

nº 2 - año 2018

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente  
en un mundo en cambio

Revista de la  
Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT



CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL  
**TERRITORIO**



**Director:**

Raoul Servert

**Coordinación de la edición, y diseño:**

Raoul Servert

**Foto/diseño de cubierta:**

Raoul Servert

**Edita:**

FUNDICOT

**Presidente:**

Antonio Serrano Rodríguez

**Vicepresidente:**

Raoul Servert

**Secretario:**

Enrique Antequera Terroso

**Tesorero:**

Agustín Martín Espinosa

**Vocales:**

Teresa Arenillas Parra

Manuel Borobio Sanchíz

Julián Bueno Risco

Joaquín Farinós Dasí

Pablo Fidalgo García

Purificación Gallego Martín

Candelas Herguedas

David Molina Villar

José Luis Nicolás Rodrigo

Margarita Ortega Delgado

Esther Rando Burgos

Manuel Román Lorente

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa

Jorge Juan Vega i Miguel

**Redacción, Administración y Suscripciones:**

C/ General Arrando, 38 28010-Madrid

Teléfono-Fax: 91 308 50 29

<http://www.fundicot.org>

Depósito legal: M-22.729-1981

ISSN 0212-0798

Cuadernos de Ordenación del Territorio se publica en papel y en soporte PDF, accesible desde nuestra página web [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org).

Para publicar o colaborar con la revista, FUNDICOT facilita las normas establecidas a tal efecto.





# SUMARIO

**005/012** LA RESPUESTA AUTONÓMICA A LOS PRINCIPALES RETOS DE LA SOCIEDAD ACTUAL COMO GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DEL PREVISTO 9º CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (9CIOT).

**Antonio Serrano Rodríguez**. Presidente de FUNDICOT.

**013/015** JORNADA: ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. PRESENTACIÓN.

**Miguel Ángel Troitiño Vinuesa**. Catedrático de Geografía Humana. UCM.

**017/018** PALABRAS DE INAUGURACIÓN DE LA REUNIÓN CIENTÍFICA “ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO.

**Miguel Luque**. Decano de la Facultad de Geografía e Historia. UCM.

**019/029** ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. UNA VISIÓN DEL DESARROLLO DE LA JORNADA.

**Raquel Berzosa Pareja**. Investigadora Departamento Geografía. UCM.

**031/038** LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CULTURA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

**Joaquín Farinós Dasí**. Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universitat de València.

**039/041** REFLEXIONES SOBRE DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA Y SUS AFECCIONES TERRITORIALES, SOCIOECONÓMICAS Y AMBIENTALES.

Plantea la cuestión: **Raoul Servert**. Geógrafo. Vicepresidente de FUNDICOT.

**043/047** EL PATRIMONIO TERRITORIAL EN EL PAÍS DE LAS MARAVILLAS.

Plantea la cuestión: **Manuel Borobio Sanchíz**. Arquitecto y Planificador territorial.

