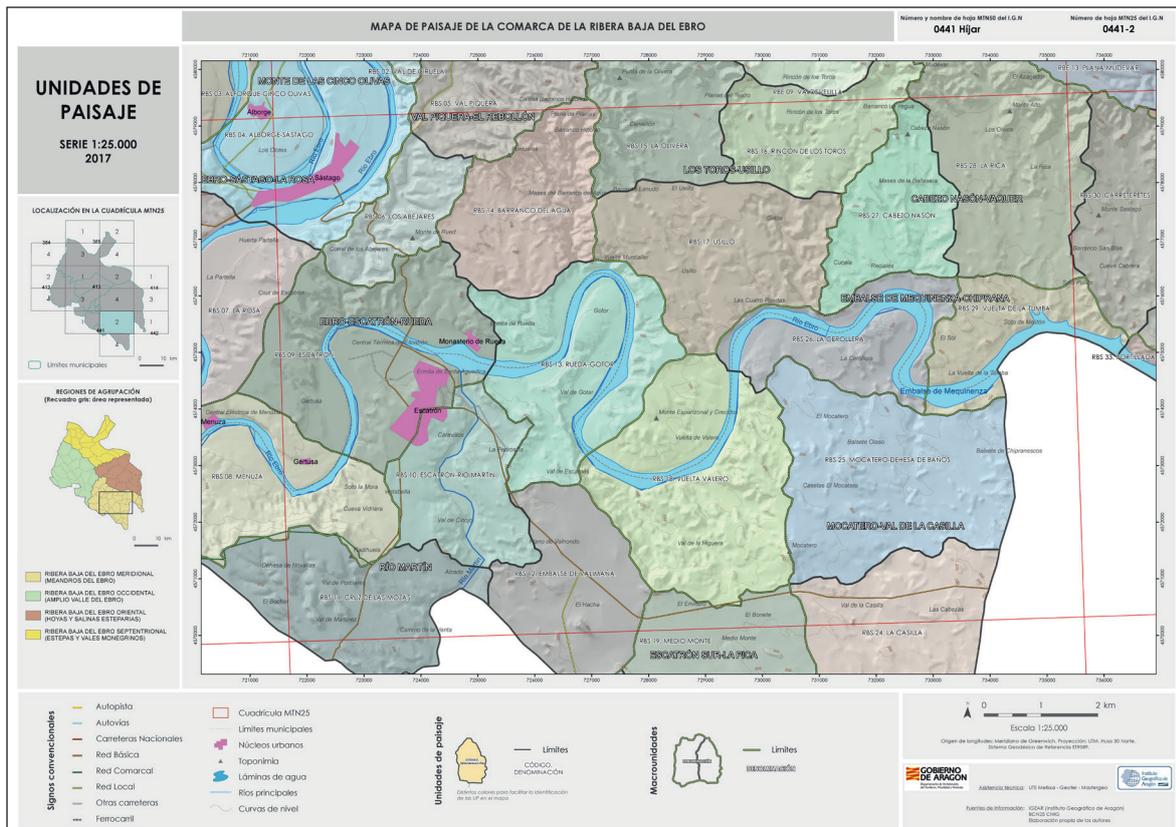
Tras estos fondos hay un trabajo técnico muy importante de análisis territorial de los **municipios aragoneses, clasificados en función de una serie de indicadores**, a partir de lo que resulta un primer índice sobre el que se establece la **Estructura del Sistema de Asentamientos de Aragón** en 12 niveles. En el nivel 1 figura Zaragoza y en el nivel 2 Huesca y Teruel, mientras que en los rangos 8,9 y 10 se encuentran los municipios de Aragón que están con más dificultades, calificados como municipios dependientes (los rangos 11 y 12 se refieren a los municipios deshabitados y casas aisladas). Esta clasificación considera, además de la población, otros componentes como la funcionalidad o el acceso a los servicios.

Un segundo índice es el **Índice Sintético de Desarrollo Territorial** que, año tras año y sobre una media aragonesa (al igual que sucede con el índice anterior del sistema de asentamientos), evalúa los municipios que están por encima y por debajo de ella. La posición de cada municipio determina las posibilidades de acceso a las ayudas, una herramienta ya probada y en funcionamiento.

También, en la pasada legislatura, se concluyeron los **mapas del paisaje de las 33 comarcas aragonesas**, a lo que **seguirá una directriz del paisaje** que los reconozca jurídicamente. Para ello será importante la colaboración de otros departamentos, a fin de evitar conflictos que supongan, finalmente, que la directriz pueda ser aprobada desde el consenso.

Por último, el **Instituto Geográfico de Aragón**, dependiente de la DG de Ordenación del Territorio, ha realizado un trabajo muy importante de pasar **de un modelo de Infraestructura de Datos Espaciales a una Infraestructura de Conocimiento Espacial**. Esto **ayudará, a través de Big Data, a la toma de decisiones**, además de poder realizar preguntas a la propia aplicación: actividad económica predominante, situaciones vinculadas a la zona de inundación, etc.

10. Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. BOA nº 225 de 20 de noviembre de 2015.



Mapa de Paisaje

Fuente: [https://idearagon.aragon.es/portal/descargas.jsp?coleccion=Paisajes\\_A](https://idearagon.aragon.es/portal/descargas.jsp?coleccion=Paisajes_A)

### **Intervención de D<sup>a</sup> Izaskun Abril Olaetxea. Directora General de Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra.**

En el caso de Navarra, desde el comienzo de la actual legislatura se inició una reflexión sobre la vigencia de los instrumentos de ordenación del territorio existentes, a la vista del tiempo transcurrido desde su aprobación. La Estrategia Territorial de Navarra, siguiendo la estela de la Estrategia Territorial Europea, data de 2005, mientras que en julio de 2011 se aprobaron los cinco planes territoriales subregionales a escala intermedia, que abarcan la totalidad de la Comunidad Foral. Estos planes son los que se han ido desarrollando desde entonces. En la actualidad, el Gobierno Foral se está planteando una nueva ley Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La experiencia acumulada muestra claramente, por un lado, la falta de asunción de todos estos instrumentos territoriales por las distintas políticas sectoriales que tienen incidencia territorial. Este es uno de los principales fracasos de la ordenación del territorio, ya expuesto de manifiesto hace unos minutos por la representante de Extremadura: hay que conseguir que tanto la sociedad como las diferentes administraciones con competencias sectoriales, asuman las políticas territoriales de los planes.

Igualmente, en este proceso de revisión de la Estrategia Territorial de Navarra, también se ha sido consciente de la dificultad que existe para adaptarse a los nuevos paradigmas que sustentan la Ordenación del Territorio. Los instrumentos actuales están excesivamente

**regulados y esto dificulta o impide su adaptación a las nuevas situaciones. Esto genera muchas veces disfunciones sobre el propio territorio, conflictos con otros niveles de la administración, sobre todo con las entidades de locales, y con las iniciativas privadas; fundamentalmente las de tipo económico y, especialmente en este momento, las que tienen que ver con el desarrollo de las energías renovables.**

Sin embargo, **esa integración con el resto de departamentos** de la administración cuyas políticas tienen incidencia territorial **no resulta sencilla**. En dichos departamentos domina una visión sectorial y no el enfoque transversal, integral e integrador, propio de la Ordenación del Territorio, **lo que aboca a conflictos en defensa de las competencias y políticas propias de cada uno de esos departamentos**. No es infrecuente que, en muchas ocasiones, cuando se comparten ideas o propuestas con otras unidades del Gobierno de Navarra, **se vea a esta DG como la principal barrera para el desarrollo de las políticas sectoriales; sobre todo lo que tiene que ver con la acción privada**. Se debe reivindicar desde la ordenación del territorio la **defensa del interés general** frente a los intereses privados que actúan sobre él. No debe perderse esa perspectiva, **sobre todo cuando se habla de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, uno de los paradigmas que se asume y se defiende desde todas las administraciones**. Resuelta pues necesario **reivindicar el aporte que se puede realizar desde la ordenación del territorio hacia un desarrollo sostenible**.

**La ordenación del territorio es una disciplina que contribuye a hacer compatibles usos preexistentes con nuevos usos**, aspecto especialmente importante en el caso de Navarra, un territorio de apenas 10.000 Km<sup>2</sup>, una población de 650.000 personas y un sistema de poblamiento que supone una ocupación intensiva en parte de su territorio. En Navarra hay muchos pequeños municipios o entidades de población, distribuidas muy desigualmente. La comarca de Pamplona representa el 55% de la población de Navarra, ocupando apenas el 15 % de la superficie. Esto produce desequilibrios que ya se ponían de manifiesto en la Estrategia Territorial de 2005, que se aprobó con la idea de reconducir estos desequilibrios. 15 años después se ha visto que la situación, en vez de mejorar, se ha agravado. Esto también obliga a **reflexionar sobre esta disciplina y sobre cómo se debe intervenir**.

Esta es una de las cuestiones clave que se está tratando en la revisión de la Estrategia Territorial, en la que se planteó el **problema del desequilibrio territorial como uno de los más importantes**. Por ello, **se está pensando** en si sería apropiado que la **Estrategia y otros instrumentos de planificación territorial deberían tener un carácter vinculante**; lo mismo que otras muchas figuras, como por ejemplo los planes urbanísticos municipales. En la redacción de 2014 la Estrategia no dejaba de ser un documento de intenciones no vinculante que, **al final, no ha sido asumida por la sociedad en general, especialmente a la hora de desarrollar las políticas sectoriales**.

**Intervención de D. Ignacio de la Puerta Rueda. Director de Planificación Territorial y Agencia Urbana del Gobierno Vasco.**

Inicia su intervención agradeciendo los elogios al trabajo que se realiza en el País Vasco y que se remonta al año 1990, cuando se aprobó la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, que ya regulaba los distintos instrumentos de planificación territorial en las distintas escalas.

En relación a lo planteado por la moderadora sobre **la vinculación de la planificación territorial con el urbanismo a nivel local**, ésta **quedaba ya recogida en la Ley de Ordenación del Territorio, y queda establecida a partir de las Directrices de Ordenación del Territorio. Estas nuevas Directrices, aprobadas en 2019<sup>11</sup>**, establecen la planificación a nivel de la Comunidad Autónoma. El segundo instrumento de planificación territorial, los Planes Territoriales Parciales, entran en el ámbito de las áreas funcionales. El modelo territorial establecido en las Directrices, presenta un sistema polinuclear de ciudades, con las tres capitales y sus respectivas áreas influencia, así como las principales cabeceras comarcales. El nivel inmediatamente inferior al de la comunidad autónoma es el comarcal, del que resultan las áreas funcionales, asignando un peso específico a las ciudades cabeceras de cada área funcional.

Las Directrices ya establecen que cada área funcional debe contar con su propio Plan Territorial Parcial, que particulariza para cada área funcional las pautas generales que dichas directrices fijan para el conjunto de la comunidad autónoma. **El Plan Territorial Parcial de cada área funcional, determina la coherencia del planeamiento municipal** de los municipios del área, así como las determinaciones que cada uno de los planes generales de ordenación, pueden y deben desarrollar en el ámbito del término municipal. Se tiene, por tanto, un **sistema de ordenación en cascada desde la planificación territorial a nivel de la Comunidad Autónoma hasta el municipio**. Junto a la figura del Plan Territorial Parcial, se tiene la del Plan Territorial Sectorial, cuya función es analizar la incidencia territorial de las distintas políticas sectoriales.

La aprobación de las primeras Directrices de Ordenación del Territorio en 1997 fue un proceso largo, con una tramitación de siete años, y conflictivo, derivado de las competencias que recaían en las Diputaciones Forales, los municipios, el propio Gobierno Vasco y la administración estatal y de los miedos de algunas de ellas a que pudieran verse reducidas. En la actualidad la situación se ha normalizado, con una **Comisión de Ordenación del Territorio** en funcionamiento y con una praxis de bastantes años **que acota claramente cuál es el ámbito de intervención de cada una de las tres administraciones** vascas.

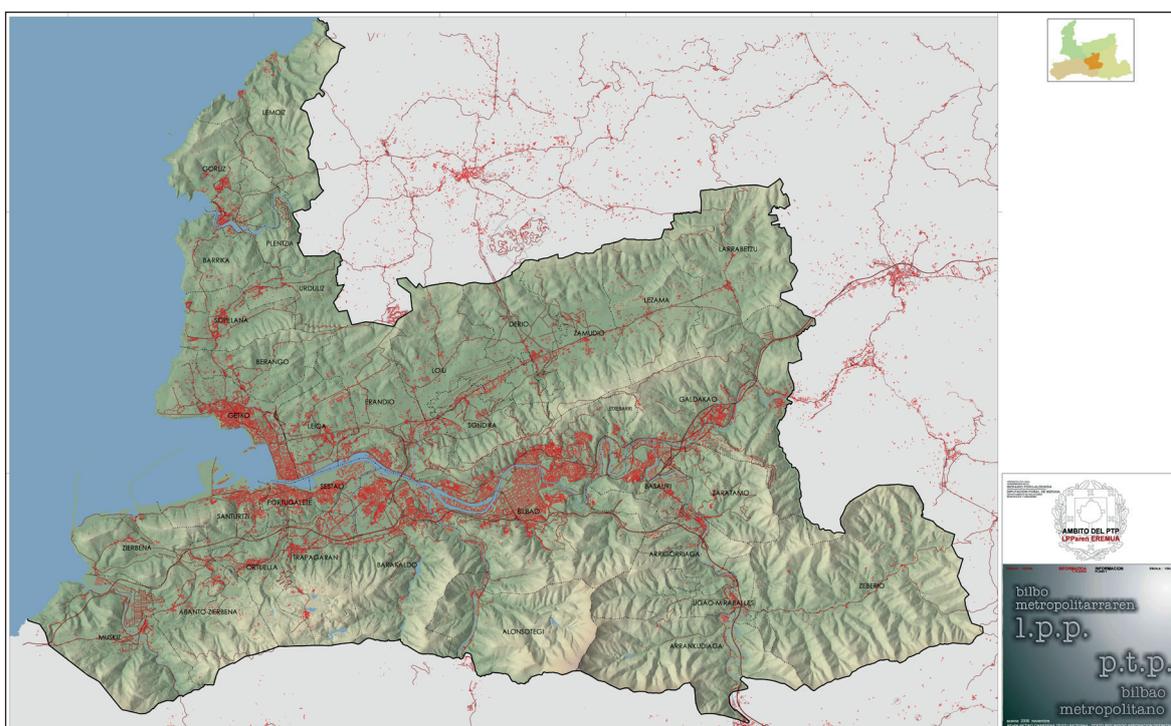
Pese a todo, **en alguna ocasión surgen problemas** sobre los cuales resulta interesante reflexionar. En 2017 se sometió a aprobación el avance de la revisión del documento de Directrices de Ordenación del Territorio, que fue rechazado en la Comisión de Ordenación del Territorio. **Una de las cuestiones a mejorar era el proceso de participación pública**, tanto en lo que concernía al resto de administraciones como a los agentes sociales y al público en general. **Esto hizo que se repitiera el proceso, incluyendo a colectivos sociales que nunca había colaborado en este tipo de procesos**. Como resultado de esto, en el documento se modificaron algunas determinaciones y finalmente se aprobó por unanimidad. La conclusión de esta experiencia es que, además de que **la participación pública** es muy importante, también lo es saber **para qué se quiere y si quien la promueve está finalmente dispuesto a recoger en el plan lo que de ella pueda surgir**.

En la actualidad, **las 15 áreas funcionales del País Vasco ya tienen aprobados sus respectivos Planes Territoriales Parciales**. El último tras un larguísimo periodo de tramitación

11. <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a2lurral/es/>

de 25 años. Se tiene **también aprobados 11 planes territoriales sectoriales** que analizan diferentes componentes del territoriales: litoral, cauces, agroforestal, ferroviario, eólico, carreteras, residuos, actividades económicas, zonas húmedas, vías ciclistas, que recogen la coherencia de este planeamiento sectorial dentro de esa visión territorial. Es la Ley de Ordenación del Territorio la que establece la vinculación entre los planes territoriales sectoriales con los planes parciales y el planeamiento municipal.

Pese a todo, existe **un problema de gobernanza**. Cuando se habla de áreas funcionales y áreas metropolitanas, **no hay un órgano administrativo que coordine las acciones dentro de su ámbito** y este es un problema a resolver, **en tanto que no está clara la oportunidad de crear un nuevo órgano administrativo para ellas**, que sería el cuarto nivel. De momento, el único elemento de gobernanza con que se cuenta es la Comisión de Ordenación del Territorio.



Plan Territorial Parcial. Bilbao Metropolitano. Ámbito del Plan.

Fuente: [https://www.bizkaia.eus/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/ca\\_zipbilbao1.asp?Tem\\_Codigo=246&Idioma=CA](https://www.bizkaia.eus/hirigintza/lurraldekozatiegitasmoa/ca_zipbilbao1.asp?Tem_Codigo=246&Idioma=CA)

### **Intervención de la Moderadora D<sup>a</sup> Rosa Pardo Marín**

La moderadora plantea una serie de reflexiones al hilo de las exposiciones. La primera es la **coincidencia** entre los integrantes de la mesa **sobre la necesidad de cambiar la orientación de los planes territoriales hacia una planificación menos rígida y más flexible**. Se debe ir hacia una mayor resiliencia, no sólo del propio territorio, sino también de los planes que lo ordenan.

La segunda la consideración de **la idea de sostenibilidad como pilar fundamental sobre el que se asienta la planificación**. Señala que el **concepto** resulta **indeterminado desde una óptica jurídica y con un significado poco concreto** que, por tanto, puede acoger diferentes acepciones.

La tercera cuestión tiene que ver con el **peso del paisaje en el proceso de planificación**. En el **camino hacia la resiliencia**, los análisis del paisaje pueden resultar un muy buen instrumento. La infraestructura verde o el sistema de espacios abiertos puede ser una estrategia útil para, desde la óptica de la flexibilidad de los planes, establecer los límites en usos y actividades sobre el territorio.

En relación a lo indicado por el DG de Aragón, señala también **lo importante que resulta para el proceso de planificación disponer de un visor territorial**. En el caso de la Comunitat Valenciana, para el Plan de Acción Territorial de Castellón, en exposición pública, se ha realizado una zonificación del territorio a partir de una serie de parámetros o características, para establecer a partir de ellas, un conjunto de **usos y actividades que podrían ser autorizadas en cada zona definida**. Esta autorización se realizaría **a través de licencia y se tendría en consideración el efecto acumulativo generado por la implantación de usos, de manera que no se pueda superar un determinado valor de capacidad de acogida**. Si alguno de estos usos o actividades cambia o desaparece, se recalcula la citada capacidad.