**049/053** ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. VISIÓN DESDE CANTABRIA.

**José Manuel Lombera Cagigas**. Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria.

**055/059** ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. VISIÓN DESDE LA COMUNITAT VALENCIANA.

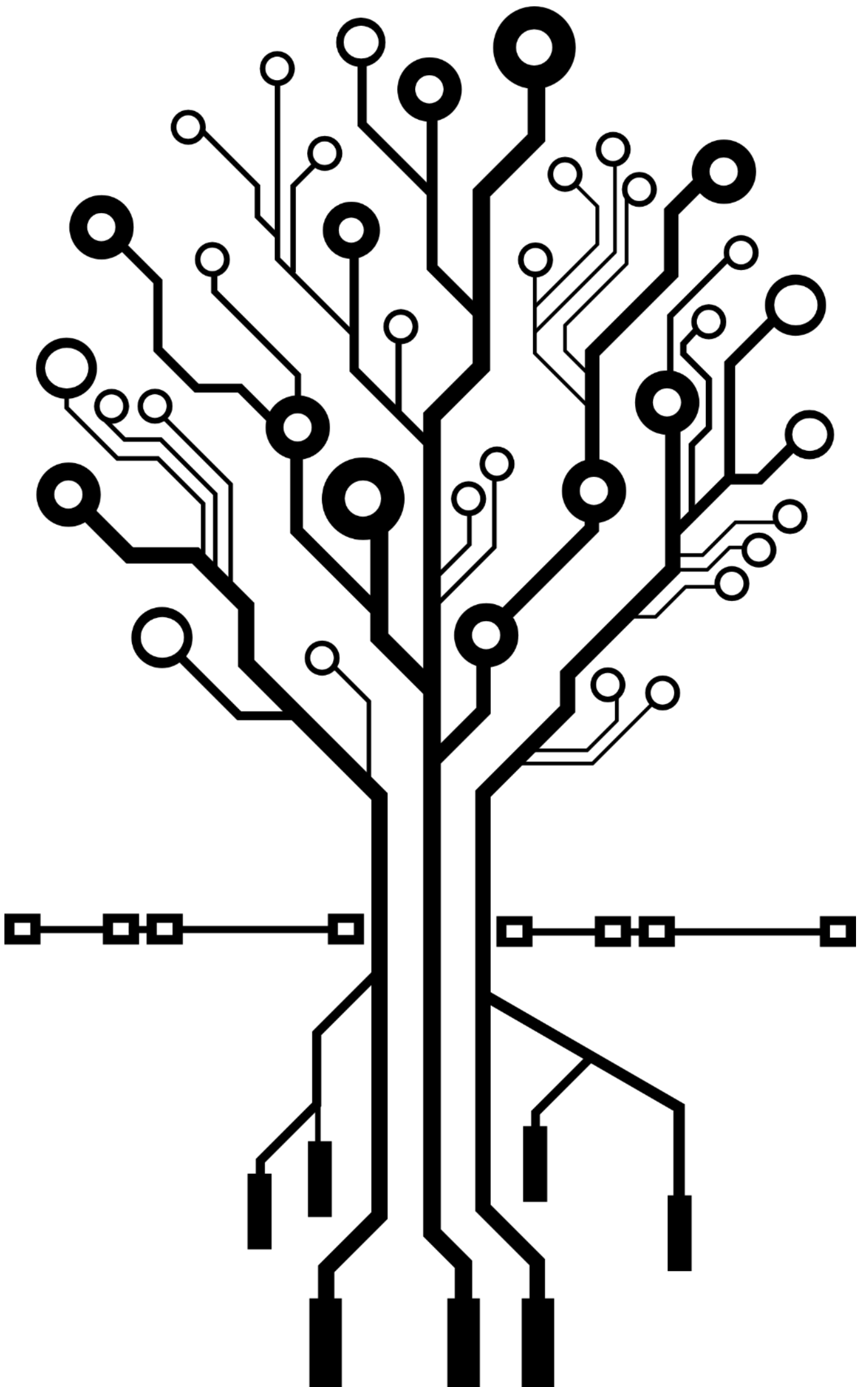
**José Luis Ferrando Calatayud**. Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

**061/071** ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. VISIÓN DESDE LAS ILLES BALEARS.

**Luis Corral Juan**. Director General d'Ordenació del Territori. Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat. Illes Balears.

**073/079** ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. VISIÓN DESDE ARAGÓN.

**Joaquín Palacín Eltoro**. Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón.



## LA RESPUESTA AUTONÓMICA A LOS PRINCIPALES RETOS DE LA SOCIEDAD ACTUAL COMO GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DEL PREVISTO 9º CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (9CIOT)

*Antonio Serrano Rodríguez*  
*Presidente de FUNDICOT*

### 1. INTRODUCCIÓN.

Esta revista corresponde al segundo trimestre de 2018 y se debía haber publicado en el mes de mayo/junio de este año. Debía contener no sólo la Presentación del 9º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (9CIOT), cuya celebración estaba prevista en Santander durante los días 17, 18 y 19 de octubre de 2018, sino también el Programa del 9CIOT y definir las líneas fundamentales de los contenidos para lo que se organizó la Jornada. Desde FUNDICOT se plantearon a los Directores Generales de Cantabria, Illes Balears, Aragón, Comunidad Valenciana y Principado de Asturias, una serie de cuestiones que pretendían enmarcar los contenidos que el Comité Organizador consideraría en su siguiente reunión para definir el Programa final del 9CIOT.

Lamentablemente esa segunda reunión del Comité Organizador no se produjo hasta junio de 2018 y esta revista no ha podido ver su luz hasta dos meses más tarde, cuando todavía no se ha definido el Programa del 9CIOT, y lo único que por ahora se puede avanzar es que se pretende su celebración para el mes de marzo de 2019.

Obviamente, desde FUNDICOT tenemos que pedir disculpas por este retraso, sobre todo a los científicos y profesionales que han hecho un esfuerzo por cumplir los plazos definidos en la convocatoria inicial del 9CIOT, presentando sus ponencias y comunicaciones en tiempo y forma, cuyo mantenimiento a la futura celebración del Congreso deseamos y esperamos que se produzca.

La Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, mantendrá en el 9CIOT la línea de continuidad de los ocho anteriores -cuya gestión y organización material ha desarrollado complementada con la participación de distintas instituciones y organismos en la organización de los mismos- buscando en sus contenidos el análisis y valoración de la evolución y circunstancias que condicionan la dinámica territorial, ambiental y urbana, así como las medidas que pueden incidir en la búsqueda de los que han sido -y son- los Objetivos prioritarios de las labores de la Asociación: el avance hacia un desarrollo más sostenible ambientalmente, más cohesionado socio-económicamente y más equilibrado territorialmente.

En todos los CIOT el objeto principal ha sido la problemática de la Ordenación del Territorio, de la Política Regional, del Urbanismo y del Medio Ambiente, principalmente en España, Europa e Iberoamérica, buscando divulgar los logros en Ordenación del Territorio, Urbanismo o Medio Ambiente en estos ámbitos, el establecimiento de lazos científicos entre las distintas comunidades centradas en estos campos, y recuperar las relaciones entre los ya muchos técnicos, funcionarios e investigadores europeos e iberoamericanos con formación en estas materias.

Con estos objetivos, la realización de la Jornada cuyos contenidos se recogen en esta revista, en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid, el 15 de febrero de 2018, con la organización de dicha Facultad y, en especial de su Departamento de Geografía, tenía como objeto básico el plantear a cinco Directores Generales, competentes en Ordenación del Territorio en sus respectivas Comunidades Autónomas, en una misma Mesa Redonda, cuál era la dinámica y posicionamiento de las mismas en tres cuestiones claves para la transformación de sus respectivos territorios, que pretenden configurar los contenidos básicos del 9CIOT:

- 1ª. La problemática energética y su incidencia sobre el Calentamiento Global.
- 2ª. La creciente incidencia de una Revolución Científico-Tecnológica que está implicando una verdadera disrupción socioeconómica, ambiental y territorial.
- 3ª. La necesidad de incidir sobre un Patrimonio territorial y sobre un Paisaje crecientemente dependiente de los procesos de cambio global que afectan la sociedad actual.

Cada cuestión fue planteada por tres asociados de FUNDICOT para contrastar las dinámicas en marcha en cada Comunidad Autónoma y las previsiones definibles sobre los citados temas. Intervinieron en la Mesa Redonda y se resumen y/o recogen sus aportaciones posteriores a la misma de: D. José Manuel Lombera Cagigas, Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria; D. Joaquín Palacín Eltoro, Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón; D. Luis Antonio Corral Juan, Director General de Ordenación del Territorio de les Illes Balears; D. José Luis Ferrando Calatayud, Director General de

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana; y D. Juan Fernández Pereiro, Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Previamente, en la Revista se incorporan las presentaciones que se realizaron por parte de: D. Miguel Luque Talaván, Decano de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid; D. Javier Gutiérrez Puebla, Director del Departamento de Geografía de la citada Universidad Complutense de Madrid; D. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, Catedrático de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid, quién introdujo la presentación de las Conclusiones del 8º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente (8CIOT), celebrado en Fuerteventura, en 2016, y del libro “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un Mundo en Cambio”, coordinado por Antonio Serrano Rodríguez y editado por la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, (acuerdo entre Conselleria de Territorio de la Generalitat Valenciana y la Univ. de València), cuyo titular, Joaquín Farinós Dasí, intervino sobre “La necesidad de una nueva cultura de la Ordenación del Territorio”.