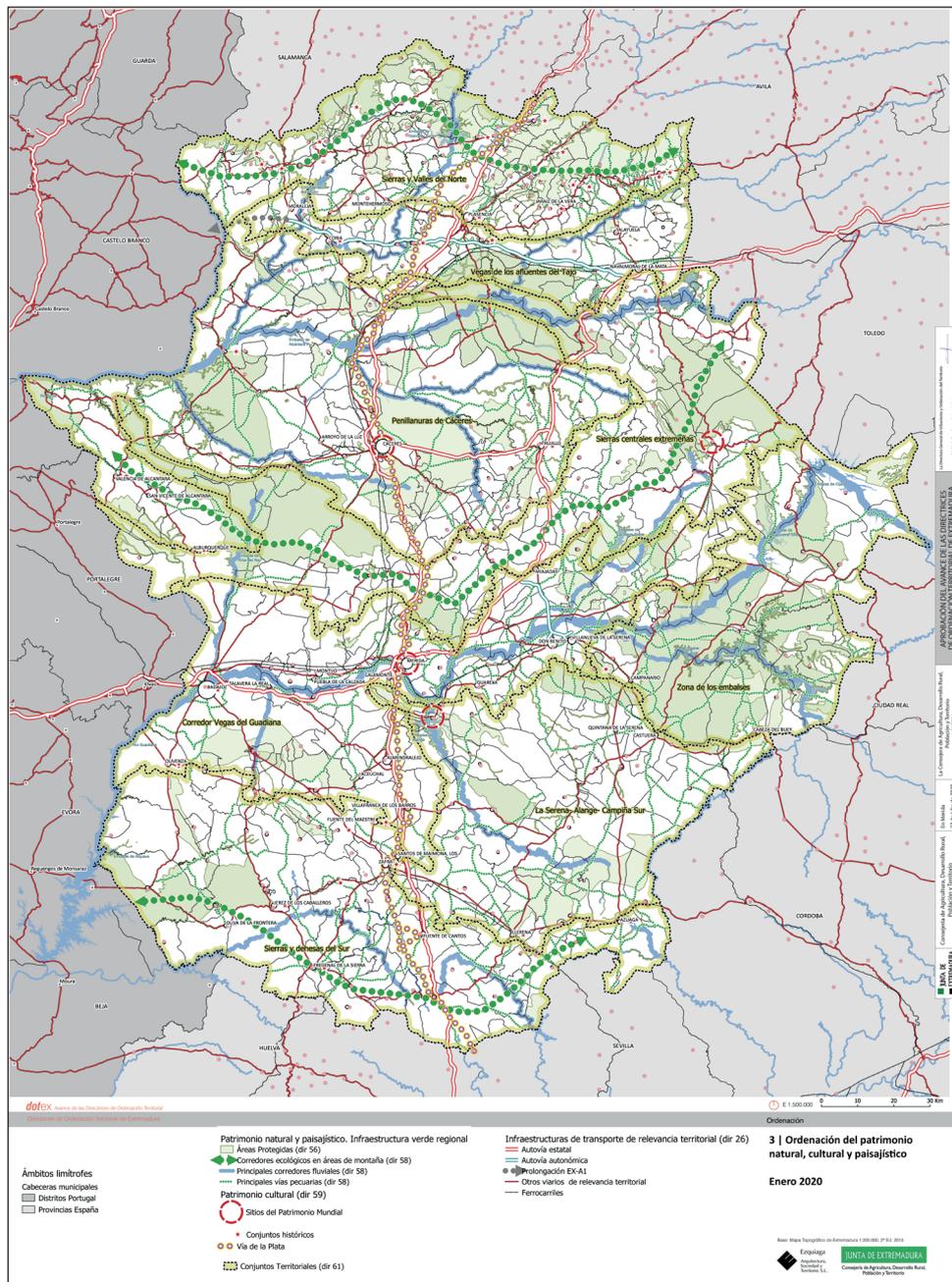
Como continuación de la Mesa, la moderadora pregunta sobre la importancia que se le da al paisaje en las comunidades autónomas representadas. Si existe una regulación vinculante, a través de normativa, directrices, etc. En otro plano, también se interesa por saber si los análisis del paisaje se centran en una cartografía de unidades paisajísticas, como en el caso ya comentado de Aragón, o se dispone de alguna otra figura como por ejemplo los catálogos de paisajes Cataluña, o se va abordando a través de diferentes instrumentos de paisaje en el marco de los distintos instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico existentes en la Comunitat Valenciana.

### **Respuesta de D<sup>a</sup> Eulalia Moreno**

La DG de Ordenación del Territorio de Extremadura responde a algunas de las cuestiones que se han planteado. En relación al paisaje señala que, en este momento, se están redactando en Extremadura unas normas técnicas de paisaje. Otro tema que señala tiene que ver con el planeamiento. La idea es hacer hincapié en el tema de las afecciones, **dejando en la clasificación exclusivamente las determinaciones imprescindibles e importantes, y el resto quedarían como afecciones que se van superponiendo**.

Otra cuestión, mucho más de fondo, tiene que ver con la **capacidad de justificar la necesidad de una ordenación del territorio**. Según la DG, la ordenación territorial se ve más como problema que como solución, pese a la existencia de argumentos más que suficientes para justificar la planificación desde muy distintas visiones: sanidad, calidad de vida, desde una transformación ecológica que también es económica. En este sentido, señala, **resulta imprescindible un esfuerzo para ganar el relato**.

Un último tema, es el de los problemas que se están planteando vinculados a la instalación de **parques para energías renovables y que la DG no ha podido abordar**. Los fuertes desequilibrios territoriales que se producen entre municipios según cuenten o no con alguna instalación de este tipo, les lleva a competir entre ellos, independientemente del impacto que puedan generar.



Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura. Ordenación del patrimonio natural, cultural y paisajístico.

Fuente: [http://sitex.gobex.es/SITEX/files/DOT3/Planos\\_ordenacion/Ordenación\\_3- Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico.pdf](http://sitex.gobex.es/SITEX/files/DOT3/Planos_ordenacion/Ordenación_3- Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico.pdf)

### Respuesta de D. Ignacio de la Puerta

En relación a la pregunta sobre el paisaje, en 2009 el Gobierno Vasco firmó la adhesión al **Convenio Europeo del Paisaje de 2000**. Como consecuencia del trabajo realizado desde entonces, se aprobó el decreto el 90/2014<sup>12</sup>. Posteriormente, el documento de Directrices de

12. Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOPV núm. 112 de 16 de junio de 2014.

Ordenación del Territorio de 2019 incorpora la exigencia de catalogar aquellas zonas visuales que deben tener un tratamiento paisajístico especial, así como que toda obra o actuación que altere el actual modelo del paisaje se debe acompañar del correspondiente estudio paisajístico. También establece la diferenciación entre paisajes sublimes y paisajes cotidianos.

Por otro lado, las determinantes del paisaje se han incorporado a algunos de los Planes Territoriales Parciales y, desde hace más de cinco años, **se ha abierto la convocatoria para la incorporación de las determinaciones del paisaje en el planeamiento municipal**. Por tanto, el paisaje es un tema sobre el que la Dirección de Planificación Territorial está trabajando de forma activa.

Respecto del tema de las infraestructuras verdes, resulta necesario **diferenciar entre éstas y los corredores ecológicos**. La infraestructura verde está recogida en las Directrices de Ordenación del Territorio y se trabaja en una nueva estrategia en la que también se recogen los corredores ecológicos que posibilitan esa conectividad. Esto llevó aparejado que en la fase de formulación de las directrices se hiciera un **trabajo de coordinación de las infraestructuras verdes, azules y los corredores ecológicos, con las comunidades autónomas colindantes a fin de lograr una coherencia en su definición**.

Por lo que se refiere a las energías renovables, **el País Vasco cuenta con un plan territorial sectorial de energía eólica<sup>13</sup>**, que **en este momento está superado porque la capacidad de producción de energía y los sistemas tecnológicos han ido evolucionando mucho más rápido que el propio planeamiento y su aplicación**. En la actualidad **se está trabajando en un nuevo Plan Territorial Sectorial que amplía sus determinaciones a todas las energías renovables**, no sólo la eólica, que está en fase de avance. Por lo visto hasta ahora, se puede constatar que, una vez más, **la actividad económica va muy por delante de la capacidad de las administraciones para planificar y, sobre todo, poner en marcha instrumentos**, por la complejidad de su tramitación. En estos momentos, como sucede en otras comunidades autónomas, existe una presión importantísima para la localización de instalaciones para las renovables, centrada sobre todo en la parte eólica y también para parques solares. En casi todos ellos **se aprecia una contradicción ya que frente al objetivo de que estén lo más cerca posible del punto de consumo**, se está siguiendo el esquema de funcionamiento tradicional de la producción en un punto alejado de las áreas de consumo, **sin tener en cuenta la planificación territorial y sin disponer de una infraestructura básica que sirva a todas las instalaciones**. Cada parque solar o eólico quiere tener su propia línea de derivación específica y exclusiva hacia el lugar de consumo.

#### **Respuesta de D<sup>a</sup> Izaskun Abril Olaetxea.**

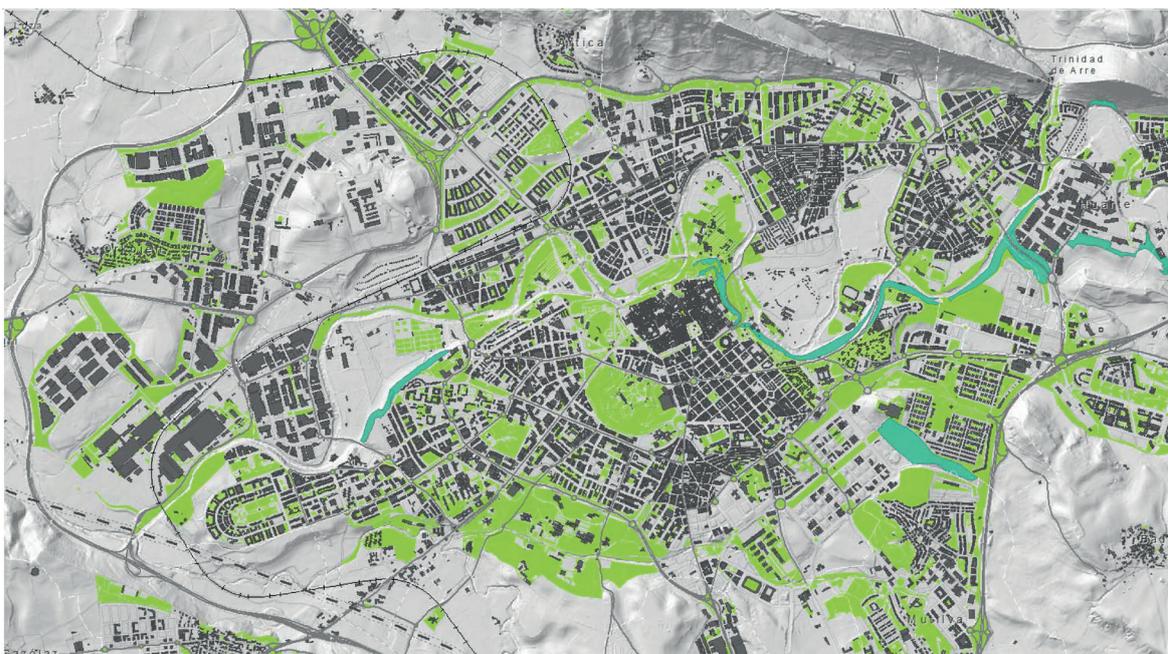
En el caso de Navarra, **el paisaje aparece incorporado en los cinco de planes territoriales subregionales aprobados en 2011**. En ese momento ya **se identificaron los paisajes naturales y los paisajes singulares**, que son espacios paisajísticos que no tenían una protección desde el punto de vista ambiental, pero constituyen hitos y referencias en el ámbito comarcal

13. Aprobado en 2002. [https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/plan\\_energia\\_eolica/es\\_8109/index.shtml](https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/plan_energia_eolica/es_8109/index.shtml)

o subregional. De esta forma, se identificaron **32 elementos que se han ido incorporando en los planeamientos urbanísticos municipales**, estableciéndose de este modo en los instrumentos de planificación territorial criterios de integración paisajística para planes y proyectos

En los últimos años se ha reforzado esta orientación, con la elaboración de documentos de paisaje a nivel de cada uno de los ámbitos territoriales. Estos documentos analizan, identifican, caracterizan y cualifican el paisaje del territorio y hacen una propuesta de planificación, actuación y seguimiento y evaluación; pero siempre **desde una visión social del paisaje que incorpora la participación**, considerando, además de sus valores intrínsecos, la percepción social y su trasfondo cultural. El estudio del paisaje no puede hacerse sin que se comparta con la población.

Este mismo año de 2021, se ha terminado el documento correspondiente al área central de Navarra, el POT 3, y con esto **se ha cubierto el reconocimiento del paisaje en toda Navarra**. Queda por articular los trabajos que se han ido haciendo a lo largo de estos años en cada uno de los ámbitos territoriales subregionales, para **dotarles de una coherencia marco que permita definir una estrategia del paisaje de Navarra**.



Detalle del Sistema de espacios libres en el área urbana. Se destacan las ripas y taludes en verde esmeralda. Fuente: Documento Técnico de Infraestructura Verde del Área de Pamplona y municipios del entorno Diciembre 2020. Doc. borrador.

[https://www.nasuvinsa.es/ficheros/Procesos\\_Participacion/Jornada Inf Verde/IVP\\_Memoria.Doc Borrador.pdf](https://www.nasuvinsa.es/ficheros/Procesos_Participacion/Jornada Inf Verde/IVP_Memoria.Doc Borrador.pdf)

También se ha prestado una **atención especial al trabajo del paisaje a escala local**; es decir, a la incorporación del paisaje en los planes generales, pero **sobre todo al ámbito comarcal, dado que, en la mayor parte de las ocasiones, los paisajes singulares abarcan varios términos municipales**. En estos casos, **se está apoyando los municipios para que elaboren planes de conjunto y armonicen su planeamiento municipal**, sobre todo lo que tiene que ver con el suelo no urbanizable, para proteger estas zonas; sin perder de vista que el paisaje es el resultado de una interacción entre los elementos naturales y la actividad humana, muchas veces a lo largo de siglos, y que **en la conservación de la calidad de esos paisajes juega un papel importante el mantenimiento de dichas actividades**.

Otro problema relacionado con el de la conservación y la protección del **paisaje** es el de la **inexistencia de figuras de planeamiento apropiadas**. En muchas ocasiones son **las propias entidades locales las que las reclaman**, para poder disponer de instrumentos que superen las limitaciones de la planificación urbana y territorial, evitando así el recurso a otras figuras (como por ejemplo los planes ordenación forestal...) que tienen que ver más con cuestiones de carácter ambiental o de regulación del uso público que de paisaje. En esta materia, se observa que **no existen instrumentos ajustados a este tipo de problemas, que puedan ofrecer una visión más holística e integradora de la aproximación al territorio**.

En la búsqueda de reconducir la incidencia de las actividades económicas sobre el paisaje, se están elaborando unas **guías de integración paisajística a escala de planes y proyectos**. Las primeras **han entrado en la problemática generada por las canteras y en la de las concentraciones parcelarias en los paisajes agrarios**. Otra línea de trabajo es el estudio de la **transición entre los espacios urbanos y los rurales**. Se trata de documentos con criterios y orientaciones con una finalidad pedagógica para la población en general, pero especialmente para quienes promueven las actividades económicas que al final son las que tienen una incidencia mayor.

En cuanto la infraestructura verde, **en los planes Ordenación del Territorio aprobados en 2011, aunque no se utilizaba el concepto de infraestructura verde**, sí que se definían los **corredores que garantizaban la conectividad entre los distintos espacios naturales que tenían algún grado de protección**. En los citados planes, estos conectores pasaban a ser suelos de protección con bastantes limitaciones respecto a la posible implantación de actividades. Esto sirvió para empezar a trabajar en unas **bases técnicas para el desarrollo de una estrategia de infraestructura verde**, aunque finalmente se decidió esperar a que se hiciera público el documento elaborado por el Estado<sup>14</sup> para elaborar la estrategia navarra.

En el ámbito concreto de las competencias de Navarra, en los dos últimos años **se ha hecho una aproximación a la infraestructura verde en la comarca de Pamplona**, precisamente **para ver cómo se puede articular esa conexión de lo urbano y lo rural**. También **se está terminando de redactar una guía sirva de orientaciones, criterios y buenas prácticas, para desarrollar la infraestructura verde en los espacios urbanos**, surgida del proceso de participación con las entidades locales, en el que han intervenido tanto los niveles políticos como los técnicos (arquitectos municipales, técnicos responsables de distintos servicios relacionados con la infraestructura verde, como los de jardinería, entre otros).

### **Respuesta de D. José Manuel Salvador Minguillón**

Lamentablemente, en Aragón **sólo se dispone de dos directrices zonales**, las de la comarca del Matarraña y las comarcas del Pirineo. En total, solo cinco **de las 33 comarcas aragonesas**.

Ahora mismo también se está trabajando en una **ley de dinamización del medio rural** y se está planteando que, de forma transitoria, las estrategias de desarrollo local que desarro-

14. Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. Julio 2021.

Ilan los Grupos de Acción Local o agentes de desarrollo puedan formar parte del corpus de la ley y disponer así de una base para poder desarrollarlas adecuadamente. **A nivel de directrices sectoriales sólo se tiene la de instalaciones y actividades ganaderas.** Aunque la Ordenación del Territorio en Aragón tiene unas bases legislativas potentes, no se ha avanzado en su desarrollo, teniendo todavía mucho recorrido.

También **se ha iniciado hace unos días la tramitación de la directriz del paisaje** y su primer paso ha sido el inicio de la consulta pública previa. La intención es tener un **primer texto listo para participación pública, en primavera de 2022.** El objetivo de la directriz es desarrollar el Convenio Europeo del Paisaje, para lo que **ya dispone de los 33 mapas comarcales del paisaje** con un desarrollo y un trabajo importante, con sus objetivos, sus propuestas de conservación, etc. **La directriz deberá sintetizar esos mapas para obtener una normativa conjunta.** En esta misma línea, **la integración del paisaje en el planeamiento urbanístico resulta un aspecto clave.** Dentro de los ámbitos municipales y comarcales, se deben tener en consideración **medidas compensatorias de la posible pérdida de calidad del paisaje.** Se trata de que una vez realizada una valoración de la calidad y de la fragilidad de un determinado paisaje y éste acabe siendo afectado por una actuación, el promotor deba poner en valor o aumentar el valor de un paisaje cercano o de un paisaje similar en otra zona.

Otros aspectos muy importantes en relación con el paisaje son los de su promoción y su potencial. Además de su componente identitaria y de su carácter subjetivo y dinámico, **ya la Estrategia Ordenación del Territorio de Aragón valoraba la importancia del paisaje por su potencial turístico.** En Aragón el sector del turismo representa casi un 9% del valor añadido bruto y casi un 10% de los empleos, lógicamente con zonas donde estos valores medios son superiores y en las que, por tanto, el paisaje representa un potencial muy importante.

El tema de **las energías renovables tiene en Aragón una incidencia especial.** Ahora mismo se están tramitando parques para renovables por un total de casi 25.000 Mw (entre tramitación estatal y autonómica), cuando se partía de aproximadamente 6 Mw. Como en otros muchos temas, **la evolución tecnológica ha vuelto a adelantar a las administraciones,** a lo que hay que sumar la **urgencia** con que se debe producir esta **transición hacia la descarbonización.** En este sentido, un territorio despoblado como el de Aragón no puede volver a ser el pagano. Existe un consenso total en la necesidad de las renovables, pero lo que puede ser una gran oportunidad **se está convirtiendo en un problema serio en algunas zonas** que las ven con mucha precaución.

**No sólo basta con evaluar el impacto ambiental, hay que considerar también el impacto territorial y el impacto socio-económico.** Si un proyecto cumple la condición de no estar dentro de una zona ZEPA, pero está a 20 m de ella, los buitres y las águilas no saben dónde está el final de la ZEPA, y posiblemente en esa zona haya que valorar otros aspectos como el nivel de ocupación de la población, el desarrollo del turismo rural o de naturaleza, o la potencialidad como sumideros de CO<sub>2</sub> de sus áreas boscosas. **En Aragón se está tramitando en la actualidad la mitad de la potencia prevista en el Plan Nacional de Energía y Clima para 2030.** Esto que resulta una presión muy agobiante y, aunque se disponía de un Plan de Energía 2013-2020, tras su finalización no ha sido renovado y sigue vigente. **Las Cortes de Aragón han decidido revisar ese plan y vincularlo a una directriz sectorial** sobre ener-

gías renovables, donde **la Ordenación del Territorio debería tener un papel importante, siempre que el órgano competente para su redacción, Energía y Minas, así lo entienda**. En caso contrario, **pueden surgir discrepancias y situaciones conflictivas que escapan incluso a las competencias del gobierno aragonés**, para entrar en cuestiones que incidan sobre la competencia estatal o incluso europea. La necesidad y la urgencia de las instalaciones existe, pero se debe tener clara la situación de alarma social en algunas zonas. La oportunidad puede ser muy buena para el medio rural, siempre que se aborde con claridad y sin imposiciones.

### **Intervención de la Moderadora D<sup>a</sup> Rosa Pardo Marín**

En línea con el comentario anterior, plantea el tema de los instrumentos y los trámites existentes en cada territorio para bordar la implantación de estas instalaciones de energías renovables. En la Comunitat Valenciana se tiene un Decreto Ley que regula la implantación de las instalaciones menores de 50 Mw<sup>15</sup>. Para las que superan esta potencia, para las que el Estado es el responsable de la evaluación ambiental y la autorización energética, no se cuenta con ningún mecanismo habilitado. **La administración autonómica elabora los correspondientes informes sectoriales, pero se desconoce qué efectos van a tener en las decisiones que tome la Dirección de Calidad Ambiental**, que es la encargada de valorar el impacto en el Ministerio de Transición Ecológica.

Respecto a las directrices que figuran en ese Decreto-Ley, se pide una mínima disponibilidad de los terrenos a los promotores, unos criterios ambientales, unos criterios generales de racionalidad; por ejemplo, que la instalación esté lo más próxima posible al lugar de consumo. Todos ellos figuran ya en la Agenda Urbana Española que, cuando habla del equilibrio territorial, señala que **las áreas rurales no deben ser las que cubran totalmente las demandas de las áreas urbanas**. En materia de la energía esto se traduce en potenciar el autoconsumo y en distribuir estas instalaciones de una forma equitativa en los territorios.

La cuestión que se plantea es si en las Comunidades Autónomas representadas en esta Mesa existen, por ejemplo, objetivos de potencia a instalar que estén en consonancia con la capacidad territorial para asumir la correspondiente ocupación de suelo.

### **Respuesta de D<sup>a</sup> Izaskun Abril Olaetxea.**

**Navarra** fue una de las comunidades **adelantadas** en el tema de las energías renovables, derivado de la creación de todo un ecosistema de empresas de ingeniería y de industrias para la fabricación de generadores eólicos. En la actualidad en la Comunidad Foral se generan unos 1.300 Mw **en energía eólica**.

---

15. Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. DOGV núm. 8893, de 28 de agosto de 2020.

A nivel legislativo, en el 2019 se aprobó un Decreto Foral sobre parques eólicos<sup>16</sup>, cuyo objetivo era acompañar todas las tramitaciones urbanísticas y ambientales con los procedimientos que marca la ley del sector eléctrico.

Un poco antes, en 2018, se había aprobado el **Plan Energético de Navarra**<sup>17</sup> con el horizonte de 2030, en el que también se hacía una **apuesta decidida por la potenciación de los parques ya existentes para ir incrementando la capacidad de producción eólica**. El plan incluía los **mapas de capacidad de acogida del territorio** exclusivamente para las energías eólicas, puesto que en ese momento, apenas existía demandas de ubicación de parques fotovoltaicos. En dichos mapas se definían las zonas no aptas para la localización de parques, las zonas con limitaciones desde el punto de vista ambiental y territorial, y las zonas aptas que no presentaban ningún tipo de limitación.

Por otro lado, el Gobierno de Navarra ha aprobado el anteproyecto de **Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética**<sup>18</sup>, con el que se pretende que el incremento la **energía fotovoltaica** se haga a través de **instalaciones ubicadas en suelos urbanos y urbanizables, intentando preservar en la medida de lo posible el suelo rústico**. En los dos o tres últimos años se ha producido un aumento exponencial de solicitudes de implantación de huertos solares, que **afectan sobre todo a zonas agrícolas**. En Navarra, donde el sector agrario y agroalimentario tiene un peso económico relevante y también una base territorial fuerte, se ha generado una **oposición tanto social como de los sindicatos agrarios**, que se contraponen con las presiones de la industria relacionada con la investigación y el desarrollo de energías renovables.

En el caso de la energía fotovoltaica sólo se cuenta en la actualidad con una **Orden Foral de 2006**<sup>19</sup>, elaborada en el momento en que empezaron las implantaciones de huertos solares, que normalmente ocupaban una superficie inferior a 5 Ha. Este es el único instrumento con el que **se cuenta para establecer limitaciones en cuanto a la implantación de parques fotovoltaicos**, porque en dicha Orden Foral **se definen los ámbitos donde no se pueden instalar parques fotovoltaicos**, que son todas las zonas que tienen valores naturales, los espacios de conectividad ambiental, así como las tierras de alto valor natural para el cultivo. **En ocasiones estas zonas no se corresponden con categorías de suelo y hay que apoyarse en informes sectoriales para determinar si los parques que se proponen son compatibles o no con su uso agrario**.

**En la parte norte de Navarra**, que tiene una configuración muy diferente, donde se concentran la mayor parte de los espacios con alto valor ambiental y de los espacios protegidos de Navarra, el desarrollo de todas esas energías está bastante limitada por ese grado de protección. En esta área, **el Gobierno Foral está apoyando iniciativas para favorecer el**

16. Decreto Foral 56/2019, de 8 de mayo, por el que se regula la autorización de parques eólicos en Navarra. BON núm. 94 de 16 de mayo.

17. [https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/pen\\_2030\\_corregido\\_13112020\\_compressed.pdf](https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/pen_2030_corregido_13112020_compressed.pdf)

18. <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/anteproyecto-ley-foral-cambio-climatico-transicion-energetica>.

19. Orden Foral 64/2006, de 24 de febrero, por la que se regulan los criterios y las condiciones ambientales y urbanísticas para la implantación de instalaciones para aprovechar la energía solar en suelo no urbanizable. BON núm 48 de 21 de abril.

**consumo de proximidad y las iniciativas de comunidades energéticas.** En estos casos, los problemas más importantes que surgen son los relacionados con el patrimonio. Son **municipios que tienen bastantes valores patrimoniales protegidos en sus cascos urbanos**, que limitan la implantación de estas instalaciones de generación de energía, **lo que lleva a que algunas de estas iniciativas se planteen en el suelo rústico.** Pese a todo, estas iniciativas son de un tamaño mucho menor que las grandes iniciativas, por lo que **se está trabajando en el establecimiento criterios de cómo acoger este tipo de proyectos, minimizando su impacto.**

### **Respuesta de D<sup>a</sup>. Sonia Puente Landázuri**

Asturias aprobó en 2008 unas directrices regionales de parques eólicos que establecía las condiciones ambientales y urbanísticas para la implantación de este tipo de instalaciones<sup>20</sup>. Actualmente **estas directrices se están revisando, pero manteniendo el centro de atención en los parques eólicos**, pese que posiblemente deberían ampliarse a otro tipo de instalaciones energéticas ya que, aunque en Asturias no hay mucha presión en cuanto a las tipo fotovoltaico, sí hay, por ejemplo, para posibles **aprovechamientos hidráulicos.**

En cualquier caso, en las zonas donde se han solicitado la localización de parques eólicos, limítrofes con Galicia, se ha generado un **movimiento de oposición**, con el que el gobierno asturiano quiere dialogar para llegar a soluciones pactadas.

En relación al **paisaje**, en Asturias **no existe legislación específica**, aunque los **planes territoriales y urbanísticos**, sobre todo en suelos no urbanizables, **recogen normativas estéticas.** Se entiende que **las detracciones sobre el paisaje no representan un problema urgente**, pese a lo cual, en estos momentos **se está considerando la posibilidad de incluir la consideración del paisaje en la ley de Ordenación del Territorio que se está redactando.**

El Plan de Ordenación del Litoral<sup>21</sup> puede resultar un **ejemplo de cómo ordenar un paisaje sin tener que incluir específicamente el relato del paisaje.** Algo similar sucede con el Plan Territorial Especial de Ordenación de los espacios libres del Área Metropolitana Central, actualmente en redacción y que incluye a 32 municipios. Aunque en él se incluye la infraestructura verde, no se entra específicamente en la consideración del paisaje.

### **Respuesta de D. Miquel Vadell Balaguer**

Aunque las Islas Baleares **tampoco cuentan con una ley de paisaje**, la propia existencia de una Dirección Insular de Territorio y Paisaje sirve para dar una idea de la importancia que se da a este tema y que se refleja en todas las acciones la Dirección Insular.

20. Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica. BOPA núm. 128 de 3 de junio de 2008.

21. <https://tematico.asturias.es/pola/Plano%20gu%C3%ADa.pdf>

**El Plan Territorial Insular de 2004**, al que en este momento se está haciendo modificaciones puntuales, **ya incorpora el concepto del paisaje**. Identifica las distintas unidades de paisaje, aunque sin gran trascendencia normativa. **El Plan sí que incorpora áreas de reconversión territorial, que son grandes conectores paisajísticos o territoriales**, y en una de las modificaciones realizadas, la número 2, se aprobó incorporar una figura como las áreas de **intervención paisajística**, que vienen a cumplir con la parte del Convenio Europeo del Paisaje relativa a la proyección y recuperación de espacios. Un ejemplo de área de intervención paisajística es el Torrent Gros, un gran torrente que bordea la ciudad de Palma, donde se han ido acumulando la mayoría de las infraestructuras, y que se trata de recuperar, como han hecho otras grandes ciudades. El Plan Territorial también reconoce otra figura que son las **rutas de interés paisajístico**. Se han definido tres grandes rutas, entre ellas la ruta de “Pedra en Sec”, que tiene su propio Plan Especial de Ordenación Territorial específico, como una gran ruta transversal que recorre la Sierra de Tramuntana; la de Artá - Lluç, etc.

En 2008 el Consell de Mallorca suscribió el Convenio Europeo del Paisaje, a raíz de lo cual se elaboraron unas bases para una posible estrategia de paisaje. Uno de los elementos estratégicos de estas bases era reconocer y gestionar, como dice Convenio Europeo, uno de los paisajes extraordinarios de las Baleares como es la **Sierra de Tramuntana**, para el que se solicitó su declaración como **Paisaje Cultural de la UNESCO**, finalmente aprobada en 2011.

En 2019 se aprobó la Estrategia del Paisaje del Consell de Mallorca<sup>22</sup>. La Estrategia se organiza en siete objetivos, cada uno de ellos se desglosa en las respectivas estrategias y cada estrategia en una serie de directrices. A cada departamento del Consell le afectan un conjunto de directrices. Para asegurar su puesta en marcha, se creó el **Observatorio del Paisaje**, que en el campo de la **gobernanza** supone la **puesta en común entre los directores de los departamentos de la administración insular**, de las acciones que están desarrollando **y el control de todas las organizaciones involucradas** en relación al cumplimiento de la Estrategia.

El paisaje también es uno de los pilares de los distintos planes directores sectoriales que se van aprobando. En el Plan de Equipamientos Comerciales de Mallorca<sup>23</sup>, uno de los temas que más preocupaba era la implantación de estos equipamientos en las zonas periurbanas y cómo conseguir que se integrasen en el paisaje.

Esto está relacionado, con lo comentado al principio de esta Mesa, sobre los límites entre el urbanismo y los planes de ordenación. **En ocasiones es inevitable hacer “incursiones” dentro del urbanismo**. Por ejemplo, en el citado Plan de Equipamientos se redactaron unas ordenanzas estéticas de carácter subsidiario. Realmente esta función le corresponde al planeamiento municipal pero, dado que muchos municipios no disponen de ellas, se tienen las del plan como referente. Por lo tanto, para conseguir los objetivos de integración del paisaje se va desde la escala macro a una escala pequeña.

Lo mismo sucede con el Plan Intervención en los Ámbitos Turísticos<sup>24</sup>. Todos los establecimientos hoteleros deben, a partir de ahora, incorporar una serie de medidas paisajísticas.

22. <https://web.conselldemallorca.cat/es/paisaje>

23. <https://pterritorial.conselldemallorca.cat/es/equipamientos-comerciales>

24. <https://pterritorial.conselldemallorca.cat/es/piat>



los excepcionales valores paisajísticos de la costa. Se cuenta también con **Escuela de Paisaje** dirigida por Pedro Calaza. Se han elaborado **catálogos para diferentes áreas paisajísticas**, resultado de consultas públicas y de esa percepción de la sociedad por el paisaje. En 2020 se aprobaron las **Directrices de paisaje de Galicia**<sup>26</sup>, y se han venido publicando desde hace años unas **guías de integración paisajística de diferentes elementos públicos y privados** en ese paisaje<sup>27</sup>

Lamentablemente, en su inicio, **las propuestas** que figuraban en todos estos instrumentos eran más contundente que lo que luego **se acabó aprobando**, ya que se hizo **en forma de recomendaciones y no con carácter preceptivo**. Pese a todo, se debería acabar con la tradicional suspicacia por parte de las administraciones de que, puesto que se va a actuar mal, hay ver las formas de evitarlo, aunque resulte muy difícil.

En el tema de las **energías renovables**, lo más común es responder sí a las renovables, pero no aquí. **Respecto a las instalaciones eólicas, actualmente la situación no presenta grandes problemas**. El Plan Sectorial Eólico<sup>28</sup> define los ámbitos en los que se pueden instalar los aerogeneradores, estando prohibida su ubicación fuera de ellos; aunque en estos momentos se tiene un **conflicto que tiende a aumentar con las instalaciones que según la administración estatal no están sujetas a las limitaciones del Plan Sectorial**.

### **Intervención de cierre de D<sup>a</sup> Rosa Pardo y respuesta de los/las integrantes de la Mesa.**

Como cierre de la Mesa, la moderadora lanza dos cuestiones relacionadas con el tema de las energías renovables para las que solicita una rápida respuesta al encontrarse ya fuera de tiempo de acuerdo con el programa. La primera es si con una buena planificación sería más fácil resolver el problema de la implantación de estas instalaciones; la segunda si se considera necesario que desde los departamentos Ordenación del Territorio se dé más protagonismo al paisaje, de forma que complementen a la cartografía de sensibilidad y aptitud del territorio para la localización de las renovables.

Todos los integrantes de la Mesa responden afirmativamente a ambas. El DG de Aragón recuerda nuevamente la importancia de localizar los centros de producción lo más próximos posible a los de consumo, para evitar, como sucede ahora, que se soliciten autorizaciones para instalaciones a 200 o 300 Km de los puntos de consumo. La DG de Navarra añade también que en su caso es muy importante la presión de las asociaciones ciudadanas que se oponen a este tipo de iniciativas, por lo es necesario mejorar al máximo este tipo de planes. También añade, en relación con el paisaje, que ya están incorporando al análisis y a los documentos de paisaje los nuevos escenarios que previsiblemente se darán como consecuencia del cambio climático, así como las medidas que se deberán arbitrar en este tema.

Agradeciendo la participación de todos/as los/las integrantes de la Mesa, de emplaza a poder continuar este intercambio en futuras reuniones sobre temas de común interés y actualidad.

26. Decreto 238/2020, de 29 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices de paisaje de Galicia. DOG núm. 20 de 1 de febrero de 2021.