## **2. OTRO MUNDO, OTRAS NECESIDADES.**

El objetivo de potenciar el papel y el valor de la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Medio Ambiente en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente, más cohesionado socioeconómicamente y más equilibrado territorialmente adquiere una dimensión especial ante los Retos que plantea un Siglo XXI que, en 2008, inició una de las crisis financiero-especulativas más significativas del último siglo en el mundo desarrollado, que nos ha llevado a una situa-

ción, diez años después, en la que los conceptos más frecuentes en su diagnóstico son los de inestabilidad, fragilidad e imprevisibilidad, tanto en la dimensión socioeconómica, como en la ambiental o geoestratégica/territorial. Los términos de adaptación/resiliencia ganan espacio ante una crisis/cambio global que se asocia a problemáticas que Naciones Unidas ha venido periódicamente recogiendo en Informes, cada vez más preocupantes en lo que se refiere a las dimensiones ambientales y territoriales de la evolución de la Humanidad, destacando al respecto: la problemática asociada al progresivo Calentamiento Global del Planeta; a la problemática energética; a los efectos disruptivos de la Revolución Científico-Técnica; a la superación de los límites ecológicos; a la sexta gran extinción de especies -con gravísima afección a la biodiversidad y a la salud humana-; o a la creciente desigualdad socioeconómica, poniendo el acento en los efectos derivados de dichos problemas sobre el bienestar de la población mundial, sobre nuestro Patrimonio Territorial (natural, cultural y artificial) o, incluso, sobre la propia supervivencia de la Humanidad en la Tierra.

Los CIOT celebrados hasta ahora han venido anticipándose a la consideración de los efectos de una dinámica global que exige afrontar un cambio de época, en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En ellos se ha defendido que, desde la Ordenación del Territorio, es posible encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de una crisis global que aunque ha encontrado el camino para la recuperación de las grandes magnitudes macroeconómicas globales, lo está haciendo en el marco de una inestabili-

dad y fragilidad tan elevada, y con unos “daños colaterales” no corregidos tan elevados, que sigue presente la necesidad de promover un cambio de rumbo radical en la misma. Sin embargo, la imprescindible capacidad de actuación pública para corregir el rumbo cada vez se encuentra más limitada y condicionada por circunstancias externas a los instrumentos políticos disponibles (endeudamiento público, capacidad de control del sistema financiero-especulativo, posición oligopolística de las multinacionales, etc.) que limitan y condicionan fuertemente las posibilidades de intervención a nivel local, regional o incluso estatal.

En este marco es en el que hay que inscribir las diez Conclusiones aprobadas tras el 8ºCIOT que matizan y complementan las Conclusiones de Congresos anteriores, y que se recogen específicamente en el libro editado tras el mismo, antes citado.

De estas Conclusiones es posible destacar, brevemente:

### **Primera conclusión: Transformar el mundo.**

Como señala Naciones Unidas con su Agenda 2030, es necesario “Transformar el mundo”, lo que implica transformar nuestro Modelo de desarrollo urbanístico y territorial, avanzando urgentemente, a nivel global y local, hacia otra Cultura del Territorio y de la ciudad, y hacia otro Modelo de Desarrollo Económico y Social, teniendo en cuenta los condicionantes del Cambio Global.

Particularmente ello afecta prioritariamente: a la insostenibilidad de la generalización de los niveles de consumo occidentales a toda la población del Planeta; a la necesidad de potenciar los cambios que permitan 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; a la obligación de conseguir que todas las autoridades y administraciones colaboren para erradicar la corrupción, el dinero negro asociado a la actividad inmobiliaria y a la especulación del suelo, los paraísos fiscales y la ingeniería financiera “relocalizadora” de recursos fiscales; a que mediante una nueva fiscalidad (global y verde) se eviten los riesgos socio-políticos que implican la pérdida de bienestar de una parte importante de la población, y las crecientes desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias producido en las sociedades desarrolladas; a avanzar hacia una mayor relevancia de las Energías renovables, a una mejora significativa del ahorro y eficiencia energética, con una descarbonización y desmaterialización de la sociedad a nivel Global; y a conseguir una colaboración activa en la mitigación del calentamiento global con medidas directas para lograr una movilidad sostenible y un ahorro y eficiencia energética real en los sectores productivos y en los edificios.

**Segunda conclusión: Se necesitan nuevas formas de planificación territorial y urbana.**

La normativa y las planificaciones urbanísticas y territoriales deben partir de unos Objetivos y Políticas claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía de la forma más amplia posible, concertados y coordinados interadministrativamente, que puedan subsumir en su seno, o servir de guía de referencia a todas las políticas con impactos territoriales relevantes; deben evolucionar hacia enfoques comprensivos e integrales, con políticas y objetivos coherentes, coordinados con los respectivos económicos y ambientales; con normas y procedimientos reglados que regulen la imprescindible coordinación interadministrativa; y deben seguirse y controlarse los efectos que