27. [https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/62338/guias-coleccion-paisaje-gallega?langId=es\\_ES](https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/62338/guias-coleccion-paisaje-gallega?langId=es_ES)

28. <http://www.inega.gal/enerxiasrenovables/eolica/plansectorialeolico.html?idioma=es>



1



2



4



3



6



5

**Foto 1.** Complejo fotovoltaico Escatrón (Zaragoza).

<https://www.grupocobra.com/proyecto/complejo-fotovoltaico-de-aragon-3/>

**Foto 2.** Puerto de Motrico (Guipuzkoa). Nuevo que de abrigo que alberga la central undimotriz.

<https://m.facebook.com/DebabarrenaTurismo/posts/1479420248750715/>

**Foto 3.** Central hidráulica La Malva (Asturias)

[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/21/companias/1506018228\\_188844.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/09/21/companias/1506018228_188844.html)

**Foto 4.** Parque eólico en Tafalla (Navarra)

<https://www.noticiasdenavarra.com/economia/2022/02/10/gobierno-navarra-rechaza-impacto-ambiental/1228015.html>

**Foto 5.** Parque eólico en la Costa Ártabra (A Coruña).

Enrique Antequera Terroso

**Foto 6.** Placas solares en una vivienda del municipio de Sant Joan (Mallorca)

<https://www.elmundo.es/baleares/2014/01/02/52c5520722601d0e4c8b4573.html>

## **DIEZ CONGRESOS INTERNACIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (CIOT) Treinta y tres años de Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica**

**Purificación Gallego Martín.**

Maestra y Geógrafa.

Vocal Junta Directiva de FUNDICOT.

*Los Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio (CIOT) son un foro de debate científico, político y social sobre los procesos de transformación territorial, el papel de las administraciones y su adaptación social, en un mundo cambiante. Se trata de buscar un nuevo modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, territorialmente equilibrado y socioeconómicamente cohesionado.*

---

### **INTRODUCCIÓN**

En todos los Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio (CIOT), organizados por FUNDICOT, se ha perseguido el desarrollo y potenciación de la Ordenación del Territorio (OT) como disciplina científica, y la búsqueda de prácticas sociales dirigidas a la mejora, medioambientalmente sostenible, de la calidad de vida de las personas, sin olvidar la valoración de los recursos y ecosistemas naturales de la Tierra. Se trata de debatir, en un mundo en cambio acelerado, los procesos de transformación territorial en España, Europa e Iberoamérica; así como el papel de las administraciones en la planificación, gestión, seguimiento y control de estas transformaciones y su influencia sobre el bienestar social. El objetivo principal de todos ellos, desde la dimensión española, europea e iberoamericana, ha sido abordar la problemática de la OT, el urbanismo y el medio ambiente, la divulgación de los logros en OT y el restablecimiento de las relaciones entre científicos, técnicos, funcionarios e investigadores con formación en este campo.

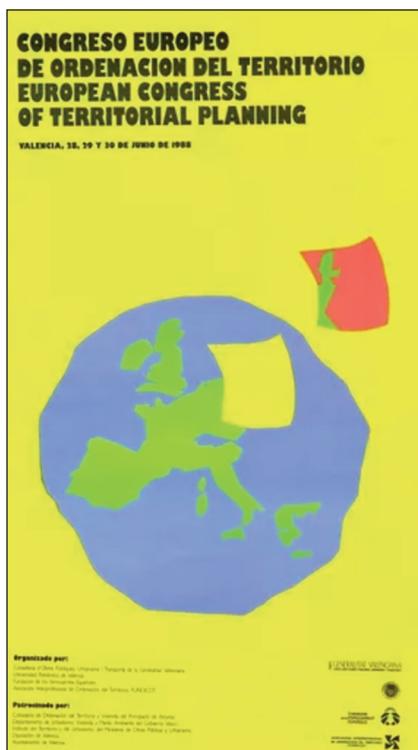
En cada uno de los diez CIOT se han presentado más de 100 ponencias y comunicaciones, y se han reunido alrededor de 300 expertos, en conferencias, ponencias presenciales, mesas redondas y debates. Han acudido representantes de las Administraciones, tanto Estatal como Municipal y Autonómica; profesionales de la ordenación del territorio y del urbanismo, docentes e investigadores de distintos campos: ingenieros, arquitectos, abogados, sociólogos, economistas, biólogos, ecólogos, geógrafos, arqueólogos, etc. Constatando el carácter interdisciplinar de la OT y de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT). Tras el estudio de las ponencias y comunicaciones presentadas, las conferencias y mesas redondas desarrolladas en el Congreso, se extraen las conclusiones que se recogen en las Actas del mismo, junto a todas las ponencias y comunicaciones. Son propuestas, reivindicaciones y actuaciones a realizar. Toda esta documentación se puede consultar en la web de FUNDICOT (<https://www.fundicot.org/>), en la sección de Congresos y de acceso libre.

A partir de la revisión y explotación de esta documentación y de los textos de conclusiones de los mismos, se recoge de forma sintética lo tratado en cada CIOT, de acuerdo con los temas y la terminología empleadas en cada momento, como, por ejemplo, como se ha

abordado y se ha ido definiendo la OT, el concepto de Desarrollo y Territorio, Paisaje, las buenas prácticas o como han evolucionado los SIG desde las primeras ortofotos e imágenes por satélite hasta las Smart cities de hoy en día. También refleja la situación socioeconómica y política en la que se celebraba cada uno de ellos y se reflexiona sobre el pasado, presente y futuro de la OT. Con todo ello, se da un breve repaso a la evolución de la política y práctica de la OT desde finales del s.XX a inicios del s.XXI.

## LOS DIEZ CONGRESOS INTERNACIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

### I CIOT. Valencia. 1988. (Sin lema)



Ante la creciente preocupación social por el medio ambiente y el deterioro de la calidad de vida, la consideración por parte de los políticos, la necesidad de defender principios como los de la *Carta de la Naturaleza de las Naciones Unidas*, y de distintos documentos que llaman a la búsqueda de un desarrollo social que no ponga en riesgo la supervivencia del Planeta, de las especies en peligro de extinción o de los recursos limitados que existen, se plantea conveniente el intercambio de experiencias y teorías sobre la forma de planificar nuestro territorio, medio ambiente y sociedades.

Existe una dialéctica constante entre crecimiento económico y consumo de recursos naturales. Surge así la noción de *ecodesarrollo* definido “como la comprensión de los procesos sociales desde una perspectiva integrada y equilibrada respecto de los procesos naturales”. Se propugna un desarrollo económico no destructivo ni degenerativo de los ecosistemas, sino impulsor y complementario de las potencialidades productivas en los mismos. Se señalan las

limitaciones existentes ligadas a la contradicción fundamental entre los intereses particulares, que no consideran ni interiorizan los costes sociales externos ligados a la intervención territorial, y los intereses generales, que se ven afectados por procesos contaminantes y por el incremento de riesgos para la población.

Se valora la creciente concienciación de la sociedad, siendo necesario, por tanto, la potenciación y extensión de la información sobre el territorio y el medio ambiente. Por otra parte, los poderes públicos y las administraciones deben formular objetivos y propuestas ligadas al concepto de *ecodesarrollo* al elaborar los Planes de OT. Deben, a su vez, asegurar la calidad y viabilidad de los planes y la gestión de las propuestas incluidas en el planeamiento, así como asumir los resultados derivados de la ejecución del plan. La “no planificación territorial” implica aceptación por parte de la Administración pública de la dinámica social vigente y de los intereses y beneficios asociados a esa dinámica. Sólo en catástrofes se generan reacciones administrativas de racionalización de los procesos territoriales. La

responsabilidad administrativa es, en definitiva, una responsabilidad política que debe tener su reflejo en las urnas.

Es por ello necesario la formación cultural de la población que incida en la noción de *eco-desarrollo* y en la valoración de las actuaciones de las Administraciones en relación a la racionalización de usos y ocupación del territorio y de sus recursos.

La sociedad europea tiene entre sus objetivos una preocupación creciente por la calidad de vida que se exige asociada al crecimiento. En el ámbito urbano existen reivindicaciones sin resolver que precisan de instrumentos adecuados; como la protección de espacios naturales, la revitalización de la ciudad consolidada, las formas en que la segunda residencia afecta al desarrollo rural o la incidencia del turismo sobre el territorio. Por ello, la Administración debe tener mayor protagonismo de cara al futuro. Tendrá que diseñar nuevos instrumentos que cubran las lagunas de la legislación vigente y la superación del marco urbanístico que contempla. Como ejemplo está el carácter limitado que presentan en su aplicación protectora los Planes Especiales de Reforma Interior o los de Protección de Espacios Naturales. Se exige la revisión de la legislación vigente, y no simplemente su retoque o utilización forzada, que genera distintas interpretaciones y recursos en su ejecución. El excesivo número de Administraciones cuyas competencias se superponen en un mismo ámbito espacial, junto con la gran dispersión de normas que, desde perspectivas sectoriales junto a las Directivas de la Comunidad Económica Europea, inciden en las actuaciones territoriales, añaden confusión normativa y dificultades de gestión. Es imprescindible la coordinación entre los distintos niveles y departamentos de la Administración para proponer actuaciones públicas con incidencia en el territorio.

Es fundamental una auténtica *política territorial*. La eficacia de la política territorial exige la coordinación entre planes y programas de inversión pública. Los cambios socioeconómicos que se están produciendo con la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos, y la rapidez con que esos cambios inciden en la demanda social, requieren respuestas más rápidas por parte de las Administraciones. Sin olvidar la acción de control que las Administraciones deben ejercer sobre los procesos de planificación territorial y la ejecución y gestión de los mismos.

Por otra parte, en relación a la situación de *las infraestructuras de transporte*, se considera obvia la relación entre dotación de infraestructuras y desarrollo, viéndose el transporte limitado si existen carencias en ellas. La existencia de unas infraestructuras de transporte de calidad, acordes con las demandas, es necesaria para el desarrollo de las regiones; por tanto, se han impulsado los esfuerzos para mejorar la accesibilidad. La disponibilidad de las nuevas tecnologías, la consecución de un mercado único europeo para 1993 y el incremento de la movilidad en nuestra sociedad, son fundamentales para la planificación de nuevas infraestructuras de transporte. La planificación de estas infraestructuras consigue su mayor eficacia en la máxima coordinación entre los ámbitos territoriales y su integración en la planificación del sistema territorial. Es de destacar la incidencia que tienen sobre la OT los programas de inversión en infraestructuras existentes. En concreto se destaca el *Plan de Transportes Ferroviario*, que incluye la construcción de líneas de Alta Velocidad (AV) y que influirá en la modificación de las relaciones territoriales. En el ámbito del transporte existe

una preocupación generalizada por la previsión y evaluación de sus impactos medioambientales; por la recuperación y establecimiento de nuevos usos para espacios e infraestructuras y vías que han decaído en su utilización.

En relación a la *formación técnica de los profesionales de la OT*, existen insuficiencias y carencias en los planes de estudio actuales y se hace necesaria la reformulación de los contenidos específicos de dichos planes de estudio. Teniendo en cuenta el carácter de postgrado que ha tenido hasta ahora la formación en este campo, se pretende crear, a corto plazo, la especialización en OT, integrada, pero diferenciada del Urbanismo y del Medio Ambiente. Para convertirse, más adelante, en el núcleo de una carrera específica sobre OT. Desde una perspectiva técnica, el desarrollo de la informática y de las nuevas tecnologías, permiten una importante mejora en el análisis y tratamiento de la información disponible en los procesos de planificación territorial.

## II CIOT. Valencia 1991. Objetivos y experiencias de la Ordenación del Territorio en Europa e Iberoamérica.



En aquel momento se hacía necesario reflexionar sobre las transformaciones que se habían producido en los últimos años en materia territorial y, sobre todo, el creciente interés europeo por la problemática y la consideración de la OT en su conjunto. En 1991, a un año de la celebración del 5<sup>a</sup> Centenario del encuentro con la sociedad iberoamericana, se quiso contar en este Congreso con las experiencias y el intercambio con profesionales expertos, gerentes e investigadores de Iberoamérica. Un CIOT en el que hubo una reflexión sobre las principales aportaciones teóricas y metodológicas que se habían venido produciendo en esta materia.

Desde una perspectiva teórica y también política, existen aspectos definibles que hacen de la ordenación del territorio y la planificación territorial una necesidad en la sociedad de entonces. La constatación de efectos externos (economías y deseconomías) no interiorizados en los precios del mercado, compensar las desigualdades que los mecanismos de mercado generan para mantener un máximo de equilibrio social, la necesidad de incentivar nuevas actividades,... en una sociedad en transformación tecnológica, conservar el planeta como un bien colectivo para las generaciones presentes y futuras, anteponiendo los efectos a largo plazo sobre los intereses inmediatos, así como prever y compensar fenómenos naturales desastrosos, dan sentido a la planificación como elemento de base para la toma de decisiones.

Este creciente interés por la ordenación del territorio no está exento de problemas epistemológicos. Uno de ellos es que el *plan* define el estado final deseado para el territorio, pero éste no suele coincidir con los intereses de los agentes que van a actuar, ya sean estos

privados o públicos. Esta contradicción tiene solución en la medida en que el *plan* responda a las necesidades e intereses reales de la sociedad. De ello surge la necesidad de cuidar particularmente la fase de *análisis territorial*, para que aquellas queden reflejadas correctamente. Una vez interiorizadas las grandes posibilidades que la informática ha supuesto para el tratamiento de información y para la creación de sistemas de información geográfica (SIG), parece existir una creciente preocupación por informar, por hacer partícipe a la población en los procesos de planificación, y por la planificación concertada en paralelo a los crecientes procesos de profesionalización e institucionalización de la misma. Una de las tendencias presentes es convertir los *planes* en instrumentos que sirvan para la toma de decisiones políticas. La ordenación busca la adecuación que existe entre las características intrínsecas del territorio y los posibles usos del suelo para determinar la tasa de desarrollo soportable, distribuyéndolos en función de ella. Sin dejar de lado las determinaciones relativas al equilibrio territorial en equipamiento y servicios.

En el *planeamiento urbanístico* se aborda la dialéctica entre *Planeamiento* y *Diseño*, entre “función” y “forma”. El *Diseño* requiere una comprensión de la morfología de la ciudad que debe tener en cuenta al *Planeamiento*. Los tres tipos de planes que se desarrollan son los *planes directores*, los *planes estructurantes* y los *planes operativos*. Estos últimos concretan la ordenación urbana en su forma, en el diseño, pero no pueden determinar la forma de la ciudad. Los *planes parciales u operativos* son consecuencia de otros más globales, que son los que tienen que buscar la integración territorial en el tratamiento. Los *planes estructurantes* se quedan en lo funcional. En ellos se piden una serie de determinaciones, como es la estructura orgánica del territorio y del núcleo urbano, que implican la definición de la distribución de usos, niveles, intensidades. Si se pretende que la ciudad en su conjunto sea ordenada en su forma, el Plan Director debe afectar a los planes estructurantes y desde ese nivel se obtendrá la orientación necesaria para el desarrollo posterior en planes operativos.

Hay que unir teoría y práctica para establecer una relación entre los estudios morfológicos y analíticos realizados en la ciudad con las propuestas normativas necesarias en la práctica profesional. Para tratar de instrumentar una metodología que afecte a la puesta en práctica del plan urbanístico y que responda a cuestiones funcionales y a la forma y composición de la ciudad. Deberán afectar no sólo a aspectos parciales sino a la ciudad en su conjunto, sin reducir los estudios morfológicos a los cascos históricos o a otras partes de la ciudad. Como conclusión, el nivel instrumental se refiere a la escala de intervención, mientras que el nivel metodológico a la interacción de la forma con sus significados funcionales, históricos, culturales y de operatividad.

La constitución de las Administraciones Autonómicas incrementó el uso de los mapas de grandes escalas, al aumentar el número intervenciones territoriales. Con ello surgen Servicios Geográficos que cumplen la misión de formar series regionales, tanto para uso de la Administración Pública como para su difusión en general. Así desarrollan las *series Cartográficas Regionales*, aquellos mapas relativos a todo el territorio de una Comunidad Autónoma y cuya formación y actualización la realiza una unidad dependiente de esa Administración. Se distinguen cuatro tipos de series regionales: *series delineadas*, *impresas*, *numéricas* y *de ortoimágenes*.

Los trabajos de *cartografía numérica* se iniciaron a principios de los años 70 y se concretaron en la década de los 80, en la formación de series de cartografía temática a escala 1/200.000 y en sistemas de Información de Planeamiento Urbano a escala 1/25.000. La estructura de la información y su representación están subordinadas al carácter temático del mapa. Las *ortofotomágenes espaciales* proporcionan una visión objetiva y realista del territorio permitiendo su fotointerpretación y tratamiento digital para análisis temáticos. Por otra parte, se considera necesaria la creación de un Sistema de Información Territorial orientado a la OT y al Urbanismo. Debe constar de una base de datos municipal georreferenciada, un sistema de información sobre el Planeamiento a escala 1/5.000 o 1/25.000, una serie cartográfica numérica relativa a infraestructuras a escala 1/25.000 o 1/200.000 y otra de formaciones vegetales a 1/25.000.

Todos los organismos e instituciones están interesados en la creación de SIG como en utilizar la cartografía convencional para representar datos temáticos. Además de la formación y el mantenimiento de las Bases Numéricas, los profesionales del Sistema han de poder ofrecer a los distintos usuarios las bases numéricas actualizadas y en diversos tipos de soporte informático. Así, para la elaboración y gestión conjunta de mapas temáticos, modelos digitales del terreno e imágenes de satélite, la información es almacenada y tratada por dos sistemas de información geográfica (ArcInfo y Erdas) para generar nueva información derivada y poder realizar una manipulación y actualización eficaces de los datos, proporcionando una base adecuada para la elaboración de planes de ordenación y gestión de recursos y espacios naturales. La computarización de los archivos alfanuméricos y espaciales van a permitir localizarlos y actualizarlos en tiempo real, produciendo nuevas informaciones que ayuden a la comprensión del medio urbano.

El concepto de *planificación ecológica*, se entiende como el “proceso en el que se realiza la valoración de la capacidad de uso del territorio para las distintas actividades a desarrollar como fase previa a la consideración y definición de usos sobre la misma”. Unos usos con base biológica y ecológica, determinando los factores que condicionan la capacidad de aprovechamiento de cada ámbito espacial y elaborando tablas de capacidad. A partir de un análisis multivariante posterior se integran las zonas de máxima capacidad de uso para cada actividad, el mínimo impacto ambiental, la máxima compatibilidad y la mínima competencia con el resto de usos. Asimismo, se plantea que la ordenación de un *espacio natural* parte de un amplio conocimiento de todos los valores físicos y socioeconómicos, y de una correcta zonificación de su territorio para poder llegar a establecer grados de protección y conservación y un correcto aprovechamiento de los recursos.

Para la realización de un *Plan de Ordenación de Recursos Naturales* (PORN) hay que tener en cuenta los objetivos de la *Ley 4/89, sobre la Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y de la Fauna Silvestre*, a través de las distintas fases: análisis del medio, diagnóstico integral, zonificación del Espacio Natural y Normativa, para regular el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la conservación activa de la variedad, singularidad y belleza de los espacios naturales y del paisaje. Partiendo de la información sobre áreas homogéneas, áreas de interés natural y usos del suelo, se sigue un proceso de subdivisión secuencial, respondiendo a criterios ecológicos y de aprovechamiento. Realizada la zonificación se hace la valoración desde distintos aspectos, definiendo los usos permisibles en cada ámbito.

Finalmente, las actividades recreativas que se localizan en las márgenes de los ríos y de los embalses plantean una problemática en lo referente a la determinación de la *capacidad de acogida* y la consideración de ésta en los procesos de planificación. Se expone una metodología orientada a la determinación de la capacidad de acogida de los sistemas fluviales que proporcione una base científica para facilitar la selección de la fórmula más adecuada de gestión de estos espacios naturales. Se define la aptitud que el área seleccionada presenta para desarrollar actividades turístico-recreativas.

A partir de las dos componentes básicas de la *territorialidad humana (residencia y actividad)*, se establece la variable medible y comparable que sirve de nexo entre ambas: la *movilidad laboral obligada*. Se basa en el valor relativo de los flujos entre los distintos municipios biunívocamente considerados que superen un determinado umbral, constituyéndose distintas zonas de cohesión alrededor de los municipios cabecera. A su vez, dentro de estas zonas se reconocen tres coronas: una de máxima cohesión, una segunda de muy alta cohesión, y una tercera de alta cohesión. Se distinguen zonas de cohesión por Población Ocupada Residente, por Puestos de Trabajo Localizados y por ambos a la vez. Por otra parte, se desarrolla el concepto de *radio de acción territorial*, definitorio de un círculo de influencia de un ente territorial concreto prestador de servicios públicos a los centros de consumidores del mismo, distribuidos de modo profuso o continuo sobre el territorio.

La mayoría de los elementos que componen el Patrimonio Cultural Español han sido olvidados en casi todas las políticas de planificación territorial. El *Patrimonio Cultural* se encuentra alejado de la sociedad, a quien realmente pertenece. Uno de los problemas de los profesionales de la gestión patrimonial es la dificultad para dotar de significado social y cultural al conjunto de materiales y estructuras que son la base de su trabajo. En concreto, en la arqueología, el carácter fragmentario e incompleto de la información disponible, condiciona el tratamiento de la ergología material recuperada, perdiendo una información de vital importancia, y ello sin considerar la posibilidad de recrear el marco espacial y antropológico en el que fueron creados y utilizados. La arqueología es por sus objetivos, una ciencia social que aun dependiendo de los métodos empíricos y de los modelos de las ciencias naturales, es una ecología del hombre, analizando las interacciones dinámicas que se establecen entre los grupos humanos o sociedades y sus respectivos medioambientes.

### **III CIOT. Gijón. 2001. Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente.**

En esta ocasión se estructuró el Congreso en siete áreas temáticas en las que se presentaron ponencias y comunicaciones sobre los temas que se desarrollan a continuación.

*La concepción de la Ordenación del Territorio en el siglo XXI.* Se trata de avanzar hacia un desarrollo más sostenible, hacia una nueva forma de planificación territorial. Se toma como base en esta área la Estrategia Territorial Europea de 1999, cuyos objetivos son: el desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea; la cohesión económica y social de las regiones europeas, asegurando una competencia equilibrada entre los distintos miembros; un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del patrimonio cultural.



*Regulación y normativa urbanística y territorial.* Se aborda el tema del desarrollo sostenible en los textos legales españoles y se hace una serie de reflexiones sobre el escaso desarrollo de leyes de OT. También se analizan los límites de la Normativa Espacial y de la acción de los poderes públicos. Se presentan, entre otros, el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Sus objetivos y características; las líneas maestras del Planeamiento General en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana y la instrumentación legislativa de la OT en Extremadura.

*Planes y estructuras de Ordenación del Territorio.* En este punto se reflexionó sobre las áreas urbanas españolas, así como sobre las directrices para el medio físico y el tratamiento de los Espacios Naturales en la ordenación territo-

rial. La segunda residencia es una grave amenaza sobre el modelo de ordenación territorial del litoral. Los planes regionales están en estudio. Se presenta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; la aplicación de la Ley 10/1998 de Ordenación Territorial de Castilla y León; el sistema de ciudades en Extremadura; la dimensión ambiental en la planificación territorial de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco; el planteamiento de estrategias de OT en el Área Central de Asturias; la gestión de la costa en Asturias con el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano. (POLA); el modelo de comarcalización de Aragón y su marco jurídico en una nueva política territorial.

*El agua en la Ordenación del Territorio.* Se estudian las políticas de OT y la gestión del Agua. Así se presenta, entre otros, el ejemplo del tratamiento del Riesgo de Inundación en la OT en el Plan de Acción Territorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA).

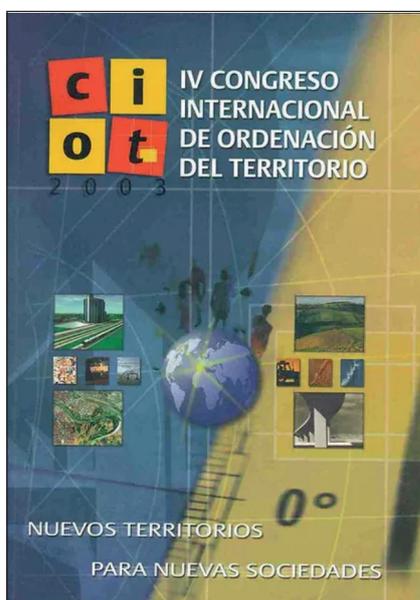
*Planes y análisis territoriales sectoriales.* Se analizan los efectos territoriales del AVE Madrid-Sevilla y la intermodalidad en el entorno de Ciudad Real y Puertollano; la implantación de parques eólicos como nuevo uso del suelo no urbanizable en Asturias; la funcionalidad de la autopista del Atlántico (A-9) en la vertebración y desarrollo económico de Galicia y las Agendas 21 Local de varios municipios (Corvera, Gijón y Segovia).

*Planeamiento urbanístico y desarrollo local.* Se busca el acercamiento entre el planeamiento territorial y el urbanístico; metodologías y aportaciones epistemológicas en la OT y el Medio Ambiente; la relevancia del paisaje como recurso de desarrollo local y bienestar de la sociedad y generador de renta y empleo en el s.XXI. Se necesita por tanto una política sobre Paisaje. A su vez se busca la planificación del suelo industrial frente al desarrollo territorial y al crecimiento económico, con el ejemplo de la producción de suelo industrial en la ciudad de Gijón. Se analiza la Alta Velocidad en pequeñas ciudades europeas, como nuevas oportunidades para el desarrollo urbano. Se presenta un ejemplo de estrategia de desarrollo económico local, basado en el conocimiento y la innovación en el Parque Tecnológico San Martín en Argentina.

*Instrumentos y métodos para la Ordenación del Territorio.* Tales como la estimación de la Huella Ecológica en Andalucía; el Sistema Territorial del Principado de Asturias (SI-TPA) como elemento integrador de la información geográfica y su aplicación práctica al urbanismo, a través del intercambio de información territorial en la intranet del Principado; la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) como herramienta para el impulso a un desarrollo territorial sostenible, mediante su definición teórica y posterior aplicación práctica..

#### **IV CIOT. Zaragoza. 2003. Nuevos territorios para nuevas sociedades.**

Se organizó el Congreso en torno a las siguientes áreas temáticas.



*El desarrollo equilibrado y sostenible en la Ordenación del Territorio.* Un objetivo fundamental de la OT es el desarrollo equilibrado y sostenible como dicta la Estratégica Territorial Europea. El cuál debe estar presente en el debate público. Por otra parte, se aborda el llamado Índice de Desarrollo Humano e Índice de Compatibilidad Global como enfoques para la Evaluación de Sostenibilidad del Territorio. Se ahonda en el concepto de desarrollo sostenible, a través de sistemas de indicadores para un desarrollo urbano sostenible, analizando el Sistema de Indicadores de la Agenda Local 21. Se analiza el sistema de ciudades en la política territorial de las regiones periféricas; la comarcalización frente a las provincias como en el caso de Aragón; la ordenación minero-ambiental como instrumento de integración de la actividad minera en el desarrollo sostenible; los riesgos de inundación y la OT; la ordenación territorial en zonas de alto riesgo sísmico como el caso de la región cafetera colombiana; la gestión del agua, así como la presencia del agua en la planificación territorial.

*Normativa, coordinación administrativo-territorial. Participación pública.* En esta área se presentaron ponencias en torno a la Agenda Local 21; la participación social en el urbanismo; un caso concreto de participación ciudadana en la ordenación y planificación de las playas; la ordenación del territorio y el desarrollo regional; la intervención de la Administración en la elaboración de instrumentos de ordenación territorial; los instrumentos de planeamiento en la ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; entre otras.

*Infraestructuras e Infraestructuras en la Ordenación del Territorio.* En esta área se analizan los procesos de difusión urbana a través de las vías de comunicación, con el ejemplo de la metodología de estudio de la Carretera N-111 (Pamplona-Logroño).

*Experiencias nacionales e internacionales de políticas y Ordenación del Territorio para la sostenibilidad.* En primer lugar, se hace un detallado estudio de las tendencias del modelo territorial de la España del s.XXI. Se analiza en otras ponencias la coordinación de las redes

y espacios del patrimonio natural y cultural; la clasificación del suelo rural y la asignación de densidades de ocupación en los Planes de Ordenación del Territorio; la planificación territorial en Costa Rica; el desarrollo sostenible en la planificación urbana; el paisaje y la ordenación del territorio; el papel del paisaje en la planificación espacial.

*La ordenación del territorio de la ciudad difusa. Urbanismo y Ordenación del Territorio.* Se analizan las propuestas de la Estrategia Territorial Europea para los problemas de las ciudades europeas. Se estudian las pautas del crecimiento urbano postindustrial pasando de la rururbanización a la ciudad difusa, así como los nuevos espacios de esta ciudad difusa. Se proponen instrumentos económicos para la política territorial. Se presentan distintos ejemplos de ordenación urbana: el desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio de Euskadi, la ordenación territorial de Guadalajara, la planificación estratégica en Valladolid, la ciudad en sociedades en conflicto con el ejemplo del área metropolitana de Tucumán (Argentina).

*El desarrollo local endógeno y la Ordenación del Territorio.* Se analizan las iniciativas europeas de desarrollo local, pasando del desarrollo agrario al desarrollo rural integrado; así como el desarrollo local endógeno en zonas de baja densidad de la Europa Suroccidental a través de las experiencias de comarcalización en Aragón, como las actuaciones en las comarcas de Somontano y La Jacetania. Por otra parte, se ha estudiado la Iniciativa Comunitaria LEADER, así como los aspectos críticos sobre la normativa y reglamentación de la iniciativa comunitaria LEADER PLUS y se plantea el desarrollo local como instrumento de gestión de espacios naturales.

*Nuevas teorías y técnicas aplicadas a la Ordenación del Territorio.* Se presentan las actividades del Consejo de Europa para el desarrollo territorial sostenible en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. CEMAT. Así como el Programa ESPON 2006 de la Unión Europea. Se hace una revisión y propuesta de metodología para la diferenciación espacial en el marco de la Estrategia Territorial Europea. Se busca la ordenación integral del territorio por medio de la cartografía digital, la implementación de SIG como base de ordenación territorial a escala nacional en Portugal, así como control del desarrollo turístico o aplicados a la gestión de infraestructuras territoriales.

## **V CIOT. Málaga. 2007. Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada.**

En el Congreso se desarrolló un acercamiento riguroso y sistemático a las complejas y transversales problemáticas de la Ordenación y Desarrollo Territorial en los comienzos del s XXI. El modelo de urbanización vigente implica un consumo voraz y desordenado de territorio con altos costes ambientales, paisajísticos, económicos y sociales. La *política territorial* no puede eludir el compromiso de ofrecer a la sociedad las herramientas necesarias para construir territorios sostenibles. El territorio es un activo económico y un factor de desarrollo que no se puede despilfarrar. Según el *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (2006), hay que trabajar para poner las bases de una cultura territorial que impregne el debate social, la legislación y la política.



La ordenación y la acción territorial deben ser entendidas como instrumentos esenciales para la actuación de los poderes públicos, con la configuración de herramientas disciplinarias y administrativas que permitan desarrollar prácticas que posibiliten el *buen gobierno* del territorio. Este buen gobierno exige que se propicie la aproximación entre lo social y lo territorial, así como las nuevas preocupaciones ambientales. La acción territorial tiene que afianzarse en las diversas esferas del poder político y de la gestión administrativa.

En el camino hacia un nuevo orden territorial hay que contar con instrumentos eficaces que ayuden a construir nuevos marcos de referencia para avanzar hacia fórmulas de gestión territorial eficaces y al servicio de las necesidades colectivas. En este contexto de usos y actividades habrá que diseñar y planificar el *nuevo paisaje del s.XXI*. Se trata de analizar los instrumentos de planificación y la toma de decisiones en la época más reciente y pensar en nuevos instrumentos que permitan un control inteligente y creativo del futuro.

En relación al tema *Agua, Territorio y Paisaje*, se dieron dos planos de discusión. Uno en referencia a la existencia de normas e instrumentos generados en los últimos 25 años para la intervención en el territorio de las diferentes administraciones públicas (la *instrumentación programada*) y otro que refleja el grado aplicación/no aplicación de estas normas e instrumentos en ese mismo periodo, (*planificación aplicada*). Agua y Territorio condicionan los usos de que son objeto y estos inciden sobre el paisaje y los ecosistemas. Este paisaje incluye dimensiones urbanas y rurales, productivas y estéticas englobadas en el *patrimonio*. Los recursos patrimoniales son inherentes a las interrelaciones paisaje-territorio desde un punto de vista histórico, cultural o natural que incide en los procesos de desarrollo económico, social y cultural de los territorios. Hay una exigencia de compromiso político, de cooperación y concertación interadministrativa, más allá del reparto de competencias. Hay que territorializar las políticas de OT. El territorio es entendido como un patrimonio colectivo por lo que hay que trabajar para ayudar a construir nuevos modelos de desarrollo. Hay que resolver problemas a diferentes niveles y escalas, sobre todo en los territorios más frágiles como las zonas metropolitanas y las costas.

Con la Agenda Territorial Europea (2007) se pretende reorientar y dotar de eficiencia a la política territorial española. Se hace necesario reforzar la cooperación intergubernamental y de rentabilizar las oportunidades del Programa ESPON II para dar fundamento científico a la OT y contribuir a crear *inteligencia territorial*, a lo que contribuye los observatorios territoriales. La *inteligencia territorial* es necesaria para actuar en la complejidad y dotarse de mecanismos de mediación para resolver los conflictos, concertar soluciones y comprometer inversiones.

Hay que definir con claridad la *cohesión territorial* y construir Europa con nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial, destacando la necesidad de instrumentos finan-

cieros para la planificación territorial sostenible y nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos. Hay que internacionalizar la Agenda Territorial Europea con reuniones iberoamericanas. En definitiva, incorporarse al debate sobre los Escenarios Territoriales Europeos (2020/2030) y demandar los escenarios de España.

Tras un largo proceso (1983-2001), la OT está implantada en todas las Comunidades Autónomas, aunque el compromiso político es bastante limitado. Existen dificultades para construir una nueva cultura de la gestión territorial dada la mimetización de los procesos y técnicas del planeamiento urbanístico. Los *Planes Territoriales* para ser operativos y eficaces deben dinamizar y articular territorios, así como poder resolver problemas supramunicipales. Los Planes de OT deben entenderse como un instrumento que ayuda a la construcción compartida de un proyecto territorial. A su vez las *políticas de desarrollo rural* deben ser territorializadas, integrando las nuevas dimensiones y funciones del medio rural, buscando conexión, coherencia y complementariedad con las políticas medioambientales, así como complementariedad y cooperación entre los territorios rurales y urbanos.

Según el Plan Turismo 2020, hay que construir un nuevo paradigma en un contexto de sostenibilidad global, optimización de los recursos y oportunidades y trabajar en la limitación o reducción de sus impactos. Hay que reducir la huella ecológica del turismo y superar situaciones de desbordamiento en relación con las emisiones CO2 y la pérdida de biodiversidad. Hay que avanzar hacia una cultura que asuma límites en el uso de los recursos territoriales.

La incorporación del *paisaje* en la ordenación del territorio posibilita un conocimiento más profundo del mismo, ayudando en la práctica de la ordenación territorial. Se identifican y cualifican los paisajes propios, con sus especificaciones y fundamentos naturales y con los procesos históricos que los han generado, sus dinámicas, presiones e impactos que los alteran. Se amplía el concepto de paisaje desde el *Convenio de Florencia 2000*, al relacionar naturaleza y cultura en el tiempo y su apelación a la sociedad que lo percibe. En España el paisaje comienza a formar parte de los instrumentos de ordenación municipal y regional. La consideración del paisaje ayudará a proteger los espacios declarados protegidos. Una mayor utilidad y beneficio puede aportar su inclusión en la gestión y ordenación de espacios comunes, facilitando que los cambios inducidos por actividades y comportamientos cotidianos no mermen las cualidades ecológicas, patrimoniales y estéticas de los territorios.

Así, el paisaje empieza a ser considerado por diferentes políticas e instrumentos de planificación y gestión. En España con la ratificación del *Convenio Europeo del Paisaje* se han realizado algunas tareas básicas como impulsar la elaboración del *Atlas de los paisajes de España* o la difusión del *Convenio de Florencia*. La política del paisaje se desarrolla y gestiona principalmente en el nivel autonómico. Algunas comunidades autónomas están incluyendo el paisaje en sus Estatutos como una competencia propia y con un rango significativo en la estructura orgánica. Clarificar la organización y el ejercicio de esta nueva competencia, reconocer jurídicamente el derecho al paisaje, identificar y cualificar los paisajes propios, seleccionar los sectores y ámbitos de actuación estratégica, pueden ser planteamientos iniciales para desarrollar una política específica de paisaje. A la vez, el paisaje debe estar presente en los instrumentos de ordenación y gestión municipal. Las entidades locales detectan en el paisaje nuevas oportunidades económicas propias del marco de la globaliza-

ción, potencian la participación ciudadana y mejoran sus instrumentos de ordenación. En definitiva, el paisaje es un recurso económico y una fuente de empleo que precisa de una actuación específica de las empresas que se relacionan directamente con el territorio. Teniendo en cuenta la dimensión medioambiental se habla de biorregión, que determina la flora, fauna, modo de producción, relaciones sociales, producción de bienes y servicios y la forma de inserción de la región en la globalidad.