se van produciendo de su aplicación y gestión, incorporando unos indicadores del grado de cumplimiento de los Objetivos definidos para el Plan y las Normas correspondientes, que permitan realimentar los procesos en función de dicho grado de cumplimiento, con la implicación proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos. Al mismo tiempo, deben ser procesos dinámicos y proactivos, con capacidad de adaptación y resiliencia ante cambios inesperados en una sociedad crecientemente compleja que está sometida a riesgos naturales crecientes (cambio climático, superación de los límites ecológicos, dependencia energética, etc.), que incorporen acciones de divulgación entre la ciudadanía para hacer más patentes los efectos positivos que se derivan de la práctica de una adecuada ordenación territorial y urbana, frente a los negativos que se producen cuando, en idénticas circunstancias, éstas no se llevan a cabo, utilizando el efecto demostración de “buenas prácticas”, para aprender de ellas y si es recomendable reproducirlas, así como comprender las causas de los errores cometidos, en su caso, para evitar su reiteración.

**Tercera conclusión: La prioridad de la regeneración urbana.**

Debe minimizarse la nueva expansión urbanística fuera de la ciudad consolidada (limitación del perímetro de crecimiento urbano), regenerando, compactando y densificando el suelo urbano ya consolidado, y cuestionando el papel jugado por la zonificación y las infraestructuras económicas desde la perspectiva de valorar las contradicciones de su contribución real al desarrollo urbano, territorial y regional. Queda clara la necesidad de un nuevo enfoque para un nuevo desarrollo social, en el que las potencialidades y riesgos de la actual Revolución Científico-Técnica, de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y sus

efectos disruptivos, así como la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben jugar un papel fundamental. Actuar sobre la ciudad consolidada debe plantearse desde enfoques integrados que incorporen los valores de la sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social, junto a los culturales y de buena gobernanza. Por otro lado, la recuperación urbana tiene que ir unida a la productiva y a la nueva “reindustrialización verde”, apostando por sectores punteros vinculados al conocimiento, a las nuevas tecnologías, a las energías renovables y a la I+D+i, que avancen en la progresiva descarbonización y desmaterialización de las ciudades y del sistema productivo. Igualmente, el nuevo Modelo de desarrollo exige modelos de movilidad sostenible y medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona.

#### **Cuarta conclusión: Necesitamos buen gobierno.**

El gobierno del territorio y de la ciudad, como dimensión pública, requiere de un liderazgo político que permita la definición decidida de las actuaciones asociadas a una visión o Modelo territorial y/o urbano de futuro, basadas en la coherencia y la concertación entre los intereses generales de la sociedad civil, que deben ser prioritarios en todos los procesos de desarrollo territorial y urbano, y los de los actores institucionales y económicos. Ello requiere una nueva relación de las Administraciones y de los Gobiernos con los ciudadanos, y una planificación territorial y urbana menos tecnocráticas, más reales y eficientes, con el desarrollo de una adecuada y renovada cultura política, territorial y urbana, de la que la ética forme parte indisoluble. Deben asegurarse mecanismos de transparencia e información ciu-

dadana, concertación, colaboración, cooperación interadministrativa e interdepartamental, y una participación real y efectiva de la sociedad civil. La participación pública y/o la democracia deliberativa, deben ser un elemento nuclear para todos los pasos ligados a la planificación, gestión proactiva, seguimiento y evaluación de efectos de la planificación territorial y urbana, aprovechando las posibilidades que las TIC establecen al respecto.

#### **Quinta conclusión: El patrimonio territorial debe ser una de las bases del nuevo modelo de desarrollo, con nuevas relaciones campo-ciudad.**

La Ordenación Territorial debe apostar por medidas que logren el cambio de Modelo de desarrollo, potenciando un cambio en las relaciones entre el campo y la ciudad, buscando el desarrollo de las potencialidades rurales e internalizando las aportaciones del medio rural y de sus ecosistemas (servicios de los ecosistemas) al medio urbano; potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas, en armónica interrelación con su entorno; estableciendo una interpretación integral del territorio más allá de la falsa dicotomía espacios urbanos/espacios rurales, espacio urbano/espacio no urbano, entendido el segundo no tanto como espacio libre o suelo no urbanizable (por negación u oposición al primero) sino como parte integrante de un mismo sistema territorial, en busca de un mejor y más adecuado equilibrio ecológico, energético y funcional; e incorporando de forma clara y precisa en la normativa y concepción del planeamiento urbanístico y territorial, esos nuevos valores y cultura territorial que se precisa. En ese enfoque, el Patrimonio Territorial, considerado como conjunto de recursos, tanto materiales como inmateriales, naturales y culturales, no solo