El *Agua* y su relación con el desarrollo regional adquiere en España una dimensión especial por el desequilibrio estructural en su distribución territorial y temporal. A nivel mundial el control del *Agua* es uno de los motivos de disputas internacionales y está en el origen de conflictos bélicos. En la Unión Europea se ha puesto en marcha un marco comunitario de actuación para la política de aguas, la Directiva 2000/60/CE, o *Directiva Marco del Agua* (DMA). Por otra parte, la política convencional de gestión del agua se ha basado en la construcción de infraestructuras de almacenamiento y regulación de caudales junto a las obras de trasvases de recursos hidráulicos. Los grandes proyectos suelen provocar conflictos sociales y políticos entre cuencas donantes y receptoras. Se plantean alternativas tales como la desalinización o la reutilización de aguas residuales en Europa. Las nuevas orientaciones para la correcta gestión del agua, inducen al ahorro en el consumo, la reutilización de aguas usada, la depuración y saneamiento de las aguas residuales, así como la gestión de la oferta y demanda del recurso, con lo que hay que tener presentes los costes. El recurso Agua y su percepción necesita analizar las repercusiones que de sus usos se derivan para territorio y paisaje, tanto la capacidad de acogida de actividades como los efectos de la intervención humana.

En cuanto a la idea de *cohesión territorial*, desde una perspectiva política, se puede definir como “*la garantía para la igualdad de oportunidades, para acceder a los bienes materiales, culturales y sociales, cualquiera que sea el lugar, región o Estado, en que se resida y trabaje*”. Sería la envolvente espacial o geográfica de la cohesión económica y social. Se debe profundizar en las realidades físicas del proceso productivo, haciendo un seguimiento de los flujos de energía y materiales que se utilizan y estudiando la capacidad de los ecosistemas para absorber los residuos, lo que define la noción de *metabolismo económico*, que sería el “*resultado de la absorción de materias primas, energía y trabajo para transformarlos en bienes finales*”. El saldo proporciona un indicador de sostenibilidad medioambiental del crecimiento económico.

La economía española, desde la década de los cincuenta del s.XX, ha experimentado un importante crecimiento de su producción medida en términos del PIB real, al multiplicarse por seis su valor. El volumen de recursos naturales movilizado supone un incremento en más de cinco veces en el uso de los materiales utilizados. La *huella ecológica por habitante* casi se ha multiplicado por tres en nuestro país, pasando de 1,79 ha/hab a 4,87ha/hab. Esta cantidad cuadruplica la superficie total (marítimo y terrestre) del territorio español. Por tanto, la economía española ha mostrado una escasa eficiencia ecológico-ambiental. Lo anteriormente dicho, unido al modelo de urbanización de este país, está afectando gravemente a las posibilidades de mejora en la ordenación del territorio, con graves consecuencias para la calidad de vida y el medio ambiente. La sociedad española debe tomar conciencia que el mal uso y desgobierno del territorio trae consigo, tras una corta etapa de grandes beneficios privados, largos periodos de grandes costes ambientales, económicos y sociales.

## VI CIOT. Pamplona. 2010. Caminando hacia un compromiso por el Territorio.



El objetivo del VI CIOT fue abrir un debate sobre la problemática derivada de la crisis mundial sobre el territorio y la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las nuevas exigencias que se derivan de la crisis global actual y las perspectivas de cambio en una sociedad cada vez más mundializada, en la que la capacidad de intervención para su transformación, está más condicionada por circunstancias externas.

Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado exige afrontar cambios en los que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales, van a precisar nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En este sentido, se han integrado nuevas perspectivas a la OT derivadas, entre otras, de la aprobación

del *Convenio Europeo del Paisaje*. Exigen sensibilidad paisajística y del patrimonio territorial por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio.

El Tratado de Lisboa de la Unión Europea de 2010, que incorpora la cohesión territorial, junto a la económica y social como objetivo de la Unión, la Agenda Territorial Europea, la Estrategia Territorial Europea, los Programas de Acción Territorial, el Libro Verde sobre Cohesión Territorial, la Carta de Leipzig, la Estrategia 2020 de la UE, la Declaración de Toledo, la Agenda Urbana de la UE, los Programas y regulaciones para el desarrollo rural sostenible, las Estrategias de Desarrollo Sostenible, la Estrategia para el Cambio Climático... incentivan una nueva planificación espacial adaptada a los nuevos retos del s.XXI. La integración en el ordenamiento legal español de las Reservas de la Biosfera o del Programa MaB de la UNESCO parecen una oportunidad de *buenas prácticas*, teniendo en cuenta lo que el patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global.

En este proceso es muy importante la mundialización financiera y económica, así como la deslocalización de actividades productivas, el desarrollo tecnológico y la intensificación de las tensiones migratorias que han conducido a una de las mayores crisis en el mundo desarrollado, que conlleva una nueva distribución de poder en el mundo, otorgando un poder real al sistema financiero-especulativo. Todo lo cual tiene una incidencia muy negativa con transformaciones ambientales sobre el planeta y sobre la salud y el bienestar de los ciudadanos. En este entorno, la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial de la nueva sociedad global, y su armonía con las necesidades de la biosfera, siguen siendo objetivos irrenunciables. Se mantiene la necesidad de definir y profundizar en nuevos objetivos para cada territorio en el horizonte del 2020. En este contexto, se define la *gobernanza* como el gobierno territorial cuyo objetivo es el interés público general, lo que exige visiones contrapuestas y participación pública para un buen gobierno territorial.

Por otra parte, las *ciudades* son ecosistemas frágiles y dependientes del exterior, lo que las hace muy vulnerables al cambio global. Se busca aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global de la ciudad, enmarcadas en una perspectiva territorial, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Se plantea un nuevo paradigma de intervención urbana que se podría definir como una visión integrada de la ciudad, de sus contenidos sociales, ambientales y económicos, donde la satisfacción de las necesidades urbanas se realice de forma compatible con la reducción del impacto ecológico. Y ello mediante la contención de crecimiento indiscriminado, el reciclado y revalorización de la ciudad existente y la multiplicación de la ecoeficiencia urbana, con actuaciones basadas en la rehabilitación estructural y energética de la misma. El sector de la construcción ha sido determinante en el modelo económico y en el desarrollo de la sociedad española en las últimas décadas, orientado hacia la obra nueva. Es necesaria la reconversión de la edificación hacia un sector orientado hacia la gestión eficiente de la habitabilidad. Así, la rehabilitación es una acción continuada sobre la edificación existente para promover la habitabilidad socialmente necesaria con la máxima eficiencia en el uso de los recursos.

El crecimiento ilimitado e indiscriminado ha agotado las bases que impulsaron el nacimiento del *sector turístico* en nuestro país. Su contribución a la expansión de la burbuja inmobiliaria ha sido determinante en algunos casos. El turismo de sol y playa ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segundas residencias en urbanizaciones dispersas y agresivas con el medio, han desvalorizado el patrimonio territorial y cuestionado las posibilidades de desarrollo del sector turístico. Esto exige la vuelta a patrones de calidad y excelencia, y su diversificación e integración en modelos de intervención territorial que contemplen los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural. La definición de límites a la oferta de cada territorio asociados a la sostenibilidad y a la internalización de costes externos, la potenciación de la rehabilitación frente a la obra nueva, el acuerdo político y el consenso empresarial son esenciales para el nuevo modelo.

La iniciativa de la UNESCO en materia de cambio climático trata de combinar la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático con la promoción de las economías verdes y el establecimiento de observatorios de cambio climático en las Reservas de la Biosfera. La promoción de *buenas prácticas* en desarrollo sostenible y en adaptación al cambio global, así como explorar las dimensiones sociales, culturales, ecológicas y éticas del desarrollo sostenible, son retos y oportunidades para las 40 áreas declaradas e integradas en la Red de Reservas de la Biosfera Españolas. Es de destacar la Ley 42/2007 de *Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* y el Real Decreto 342/2007 que regula las funciones del Programa MaB. Por otra parte, es necesario solventar las dificultades inherentes al mantenimiento de las Reservas, los problemas de adecuación de la reglamentación a la normativa vigente, las carencias de financiación, la ausencia de participación de la población y de las instituciones que afectan a la planificación y toma de decisiones en la gestión.

En este contexto el mundo rural puede jugar un papel relevante y renovado si se impulsan modelos de ordenación territorial integrados. Estamos ante una situación en la que hay que buscar nuevos horizontes para un desarrollo rural cada vez más cuestionado por la dinámi-

ca global, para el que son necesarias nuevas políticas de desarrollo y de OT, que permitan configurar modelos territoriales sostenibles en los nuevos escenarios. Tras varias décadas de programas de desarrollo rural más o menos integrales (LEADER, PRODER,...), y de su instrumento operativo (como son las Reservas de la Biosfera), parece ser que, ni desde la investigación, ni desde la gestión y la acción política hay fórmulas que frenen la difusión incontrolada de la urbanización y contribuyan a generar esperanza de futuro en el mundo rural. Los instrumentos que compatibilizan protección y desarrollo son muy poco operativos. La puesta en valor de los recursos territoriales implica una adecuada preparación del territorio para las nuevas funciones, un capital social estructurado, configurar y articular redes vinculadas con el territorio y una administración comprometida con planteamientos de cooperación interadministrativa y de implicación de la sociedad civil.

Hay que potenciar la *regeneración y rehabilitación* que compagine políticas de renovación y diversificación con otras que contemplen el *paisaje* como un valor adicional del territorio. En España el paisaje ha tenido poca consideración como parte del patrimonio territorial, lo que se puede solventar incluyendo el paisaje dentro de las políticas globales de desarrollo. A su vez, la ordenación del paisaje no debe desligarse de la agricultura y del desarrollo rural. Por otra parte, el alejamiento entre población y territorio, o la rápida degradación y banalización de los paisajes, requiere de actuaciones urgentes. La demanda de paisajes de calidad no es sólo una reivindicación ecológica, patrimonial o identitaria, se encuentra ligada al bienestar y calidad de vida de las personas. Igual consideración debe darse a los *paisajes cotidianos*. Más allá de la mera protección hay que considerar su restauración, gestión y cambios como el resultado de un proceso y como un estado a conservar. Se destaca el desigual avance legislativo en la integración del paisaje en la planificación territorial en España. Se ha avanzado poco en las políticas públicas y en la necesidad de instrumentos a escala municipal, introduciendo el paisaje en la normativa urbanística y de edificación. Es en este nivel donde se podrían abordar las transformaciones del paisaje y evitar la degradación y empobrecimiento de la calidad de la mayor parte de nuestros paisajes cotidianos.

En las últimas décadas se ha producido un alejamiento evidente entre la población y su territorio. Un crecimiento urbanístico desorganizado, incoherente, desordenado y desligado de los asentamientos urbanos tradicionales; la proliferación de infraestructuras diseminadas y de baja calidad estética; la aparición de nuevos paisajes mediocres dominados por la homogeneidad y banalización que emergen en los espacios suburbanos y el abandono progresivo de la actividad agraria y forestal, son todos ellos procesos que amenazan muchos paisajes agrarios y forestales de calidad. El gran reto actual consiste en saber ordenar y gestionar adecuadamente los paisajes cotidianos. Hay que ser capaces de mantener la idiosincrasia inherente a cada paisaje, sin impedir que evolucionen, sin dejar de intervenir en ellos ni modificarlos. Hay que superar la visión monumental y aislada del *patrimonio* e incorporar cada vez más los aspectos paisajísticos y territoriales en la protección del patrimonio cultural. Algunas Comunidades Autónomas han situado el paisaje en la planificación territorial. Es fundamental que las políticas de paisaje no sean independientes de las demás políticas que inciden en el territorio.

La participación ciudadana es una herramienta para mejorar y legitimar los instrumentos de planificación, sensibilizar a la sociedad y a los agentes que intervienen en el paisaje y

para garantizar la calidad democrática de los procesos. Se ve la necesidad de avanzar en la concienciación paisajística de los poderes públicos, de los agentes privados y de la sociedad en general. La educación sobre el paisaje es una buena base para avanzar hacia un alto nivel de concienciación paisajística colectiva. En definitiva, se exigirá un tratamiento nuevo del paisaje en su conjunto, elevada sensibilidad paisajística por parte de todos los agentes que intervengan, en una nueva forma de gobierno y gestión del territorio basada en el diálogo y la concertación.

En este VI CIOT, en relación con la problemática del *agua*, se ve necesaria una modificación de la normativa existente, (Ley de aguas) para adaptarse a la Directiva Marco Europa y a los Estatutos de Autonomía. Ha evolucionado la consideración del agua en relación a la OT, desde pasar a ser un aspecto clave en el marco global a la creciente preocupación por la localización no planificada de los asentamientos y los efectos de las inundaciones en la problemática global del derecho al acceso de un *agua de calidad*. Es evidente la relación entre OT, agua, lucha contra la pobreza y mejora del bienestar social y económico de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas vitales.

El crecimiento de las zonas urbanas a nivel mundial precisa de políticas integrales del agua. Así también, para combatir inundaciones y sequías hay que considerar la amenaza de la urbanización no planificada. La valoración económica del agua exige que las actividades económicas contemplen los costes financieros derivados de la gestión del agua. La falta de consideración de los costes y beneficios económicos asociados al uso del agua conlleva que los problemas de servicios de agua a los más pobres no se aborden adecuadamente y se desarrollen actividades que conllevan un deterioro ambiental, económico y un balance global negativo para la sociedad. Para los países desarrollados el objetivo, en el ciclo integral del agua es, por una parte, garantizar el abastecimiento durante los periodos de sequía y alcanzar unos estándares de calidad hídrica muy superiores a los actuales. En España, junto a la defensa de un patrimonio natural muy dependiente del agua, se obliga a una política territorial directamente asociada a la política del agua. La disponibilidad del agua es un factor limitante para el sector agrario. El regadío español es un importante sector productivo que requiere una modernización de las infraestructuras y adaptación a las nuevas necesidades de gestión que racionalice su incidencia sobre el consumo hídrico. La competencia entre territorios por el agua y el análisis y consideración de la mayor competitividad económica y social de las distintas alternativas pueden ser claves en la política del agua.

En conclusión, el siglo XXI está reflejando cambios muy significativos asociados a la dinámica de cambio global por lo que es importante la voluntad política para el avance en la ordenación territorial y la necesidad de que las buenas prácticas sirvan para aumentar la visibilidad y valoración social de la planificación territorial.

## **VII CIOT. Madrid. 2014. Patrimonio y Planificación Territorial como instrumentos para otro desarrollo.**

En este VII CIOT se abrió un debate sobre el papel y valor del *Patrimonio* y de la *Planificación Territorial* como instrumentos para avanzar hacia otro *Desarrollo*, ante los retos que plantea un s.XXI que en sus inicios ya ha registrado, en el mundo desarrollado, una impor-



tantísima crisis financiero-especulativa. Desde la ciencia se ha venido advirtiendo sobre la dinámica global, destacando los riesgos derivados del Calentamiento Global. Por otra parte, hay una subordinación del interés general al individual a través de la desregulación en el mundo financiero, con la creación de múltiples productos financieros derivados. Se está dando la regresión en los derechos de los trabajadores de los países desarrollados para asegurar la competitividad internacional en un mundo globalizado. La propiedad de los recursos está más concentrada en multinacionales y en fondos de capital. Los más de 7.000 millones de habitantes en 2011, que se prevé aumentarán hasta los 9.500 millones en 2050, junto a su creciente urbanización, llevan a un creciente consumo energético y a una generación de residuos también en ascenso que, junto a los tipos de consumo y producción imperantes, plantean la intensidad de la insostenibilidad del actual modelo.

La nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, la inevitable alza del coste relativo de la energía, la crisis en el sector de la construcción y, en nuestras ciudades, los nuevos costes del transporte, los crecientes costes del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos, van a ser retos que la OT debe prever y anticipar soluciones para evitar las consecuencias y altos costes sociales derivados de la falta de actuación. Se plantea encontrar nuevas vías de acción para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje. La previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global y su armonía con las de la biosfera son objetivos irrenunciables, lo que significa definir nuevos objetivos para cada territorio y realizar una adecuada planificación territorial con horizontes en 2020 y en 2050, que permitan mantener el bienestar de toda la población del planeta y la sostenibilidad de un nuevo Modelo de Desarrollo. Se han integrado nuevas perspectivas a la OT en los Países Iberoamericanos con gran sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del patrimonio territorial por parte de las administraciones y los agentes que intervienen en el territorio, lo que conlleva el desarrollo de *buenas prácticas*, considerando las oportunidades que el patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo. Es importante mantener la política de cohesión en la UE, en su dimensión territorial para buscar la eficiencia en las actuaciones públicas. Asimismo, se destacan las oportunidades que están significando las innovaciones en la ordenación territorial en los países Iberoamericanos.

En relación a las experiencias de buen gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana, se constata como se han incrementado los ejemplos de *buenas prácticas* en la planificación y gestión, tanto de ordenación integral a escala regional, subregional, metropolitana o urbana, como a nivel sectorial, por ejemplo con políticas de suelo (promoción de suelo residencial o para actividades económicas), de infraestructuras (comunicaciones, energía, agua, residuos), de protección territorial (litoral, zonas húmedas, ríos, agroforestal, Red de Espacios Protegidos o Red Natura 2000).

Por otra parte, se debe avanzar en la incorporación del *patrimonio territorial* en diversos niveles de la planificación sectorial, ambiental, urbanística, patrimonial y de paisaje para construir modelos de desarrollo sostenibles o resilientes. El *Patrimonio Natural* es un elemento fundamental para asegurar la sostenibilidad ambiental del desarrollo y para aportar el valor de los servicios de los ecosistemas a dicho desarrollo. Se entiende por *territorios patrimoniales* aquellos a los que la sociedad les asigna un valor relevante como herencia o legado colectivo, vinculado a la biodiversidad cultural del planeta. El concepto de *patrimonio territorial* tiene naturaleza integradora y ayuda a relacionar las diversas tipologías de patrimonio, a articular los recursos culturales y naturales, materiales e inmateriales existentes en un territorio e insertarlos tanto en la ordenación como en la planificación territorial del turismo. El *patrimonio* es un recurso a proteger que muestra la diversidad cultural del planeta y debería considerarse un elemento relevante de la calidad y el atractivo de los proyectos territoriales y turísticos.

Los recursos patrimoniales constituyen el pilar del complejo sistema turístico. El turismo tiene una potente capacidad de transformación territorial. Las culturas locales son las que dan sentido al patrimonio y permiten comprenderlo, integrando dimensiones materiales e inmateriales, según dicta la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO (2003)*. Territorio, cultura, patrimonio, paisaje y turismo deben tratarse con unidad de criterio a la hora de hacer proyectos de desarrollo territorial. Se trata de saber utilizar los instrumentos para preparar los conjuntos patrimoniales naturales y culturales como destinos patrimoniales, canalizando el turismo en función de las necesidades de la conservación activa y de unas buenas prácticas turísticas enriquecedoras. En el medio rural, la OT debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, paisaje, patrimonio natural y cultural y medioambiental, compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural, en igualdad de oportunidades que los urbanos.

En los próximos años los modelos territoriales y urbanos, la energía, la edificación y la movilidad han de redefinirse. Algunos de los elementos que constituyen el *capital productivo*, respecto a la demanda de nuevos hogares o actividades productivas, obligan a un nuevo desarrollo, bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente. Ante esta situación, la *Regeneración, Rehabilitación y Renovación* territorial y urbana trata de llevar a cabo intervenciones en la ciudad para conducirnos a un nuevo modelo más compatible con el desarrollo sostenible, en el que sea su prioridad todas las personas y su bienestar y que aborde la cuestión de los límites y del reparto. La Regeneración Urbana Integrada y la Rehabilitación de Edificios no son algo nuevo, pero adquieren un especial protagonismo en la actual crisis económica, inmobiliaria y ambiental. Nuestra legislación estatal recoge desde 1983 en el primer *Decreto de Rehabilitación* la figura de las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARIS). Además, hay un largo proceso de debate europeo sobre la sostenibilidad urbana.

Hay que abordar la ciudad como un todo funcional con el objetivo de equilibrar y desarrollar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas impulsando una mayor eco-eficiencia ambiental. La Regeneración Urbana Integrada no está consolidada, pues no hay aproximación global a la ciudad en su conjunto. Se hacen enfoques muy

fragmentados y parciales o sectoriales, en ámbitos muy particulares y con objetivos específicos. Todas las operaciones de regeneración urbana son: acciones sobre áreas centrales, cascos históricos o espacios en declive de la ciudad tradicional con posición central, con clara gentrificación y expulsión de actividades tradicionales, en las que intervienen promotores privados, con transferencias importantes de recursos públicos a operadores privados. Conllevan desalojos, alza de valores inmobiliarios, exclusión de los estratos de población más modestos y de actividades menos competitivas. La recuperación urbana tiene que ir unida a la productiva y a la reindustrialización verde apostando por sectores vinculados al conocimiento y a la I+D+i.

Se destaca la necesidad de potenciar la democracia deliberativa con políticas participadas sobre el territorio y la ciudad. Los ámbitos como los de las Agendas 21 son un buen ejemplo para ello. Deben aprovecharse las oportunidades de las nuevas tecnologías para favorecer la democracia participativa y deliberativa. Se resalta la necesidad de una mayor implicación y compromiso de las administraciones públicas con los intereses generales, tanto en el desarrollo como en la financiación de las actuaciones de regeneración, rehabilitación y renovación territorial y urbana.

En cuanto a la conceptualización, administración y gestión territorial y urbana como potencialidades para el *Buen Gobierno*, hay una nueva perspectiva que parte de la dimensión conceptual y de la integración de nuevas visiones ligadas a la complejidad de los sistemas territoriales y urbanos, al papel de los nacionalismos en la ordenación del territorio, al rol de las políticas de cohesión, y a las formas de participación e integración de los agentes sociales en la toma de decisiones. La *Gobernanza* es una innovación en la toma de decisiones, más sensible y en contacto continuo con la sociedad civil. Situar el territorio en la agenda política y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él resultan elementos cruciales para la emergencia de una nueva cultura política territorial.

Hay que reconsiderar el papel del territorio en la sociedad y en la política, en el modelo territorial deseado, en la forma de planificar; procurando una forma más abierta de hacer política, planificar y gobernar el territorio mediante una mayor participación de la sociedad civil. El gobierno del territorio requiere de un liderazgo político que permita la definición de un modelo territorial de futuro, basado en la coherencia y la concertación entre los intereses de la sociedad civil y los actores económicos. Hay que profundizar en la búsqueda de nuevas formas de participación e implicación pública. El enfoque de planificación territorial estratégica es más eficiente si considera la ordenación territorial como un proceso incremental con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva. Los observatorios territoriales deben jugar un papel creciente en sistematizar e interpretar la información, en la toma de conciencia de los problemas territoriales y servir de ayuda a la planificación y evaluación de las actuaciones que se desarrollen.

Es necesario y urgente avanzar hacia otra cultura del territorio y otro modelo de desarrollo. Han de potenciarse los cambios que permitan pasar de la economía especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia la economía verde, más cooperativa y social. La OT debe evolucionar hacia enfoques integrales, con políticas coherentes, concertadas y coordinadas. Asimismo, ha de apostar por el cambio de modelo de desarrollo potenciando la multifun-

cionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas. Ha de integrar modelos de movilidad sostenible, rentabilizando las infraestructuras existentes. Sectores como el turismo, la edificación o el mundo rural van a experimentar grandes cambios lo que exige anticipar políticas territoriales que permitan superar el modelo actual y avanzar hacia otro integrado.

El agua de calidad es un recurso limitado, y lo puede ser más como consecuencia del cambio climático, generándose conflictos en las épocas de sequía estructural. La regulación energética en España en los últimos años es incompatible con un modelo de desarrollo sostenible y no concuerda con las recomendaciones de la UE en materia de energética y ambiental. Se deben incorporar de forma específica medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona. La *Infraestructura verde* local y supramunicipal, las áreas inundables fluviales y las zonas de afección de temporales marítimos, pueden conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes con la integración de la biodiversidad en el medio urbano.

Un nuevo modelo de desarrollo exige mecanismos precisos de evaluación de impacto ambiental y territorial de los planes territoriales, ambientales o urbanos y a los planes sectoriales. Hay que lograr la objetividad e independencia de las evaluaciones multicriterio, que incorporen la evaluación de los efectos sobre la huella ecológica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el ciclo del carbono. El paisaje de calidad es un elemento directamente ligado al bienestar y debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, con su mantenimiento y la recuperación de los paisajes deteriorados. Son necesarias visiones sobre el paisaje integrales, que relacionen las dimensiones objetivas o estructurales con las subjetivas o emocionales para construir *lugares de vida*. Se han desarrollado nuevas técnicas y metodologías que permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y del paisaje, siendo de gran utilidad para su puesta en valor turístico y cultural, como su integración en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación cultural y medioambiental.

## **VIII CIOT - VIII CONGRESO DE DERECHO URBANÍSTICO. Fuerteventura. 2016. Nuevos tiempos, nuevos objetivos.**

Como señala Naciones Unidas es necesario *Transformar el mundo*, es decir transformar nuestro modelo de desarrollo urbanístico y territorial avanzado urgentemente hacia otra cultura del territorio y de la ciudad y hacia otro modelo de desarrollo económico y social. Se necesitan nuevos valores y formas de ver el mundo, el territorio y la ciudad. Han de potenciarse cambios para pasar del dominio de la economía financiero-especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia una *economía productiva verde*, sostenible ambientalmente y más cooperativa, colaborativa y social.

Las energías renovables, la mejora del ahorro y eficiencia energética y su *descarbonización* y *desmaterialización* de la sociedad a nivel global, deben incorporarse en la normativa y planeamiento urbanístico y territorial. La movilidad sostenible, el ahorro energético y la eficiencia energética deben ser ejes prioritarios. La globalización financiera y económica,



junto a los paraísos fiscales, impiden avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igualdad de oportunidades. Las autoridades y administraciones deben colaborar para erradicar la corrupción asociada a la actividad inmobiliaria y la especulación del suelo. Las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades occidentales son un grave riesgo sociopolítico. La OT ha de apostar por el cambio de modelo de desarrollo potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas, en interrelación con su entorno. El PIB no es un indicador adecuado ni suficiente para evaluar el bienestar de las personas. Los 17 ODS de Naciones Unidas son un buen inicio para avanzar en este sentido.

Se necesitan nuevas formas de planificación territorial y urbana. La normativa y las planificaciones urbanísticas y territoriales deben partir de unos objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía. También deben controlar los efectos producidos de su aplicación, incorporando indicadores del grado de cumplimiento de los objetivos definidos. La OT y el Urbanismo deben evolucionar hacia enfoques integrales con políticas y objetivos coherentes, concertados y coordinados. Es necesario un cambio de modelo hacia un modelo territorial que potencie la multifuncionalidad, con una nueva relación entre ciudad y campo, impulsando para ello proyectos de I+D+i y la colaboración entre el mundo científico, universidades, responsables políticos y agentes sociales. La puesta en valor y conservación proactiva del patrimonio territorial (natural y cultural) es un elemento necesario en el proceso de OT de cara a poder rentabilizar el patrimonio local y acortar las brechas de la desigualdad social. El nuevo modelo debe integrar también modelos de movilidad sostenible, adaptando las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes.

Es prioritaria la regeneración urbana, frenando la expansión urbanística fuera de la ciudad consolidada, regenerando, compactando y densificando el suelo urbano ya consolidado. Debe actuarse en la ciudad consolidada desde enfoques que incorporen la sostenibilidad ambiental, la eficiencia energética y la equidad social. La recuperación urbana actual se encuentra unida a la productiva y a la *reindustrialización verde*, con sectores vinculados al conocimiento, a las nuevas tecnologías, a energías renovables y a la I+D+i que avancen en la progresiva *descarbonización de las ciudades*. Debe tenerse presente la movilidad infantil y de las personas mayores. Se deben incorporar medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona. Las TIC suponen una oportunidad para mejorar la gestión de los servicios urbanos y del transporte, promover nuevas formas de participación ciudadana, mejorar la calidad ambiental y contribuir al bienestar ciudadano (Smart Cities). La peatonalización de ciertas áreas, por cuestiones culturales y de mejora de la calidad de los entornos, debe considerar también sus consecuencias sobre el atractivo turístico y la adecuación de los espacios públicos a las necesidades sociales. Las TIC son una oportunidad para promover un urbanismo y una planificación territorial más participativos.

El *patrimonio territorial* debe ser una de las bases del nuevo modelo de desarrollo, con nuevas relaciones campo-ciudad. En el medio rural se debe integrar la planificación medioambiental y considerar los servicios que prestan los *espacios protegidos*. Estos tienen un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva y un paisaje compatible con niveles adecuados de bienestar para la población rural, que debe tener igualdad de oportunidades respecto a los residentes urbanos. Deben internalizarse los efectos externos de las actividades que se producen en el territorio, evitando que el medio rural asuma los más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano. El ordenamiento territorial de los *entornos rurales metropolitanos* representa una visión territorial de la ruralidad que puede contribuir a una sostenibilidad urbana, frente a una ruralidad esencialmente agraria, poco viable por la competencia desigual de la dinámica inmobiliaria. Las administraciones deben velar por mantener y promover los suelos agrícolas útiles y la actividad del sector primario ambientalmente sostenible.

En los equipos multidisciplinares para una OT y Urbanismo eficientes e integradores se deben incorporar expertos en Patrimonio, que permitan mejorar la recopilación documental y enriquecer las cartografía. Hay que fomentar la integración del patrimonio en áreas de uso público y la regulación en relación con las infraestructuras o en las zonas de riesgo que puedan afectar. Por otra parte, hay que potenciar el papel del *patrimonio natural* y de las *infraestructuras verdes*. La integración de la biodiversidad, la regeneración de los ecosistemas más degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad se puede lograr con los proyectos y estrategias de *infraestructuras verdes* que aprovechen los cauces fluviales urbanos, los espacios naturales protegidos y los parques públicos para integrar *corredores ecológicos* regionales de biodiversidad. La infraestructura verde local y supramunicipal pueden conjugar la disminución de catástrofes con la integración de la biodiversidad en el medio rural y urbano. Hay que aprovechar las Reservas de la Biosfera, como la Isla de Fuerteventura, para una ordenación territorial sostenible, priorizando el aporte de recursos económicos adecuados para la correspondiente ordenación y gestión.

Hay que fomentar un *turismo* respetuoso con el paisaje como patrimonio social. En la regulación y ordenación turística son necesarios patrones de calidad y excelencia y evitar la masificación y la dependencia de un único turismo (sol y playa), o del turismo como la única actividad en ciertos espacios. Debe buscarse la diversidad territorial, funcional y económica. El *paisaje de calidad* es un elemento ligado al bienestar y al atractivo turístico de los territorios, por lo que debe formar parte de las políticas y planes recuperando los paisajes deteriorados. Desde la sostenibilidad ambiental, la calidad es también necesaria en la oferta hotelera consumidora de más suelo y que deteriora el paisaje. La condición urbanística de los lugares turísticos ha de estar marcada por las actividades de los visitantes, evitando el riesgo de *gentrificación* y pérdida de identidad de los lugares afectados. La rehabilitación y renovación urbana en destinos turísticos maduros es un mecanismo fundamental en la recuperación económica y un potencial motor económico en territorios, como las islas, con limitaciones para nuevos crecimientos por expansión sobre nuevos suelos.

Se hacen imprescindibles las *evaluaciones de impacto ambientales (EIA) y estratégicas (EAE)*, que deben tener un nuevo enfoque, incorporando los efectos del planeamiento sobre los procesos de *descarbonización* y de mejora de la *eficiencia energética*. Un nuevo

modelo de desarrollo exige mecanismos de *evaluación de impacto ambiental y territorial* de los propios planes territoriales y sectoriales, siendo preciso corregir las insuficiencias de la *Ley de Evaluación Ambiental* española de 2013. La información y transparencia pública, la explicación de las causas de los impactos, la concertación de objetivos y la corresponsabilidad social son elementos fundamentales en estos nuevos procesos de EAE, así como el establecimiento de protocolos autonómicos específicos, adaptados a cada Comunidad Autónoma, tanto para la EIA como la EAE. Se debe lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones.

Se necesita una adaptación de *la Normativa* a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio. Los nuevos procesos legislativos deben ser reflexivos e innovadores y partir de unos objetivos claros, respondiendo a las realidades concretas que pretenden regular. Hay que hacer una OT desde las Comunidades Autónomas que, a su vez, será determinante de los desarrollos territoriales y urbanísticos de las Administraciones locales. Debe lograrse la compatibilidad y coordinación normativa en las regulaciones de las administraciones de forma previa a la definición de unos modelos, evitando los conflictos competenciales, la inseguridad jurídica y la judicialización de los conflictos. Debe adaptarse la regulación asociada a los Planes Especiales de Protección para garantizar los objetivos de protección del patrimonio territorial y en particular los de protección de los conjuntos históricos. Debe regularse la viabilidad económico-financiera del proceso urbanizador. La rehabilitación y renovación urbana puede ayudar a la recuperación económica en sectores como el turismo. El equipamiento turístico se debe incentivar ya que su desarrollo es la base para la diversificación y maduración de las economías turísticas como economías de servicios.

## IX CIOT. Santander. 2019. Planificación y Gestión integrada como respuesta.



El objetivo principal del IX CIOT fue contribuir a potenciar las políticas territoriales y urbanas, socioeconómicas y ambientales para poder alcanzar los objetivos de sostenibilidad que marcan los compromisos internacionales que España ha asumido en los últimos años, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015, contenidos en la Agenda 2030; los de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (HABITAT III); la Agenda Urbana para la Unión Europea de 2016; los adoptados en la COP21, Cumbre del Clima, de 2015 y sus avances posteriores (COP 22-25). También se centró en la posibilidad de aplicar las políticas con incidencia territorial, urbana y metropolitana asociadas a los objetivos de Cohesión Europea 2014-2020 y sus previsiones para el 2021-2027. Se mostró especial interés por los efectos del *calentamiento global* y la necesidad de una urgente adaptación de nuestras ciudades y

territorios a los mismos para disminuir los riesgos sobre la población y el patrimonio, y por el papel que la planificación territorial y urbana, con elementos como las *Infraestructuras Verdes*, pueden jugar en ese proceso de disminución de riesgos y efectos negativos sobre

la población. Es conveniente la realización de unas Estrategias-Agendas 2030 que permitan articular la transformación del modelo. Se trata de integrar la innovación en un *modelo alternativo de desarrollo solidario*.

En la búsqueda del equilibrio territorial se deben aprovechar las potencialidades de las ciudades intermedias para incrementar la innovación social. Se deben integrar formas de movilidad sostenible, rentabilizando y adaptando las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes. El planeamiento territorial tratará de: normalizar la adecuación de los desarrollos a la capacidad de carga y de acogida de cada ámbito mediante, entre otros, el informe de impacto territorial; establecer una metodología homogénea de cuantificación de las necesidades de vivienda en los planeamientos municipales, teniendo en cuenta la funcionalidad del municipio y el papel de sus localidades en el modelo territorial propuesto. Se han de arbitrar soluciones para mejorar la gestión urbanística y las intervenciones en suelo vacante, para la transformación de la ciudad dispersa e identificar zonas en las que poder intensificar los desarrollos urbanísticos y lograr una mejor integración de las áreas residenciales y de actividad económica, con disponibilidad de una red de transporte público. También promover regulaciones para combatir el despoblamiento y marginación de los pequeños asentamientos. Se está dando una tendencia al reforzamiento del enfoque urbanístico sobre el territorial, lo que hace necesaria una ordenación territorial con visión integral, en la que enmarcar la práctica urbanística.