debe valorarse como expresión de su identidad, sino que también debe ser la base con la que armar el desarrollo del nuevo Modelo de desarrollo, propiciando su puesta en valor y conservación proactiva en el proceso de ordenación territorial, ambiental y urbana. En el medio rural la Ordenación Territorial/Desarrollo Territorial, integrando la planificación medioambiental y considerando los servicios que prestan los espacios protegidos, debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, y un paisaje, patrimonio natural y cultural y medio ambiente compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural, que debe tener igualdad de oportunidades respecto a los residentes en el medio urbano. Debe corregirse la práctica ampliamente generalizada de utilización de los asentamientos rurales para una expansión urbanística de segundas residencias de nula relación con la actividad agrícola, pero que tienen impactos negativos muy significativos sobre núcleos rurales de interés patrimonial, o sobre el paisaje y recursos naturales del ámbito afectado.

**Sexta conclusión: Debe potenciarse el papel del patrimonio natural y de las infraestructuras verdes.**

La conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas que la sustentan es un Objetivo clave para la conservación de la vida y la salud de la población sobre el planeta, por lo que debe avanzarse en la incorporación de la planificación y gestión de las áreas naturales protegidas como herramientas esenciales de la planificación del territorio, reconociendo estas áreas protegidas como territorios clave para el bienestar de la sociedad; y debe mejorarse su gestión desde una perspectiva multidisciplinar que incorpore el conocimiento científico de las ciencias biofísicas y sociales. La preservación de la biodiversidad, la regeneración de los ecosistemas

degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad (ciudades verdes) son líneas de acción imprescindibles que precisan promover su integración como elementos esenciales en la planificación territorial, manteniendo los servicios de biodiversidad y agro-diversidad de los ecosistemas multifuncionales. Es imprescindible integrar los contenidos de los programas de ordenación de los recursos naturales (PORN) en los Planes de Ordenación del Territorio que se elaboran, que deben aprovechar los cauces fluviales urbanos, los espacios naturales protegidos y los parques públicos para integrar corredores ecológicos regionales de biodiversidad (infraestructuras verdes), a la vez que se establecen procesos de gestión de los espacios protegidos y del Patrimonio natural concertados y coordinados con las necesidades de los entornos sociales rurales en que se sitúan, y con la necesidad de disminuir los riesgos y aumentar la resiliencia ante catástrofes cada vez previsiblemente más frecuentes y de mayor magnitud como consecuencia del calentamiento global.

**Séptima conclusión: Un turismo respetuoso con el paisaje como patrimonio social.**

El Paisaje de calidad es un elemento patrimonial directamente ligado al bienestar social y también al atractivo turístico de los territorios, por lo que su consideración debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, manteniendo su calidad de forma prudente y creativa, y recuperando los paisajes que hayan sido deteriorados, para construir “lugares de vida y de disfrute”. Desde la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje se han producido avances significativos en ese sentido, pero la operatividad de los instrumentos diseñados es aún limitada y con acusados desajustes entre las formulaciones jurídicas y las realidades prácticas. Específica-



mente, en la regulación y ordenación turística se necesitan nuevos métodos de intervención que se compadezcan con el territorio y sus características, estableciendo patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y evitando la masificación y la dependencia de un único tipo de turismo (sol y playa) o del turismo como única área de actividad de ciertos territorios. Debe establecerse una rigurosa limitación de una oferta extra-hotelera consumidora de más suelo y normalmente deterioradora del paisaje. La rehabilitación y renovación urbana en destinos turísticos obsoletos, o maduros, debe entenderse como un mecanismo fundamental en la recuperación económica y paisajística, y como potencial motor económico en territorios, como las islas, con limitaciones para nuevos crecimientos por expansión sobre nuevos suelos.

**Octava conclusión: Las imprescindibles evaluaciones de impacto.**

El avance hacia un nuevo Modelo de desarrollo exige mecanismos claros y precisos de Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial de los propios planes territoriales, ambientales o urbanos -así como, con mucha más razón, de los planes o actuaciones sectoriales-, siendo preciso corregir las insuficiencias que las Leyes de Impacto presentan, incorporando, como mínimo, los efectos de dicho planeamiento sobre los procesos de descarbonización (reducción de consumo de carbono en el ciclo integral de los procesos contemplados), desmaterialización (reducción del consumo de materiales en el ciclo integral de los procesos contemplados) y de mejora de la eficiencia energética; sin olvidar el no siempre recomendable progresivo incremento de aspectos e Informes a elaborar e incorporar en los procesos de Evaluación que se han ido estableciendo. Los procedimientos de Evaluación ambiental y territorial del planeamiento deben viabilizar

una gobernanza que posibilite compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo de los objetivos perseguidos para las ciudades y el territorio. La información y transparencia pública, la explicación de las causas y causantes de los impactos ambientales y territoriales, la concertación de objetivos y la corresponsabilización social en su alcance, son elementos fundamentales en estos nuevos procesos de Evaluación de impacto.

**Novena conclusión: La adaptación del modelo de desarrollo a los nuevos retos sociales exige avanzar hacia otra cultura del territorio y de la ciudad.**

Es necesario y urgente establecer las actuaciones precisas para avanzar, a nivel global y local, hacia otra Cultura del Territorio y de la Ciudad que posibilite el Modelo alternativo de desarrollo propugnado, que no puede olvidar los elementos disruptivos ligados a la actual Revolución Científico-Técnica, y a unas TIC que han irrumpido con fuerza en la forma de relacionarse las personas y éstas con el entorno, estableciendo nuevas relaciones económicas y cambios en los usos del suelo. El Planeamiento Urbanístico y Territorial debe incorporar las nuevas potencialidades de las TIC y de la Inteligencia Artificial en todas sus dimensiones, para mejorar la Gestión de los Servicios Territoriales, Urbanos y del Transporte, promover y facilitar nuevas formas de Participación Ciudadana, mejorar la Calidad Ambiental y, en síntesis, contribuir a mejorar el bienestar ciudadano, evitando las disfunciones que implicaría quedar al margen de los cambios sociales y económicos que están produciendo la economía digital, la economía colaborativa, la ingeniería y economía circular, las nuevas ideas que mejoran el uso de recursos, su eficiencia y su aportación social a la transición energética, o la imposición de unas nuevas

relaciones laborales, etc. Ante esta situación, la planificación y gestión territorial y urbana deben, además de ser eficientes y eficaces en la consecución de los Objetivos socialmente consensuados, ser abiertas, resilientes al cambio, adaptativas y con capacidad de responder a una complejidad creciente.

**Décima conclusión: Bases para unas nuevas legislaciones urbanísticas y territoriales.**

Se necesita una progresiva adaptación de las normativas territoriales, urbanas y de incidencia territorial a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio, para posibilitar un nuevo Modelo de desarrollo -con claves medioambientales y territoriales y no solo con perspectivas economicistas- que atienda al hecho de que sectores específicos como el del turismo, la edificación, el transporte o el mundo rural van a experimentar cambios de gran magnitud. Ello exige anticipar políticas territoriales que permitan superar el Modelo actual y avanzar hacia otro Modelo de desarrollo sostenible integrado. En esta dinámica, los nuevos procesos legislativos deben ser reflexivos e innovadores; y deben partir de unos Objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía de la forma más amplia posible, con contenidos y lenguajes comprensibles, y respondiendo adecuadamente a las realidades concretas que pretenden regular. Las nuevas normas deben respetar la existencia de instancias concurrentes en temas de ordenación del territorio y urbanismo, en base a la coexistencia de intereses de distinta amplitud, regulados por distintos instrumentos

(regulaciones de la UE, Estatales, Autonómicas y Locales), logrando la compatibilidad y coordinación normativa, evitando los conflictos competenciales y la inseguridad jurídica que generan normas incompatibles o contradictorias.

**3. UN PUNTO DE PARTIDA PARA EL IX CIOT. APORTACIONES DE LAS INTERVENCIONES PRODUCIDAS.**

Como ha sucedido con anteriores CIOT, las Conclusiones del último siempre se han considerado como punto de partida del siguiente. En ese sentido, en la primera reunión del Comité Organizador, celebrada en noviembre de 2017, en Santander, se estableció una primera estructura para el Programa y para la definición de las cuatro áreas temáticas que constituirían el ámbito para la presentación de ponencias, comunicaciones o paneles por parte de los Congressistas, cuyo contenido y especificaciones pueden apreciarse en [www.9ciot2018.com](http://www.9ciot2018.com)

En las páginas que siguen se recogen las Presentaciones generales a la Jornada, así como las cuestiones planteadas a los Directores Generales, un resumen de cómo interpretó y resumió todas las intervenciones producidas la Investigadora del Departamento de Geografía UCM, Raquel Berzosa Pareja, y el propio documento facilitado por cuatro de los cinco Directores Generales sobre la temática planteada, aspectos todos ellos que tendrán particular incidencia en el 9CIOT, adicionalmente a las ya señaladas en las Conclusiones antes recogidas del 8CIOT.