La adaptación del planeamiento al *cambio climático* debe estar en el centro de las políticas estatales, regionales y locales, que deben incorporar en sus planes medidas para la *descarbonización y de adaptación*, así como políticas para la *transición energética*. Se debe contener y reducir el gasto de energía, según la morfología urbana y las condiciones bioclimáticas de la ciudad; incorporar la arquitectura bioclimática pasiva, o maximizar la prestación de los servicios de calefacción, refrigeración o iluminación, con el mínimo consumo posible. Potenciar una mejora de la eficiencia energética de los edificios y de los combustibles utilizados, tanto en el transporte urbano como en los edificios residenciales, servicios e industria, impulsar el uso del espacio público para generar energías renovables y la incentivación del autoconsumo en edificios privados por medio de medidas fiscales en el ámbito local, potenciar un urbanismo de proximidad que evite desplazamientos, favorecer el transporte público e impulsar el uso de vehículos híbridos y con energías alternativas, implantando puntos de recarga.

A su vez, los riesgos deben incorporarse como condicionantes de la planificación considerando como riesgos primarios: las inundaciones, los movimientos de ladera, la erosión, incendios forestales y los riesgos tecnológicos. Deben incorporarse mapas de riesgos naturales al planeamiento y fomentar las actuaciones de prevención y adaptación en suelos urbanizados que puedan ser afectados por riesgos naturales, así como reducir la isla de calor de las ciudades, actuando sobre los factores que influyen en el comportamiento climático del entorno urbano con el mapeado del clima urbano.

Para potenciar el papel del patrimonio territorial, natural y las infraestructuras verdes en la ordenación territorial y urbana, la planificación ha de incorporar la *conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas* para garantizar la vida a medio y largo plazo, activando procesos dirigidos a equilibrar la *huella ecológica* con la *biocapacidad* de los territorios

con un enfoque integrado y biorregional. Es necesario poner límites para preservar el patrimonio mediante la figura de *territorios protegidos*. Debe buscarse la diversificación de la financiación de los espacios protegidos, con mayor uso de la fiscalidad y el mecenazgo. En el medio rural deben jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, de forma que la conservación del paisaje y el patrimonio sean compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural. De este modo, será posible conseguir el objetivo de la cohesión social y territorial y hacer frente al despoblamiento rural. Por su parte, incorporar a la planificación las *infraestructuras verdes urbanas y azules* como *Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN)* resuelven problemas territoriales y urbanos y permiten adaptar localmente el ocio ciudadano en estos espacios. Para ello deben elaborarse regulaciones incluidas en las políticas territoriales y urbanas, los mecanismos de financiación, así como campañas de sensibilización.

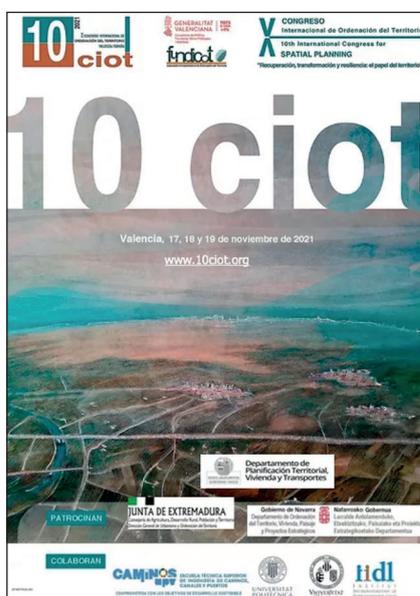
La *regeneración urbana*, el *derecho a la ciudad* y el *bienestar* ciudadano son principios rectores de la intervención urbana. La calidad y sostenibilidad del entorno urbano, el alcance del deber de conservación y la mejora de la eficiencia energética son claves en los procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación territorial y urbana, para lo que se requieren las necesarias inversiones. Debe aumentarse la calidad de las áreas verdes y espacios libres urbanos con proyectos de calidad que potencien la diversidad. Hay que hacer un *reciclado de la ciudad* en el que la *economía circular y de proximidad* sean las bases para nuevas actuaciones urbanas. Hay que limitar el acceso de vehículos contaminantes al centro de las ciudades, fomentar el transporte público y racionalizar de las formas de movilidad. Las políticas urbanas deben garantizar el derecho a una vivienda digna, asegurando la existencia de un parque de vivienda pública no privatizable. También deben promoverse espacios para el comercio local y reservar espacios para la comercialización de productos locales, reducir las necesidades del transporte de mercancías, ayudando a generar una ciudad basada en barrios bien equipados y conectados con la ciudad y su entorno. Así como impulsar el turismo urbano sostenible que gestione la capacidad de carga de los espacios históricos, evitando la gentrificación, que sea respetuoso con el patrimonio cultural y que garantice un equilibrio entre el turismo y el bienestar de las comunidades receptoras.

Se entiende la planificación de las ciudades y territorios como *espacios de vida* con una dimensión supramunicipal de los procesos. Es interesante la creación de agencias municipales de economía y empleo verde que aprovechen las competencias municipales y promuevan la formación y la innovación entre ciudadanos y agentes sociales. Hay que integrar en el territorio las nuevas realidades asociadas a la economía digital y optimizar los servicios electrónicos, facilitando los procedimientos administrativos, tanto con estrategias de alfabetización digital como favoreciendo la formación especializada de empleados públicos y sociedad en general. Para garantizar la igualdad de oportunidades hay que dotar de infraestructuras que permitan salvar la brecha digital del mundo rural. Hay que incorporar el cambio tecnológico y digital en el ámbito de la movilidad.

Se precisa una adaptación de las normativas a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio, mediante un pacto global entorno a los objetivos estratégicos de OT y Urbanismo que permitan su desarrollo en los ámbitos autonómicos y locales. Con todo esto hay que agilizar las regulaciones y procedimientos y hacerlos comprensibles para el ciudadano. Hay que

conseguir procesos más sencillos de revisión y modificación de los planes. Hay que corregir las causas que hacen que el planeamiento urbanístico municipal sufra parálisis y la dificultad de aprobación de nuevos planes generales, sujetos a la incertidumbre de su posible anulación judicial posterior por cuestiones de procedimiento, lo que imposibilita una gestión urbanística ordenada y sostenible. Las dinámicas urbanas cada vez más rápidas hacen que el período útil de aplicación de los planes sea muy reducido. Los nuevos procesos legislativos deben ser reflexivos e innovadores y debe corregirse la normativa actual para una adecuada participación pública. La experiencia que supone las *buenas prácticas* a nivel nacional e internacional, sirven de referencia para que la planificación pueda ser eficiente, participativa y abierta.

### x CIOT. Valencia 2021. Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio (de la Ordenación del Territorio y las políticas territoriales).



En el X CIOT se debatió sobre el papel que una adecuada planificación y gestión de las políticas territoriales tiene para afrontar los sucesivos retos a los que la sociedad actual se viene enfrentando, con especial atención al caso de España. Los efectos de la pandemia de la COVID 19, ha obligado a tomar medidas extraordinarias con las que poder hacer frente a una amenaza para la salud pública mundial, que ha tenido efectos sobre nuestras formas de vida y modelo de desarrollo. Se han ido elaborando medidas desde las instituciones internacionales, europeas y nacionales que pretenden la recuperación social, económica y ambiental, como el “*Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Plan España puede*”. Para ello se han habilitado una serie de fondos, que para el caso de España suponen alrededor de un 20% de su PIB, que tratan de iniciar la recuperación hacia un modelo más justo,

sostenible y resiliente. En el Congreso se prestó atención a la forma en que se ha ido desarrollando algunas de las actuaciones previstas. Así se aborda el territorio, su planificación y la adecuada gestión de las políticas territoriales, desde el punto de vista natural, patrimonial, urbano, de infraestructuras, paisajístico, rural, litoral y de desarrollo regional, entre otros aspectos.

### COMENTARIO FINAL

Los diez CIOT abarcan más de treinta años de la historia reciente de nuestro país, de Europa e Iberoamérica. Se han llevado a cabo entre finales del s.XX y las primeras décadas del s.XXI. En el transcurso de estos años se ha venido materializando la gran crisis asociada a los problemas del calentamiento global y el cambio climático, los cuales, en gran parte, son consecuencia del modelo productivo del mundo desarrollado. Un periodo en el que también ha habido grandes avances en muchos campos de la ciencia, las tecnologías y la investigación.

De forma resumida, en el presente texto se han apuntado los aspectos que más interesaban en cada momento, con los conceptos e ideas fuerza que se fueron planteando en cada CIOT. En todos los Congresos se han presentado y debatido las llamadas *buenas prácticas* que se han llevado a cabo a nivel local, regional, estatal, europeo e iberoamericano. Se puede seguir de esta forma como ha evolucionado el concepto de desarrollo y de territorio y como se han ido configurando los aspectos que conforman la Ordenación del Territorio como una política, una técnica y una disciplina científica. Así, las áreas temáticas de los Congresos, vendrían a ser los cimientos sobre los que se asienta la Ordenación y Planificación Territorial. En este sentido, se puede ver cómo ha evolucionado en estos años la OT, desde un enfoque básicamente urbanístico preocupado por el desarrollo de las ciudades, a otro más global en el que se implican otras disciplinas científicas, al introducir elementos como el paisaje, el entorno rural, el patrimonio, la emergencia climática o la crisis económica global.

En cada CIOT se han abordado, desarrollado y concretado cada una de ellas de acuerdo con la situación política, económica, social y ambiental del momento; de ahí que varíen el foco y la forma en que se llevan a cabo y las actuaciones que se plantean. Que éstas se materialicen y sus efectos e impactos depende, entre otros aspectos, de las instituciones, empresas y de la exigencia de la ciudadanía.

Parafraseando a Miguel Ángel Troitiño, gran maestro, compañero y amigo, alma y activo permanente en todos y cada uno de los CIOT que se han celebrado, se puede concluir:

*Los problemas son complejos y las soluciones difíciles, pero no es posible avanzar sin lograr dar visibilidad y dimensión social a la Ordenación del Territorio. Ello requiere de una mayor participación de la sociedad civil en la defensa y gestión responsable del territorio.*

En definitiva, es más que necesario en la situación actual, avanzar hacia un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial cohesionado, sostenible y solidario.

## **BIBLIOGRAFÍA Y SITIOS WEBS DE INTERÉS**

Gallego Martín, P. (2021). Diez Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio. CIOT. Treinta y tres años de la Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica. Actas del X CIOT. Valencia.

Serrano Rodríguez, A, (coord). (2017). *Ordenación del Territorio y medio ambiente en un mundo en cambio*. Cátedra de Cultura Territorial.

Serrano Rodríguez, A, (coord). (2015). *Planificación y Patrimonio Territorial como instrumento para otro desarrollo*. Universidad de Valencia.

<https://www.fundicot.org/copia-de-revista-y-congresos>

<https://www.10ciot.org/>

<https://www.age-geografia.es/site/manifiesto-nueva-cultura-del-territorio/>

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf).

## X CIOT. JORNADA FINAL DE TRABAJO DE CAMPO

### Buenas prácticas de lucha contra el desequilibrio territorial y el despoblamiento

#### El caso de la Cooperativa de Viver y el impulso de la agricultura resiliente, respetuosa y vinculada al territorio

Vicente Dómine Redondo  
Vocal de FUNDICOT

---

Como actos final del X CIOT, el sábado 20 de noviembre se desarrolló una jornada de trabajo de campo centrada en el municipio de Viver (Castellón), que permitió conocer de primera mano la visión de los agentes locales sobre cómo perciben e interpretan la tendencia de desarrollo de su propio territorio, así como de las barreras que hacen difícil la convergencia con los niveles de progreso de los ámbitos urbanos.

La disimetría entre lo rural y lo urbano es una de las grandes cuestiones territoriales que preocupan a todas las sociedades avanzadas. Frente a una tendencia general negativa es posible encontrar ejemplos de buenas prácticas en los que, desde lo local, se han generado nuevos horizontes mediante el desarrollo de las potencialidades singulares de cada territorio. En el caso de Viver, podemos hablar de un ciclo claramente endógeno de reversión de la tendencia de decaimiento y despoblamiento, cuyo eje central ha sido el aceite, apoyado en una estrategia de calidad, diferenciación y defensa de la singularidad.

Mantener los avances conseguidos implica abordar una serie de nuevos e importantes desafíos, para poder ser capaces de promover una recuperación sostenible de lo rural, en línea con los ODS de Naciones Unidas, en un escenario de menos subvenciones. Uno de ellos es la actual tendencia hacia sectores como la economía digital y la energía verde (caso de las rentas ofrecidas a los agricultores para la implantación de sistemas energéticos renovables, como las instalaciones de generación de energía fotovoltaica). Ello conduce a escenarios de rentas diferenciales que obligarán a tener que encontrar fórmulas aún más eficientes para que las actividades agrarias puedan competir con ellas. En caso contrario, surge la posibilidad, y amenaza, de volver a un sistema de manos muertas o absentista cuyos ingresos proceden de la propiedad y no de la producción, con la consiguiente desvinculación de la población con su territorio.

En este sentido, en el marco de la jornada, y como actividad que abría el programa del día, tuvo lugar en la Casa de la Cultura de la localidad una mesa redonda en la que se debatió en torno a cuestiones tales como los marcos de apoyo financiero (en particular los de la UE), cómo poder integrar los valores naturales y los usos tradicionales con los nuevos necesidades emergentes (caso de los surgidos ante las nuevas energías verdes), o el fomento de la cultura y el patrimonio del territorio mediante su conocimiento y protección; tales como las Vías Verdes, una de las cuales, la de Ojos Negros premiada a nivel europeo, transcurre por este espacio.

En la organización de la jornada se contó con la colaboración de la Cooperativa de Viver (comarca del Alto Palancia, provincia de Castellón), cuyas instalaciones se visitaron para poder conocer de cerca su trabajo cotidiano, a partir del aprovechamiento organizado de los recursos del territorio.

La actividad fue recogida en medios de comunicación locales, como “El Periódico de Aquí” (Edición Castellón). <https://castellon.elperiodicodeaqui.com/epda-noticias/viver-clausuro-el-congreso-internacional-de-ordenacion-del-territorio/268978>



**Mesa Redonda en la en la Casa de la Cultura de Viver** integrada por (de izquierda a derecha): D. Vicente Ferrer, Concejal del Ayuntamiento de Viver; D. Fernando Marco, de la Cooperativa de Viver; Dña. Rosa Pardo, Directora general de Política Territorial y Paisaje. Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad; D. Joaquin Farinós, presidente de Fundicot; Dña. María Vicenta Gil del Servicio de Fondos Europeos. Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad y D. Vicente Dómine, Vocal de Fundicot y responsable de la jornada

## NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA

La revista Cuadernos de Ordenación del Territorio publica artículos científico-técnicos relacionados con la dimensión ambiental, social, económica y territorial que engloba esta disciplina.

Los trabajos han de ser originales y no deben haber sido publicados con anterioridad. El envío del manuscrito implica que no será remitido o publicado de manera simultánea en otro medio de comunicación y que todos los coautores aceptan su divulgación en esta revista.

**Tipología de los artículos.** La revista no se publica con periodicidad determinada, variando en función del material documental y la oportunidad del momento.

Los escritos han de ajustarse a una de las tres modalidades de publicación de la revista:

- Trabajos de investigación.
- Resúmenes: De tesis doctorales, proyectos de licenciatura, o proyectos de ordenación del territorio.
- Revisiones e informes: Sobre temas de interés general y con carácter divulgativo.

La extensión mínima será de 3 páginas y la máxima recomendable es de 25 páginas, incluyendo tablas y gráficos. Los trabajos podrán tener una extensión superior si consejo de socios, encargado de su revisión, así lo decida.

**Formato y estilo.** Los trabajos deben estar redactados en castellano o inglés y constarán de las siguientes partes:

- Título
- Relación de autores: Nombre y apellidos e institución a la que pertenece en minúsculas. En el caso de varios autores, la institución se indicará mediante superíndices. Se añadirá su dirección electrónica.
- Resumen y palabras clave: De no más de 250 palabras y 4-6 palabras significativas y elección libre.
- Texto del artículo: en el texto, las reseñas bibliográficas consultadas deben citarse mediante los apellidos completos de los autores, excepto cuando el número de estos sea superior a dos, en cuyo caso se incluirá sólo el apellido del primer autor seguido de 'et al' (en cursiva). Deben usarse comas para separar el nombre del autor(es) de la fecha y letras minúsculas para diferenciar dos o más artículos del mismo autor(es) publicados el mismo año (e.g, GÓMEZ, 1999a). Las citas múltiples deberán ordenarse cronológicamente, utilizando un punto y coma para separar las de distintos autores.
- Bibliografía: Debe incluir únicamente las referencias citadas en el texto. Se ordenará alfabéticamente por autores y se adaptará a las siguientes reglas:

- Libros: Apellidos e iniciales de todos los autores, (año de publicación): Título, Editorial, localidad de publicación (país), número total de páginas.

- Artículos de revistas científicas: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo, Nombre de la revista, número de volumen, primera y Última página del artículo.

- Artículos en volúmenes especiales o colectivos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. En: Título del Volumen especial (Iniciales y Apellidos de los editores del volumen). Editorial, localidad de publicación (país), primera y Última página del artículo.

- Actas y resúmenes publicados en congresos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. Nombre de la publicación del Congreso, número de volumen (si procede). Editorial, localidad de publicación (país), primera y Última página del artículo.

- Tesis e informes técnicos sin publicar: Apellidos e iniciales del nombre del autor(es), (año de realización): Título del trabajo. Universidad, localidad (país), número total de páginas.

Las tablas, gráficos y fotografías se incluirán al final del artículo, numerados y con un pie explicativo, debiéndose hacer referencia a ellos en el texto. En el margen del mismo debe indicarse su posición. Las tablas deben poder leerse en el ancho de una página y estas realizadas en formato MS Word y los gráficos y fotografías han de ser entregados en formato TIFF, BMP o JPEG.

**Envío de los originales.** Los manuscritos se enviarán como archivo adjunto a través de correo electrónico. Los archivos estarán necesariamente en formato Microsoft Word. Las fotografías, tablas y gráficos deben ser anexados en ficheros individuales.

**Derechos de autor.** Los autores al enviar un manuscrito consienten, en caso de ser aceptado para su publicación, ceder a la revista los derechos exclusivos e ilimitados para su reproducción en cualquier forma y medio de difusión. La revista no se hace responsable del contenido de los artículos publicados ni comparte necesariamente las opiniones vertidas por los colaboradores.

**Contraportada:** Imágenes de la clausura del X CIOT y del nombramiento de Socio de Honor de FUNDICOT a D. Raoul Servert Martín



En la página web de la asociación (<https://www.fundicot.org/>) se puede seguir las actividades desarrolladas o previstas por la asociación, así como en Facebook (<https://eses.facebook.com/Fundicot>) y Twitter (<https://twitter.com/fundicot?lang=es>)