## JORNADA: ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO

**Miguel Ángel Troitiño Vinuesa**

*Catedrático de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid*

*Miembro de la Junta Directiva de FUNDICOT*

El pasado 15 de febrero tuvo lugar, en el aula Magna de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid, una sesión de trabajo sobre “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un Mundo en Cambio”, organizada por FUNDICOT, el Gobierno de Cantabria y la Universidad Complutense de Madrid, con la finalidad de estimular el debate en relación a la “cuestión territorial”, en sus múltiples dimensiones.

La jornada científico-técnica se articuló en tres partes:

**Primera**, presentación del libro “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un Mundo en Cambio, Coordinado por Antonio Serrano y publicado por la Cátedra de Cultura Territorial de la Universidad de Valencia;

**Segunda**, difundir la primera circular del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: “Planificación y Gestión Integrada como Respuesta”, organizado por FUNDICOT y el Gobierno de Cantabria, realizada por Manuel Lombera; y

**Tercera**, una mesa redonda sobre la Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías, con la presencia de los directores generales de Cantabria, el Gobierno de Aragón, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Principado de Asturias.

La jornada se inició con las palabras de bienvenida del Sr. Decano de la Facultad de Geografía e Historia, D. Miguel Luque Talaván, quien agradeció a Fundicot su invitación

para la apertura de la jornada, uno de los primeros actos académicos de su mandato como decano, manifestando la satisfacción por acoger esta sesión científica en una Facultad con 160 años de historia y un rico legado científico cultural, con más de 40 grupos de investigación, 14 revistas científicas y una biblioteca de 400.000 volúmenes. Así mismo, resalto la calidad de los ponentes y su deseo de mantener la ya dilatada colaboración de la Facultad de Geografía e Historia y Fundicot.

A continuación, intervino D. Javier Gutiérrez Puebla, director del departamento de Geografía, quien agradeció la celebración de esta jornada en un centro universitario que imparte el grado de Geografía y Ordenación del Territorio, así como los masters de Tecnologías de la Información Geográfica y Dinámicas Territoriales y Desarrollo. También manifestó su satisfacción personal y del departamento por la presentación del libro donde se recogen las conclusiones y ponencias del VIII CIOT, así como el privilegio, nada frecuente, de contar en una mesa redonda donde participan cinco directores generales.

La presentación del libro “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un Mundo en Cambio”, moderada por Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, corrió a cargo de Joaquín Farinós Dasi, editor y Antonio Serrano Rodríguez, coordinador de la publicación, así como coautores de la misma. Joaquín Farinós, catedrático de Análisis Geográfico Regional y responsable de la Cátedra de Cultura Territorial de la Universidad de Valencia, con planteamientos innovado-

res en relación con la visión territorial integrada del desarrollo y la gobernanza territorial, resaltó la necesidad de una nueva cultura de la ordenación del territorio para salir de la crisis del Estado del Bienestar, afrontar los cambios y los retos territoriales actuales, articular programaciones y planificaciones de cooperación a escala regional, así como la necesidad de hacer política y gestión territorial con diferentes actores que incluyan la sociedad civil, las instituciones y los agentes económicos. En suma, construir otro modelo de Estado desde la ordenación territorial, planteando de forma diferente los modelos de planificación y gestión.

Antonio Serrano, ingeniero de caminos y economista, catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Valencia, cofundador y presidente de FUNDICOT, impulsor incansable, a nivel científico, profesional y político, de la Ordenación del Territorio en España, así como con una brillante y dilatada trayectoria en cargos de responsabilidad política en la Administración General del Estado, director del Instituto del Territorio y Urbanismo, director general de Política Territorial y Urbanismo, en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y de secretario general de Territorio y Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, se refirió, en primer lugar, a los antecedentes, la trayectoria y las actividades de FUNDICOT, entre los que destacó los VIII Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio celebrados. A continuación comentó las diez conclusiones que se recogen en el libro, donde se plantean las grandes cuestiones de la problemática territorial, urbana y medio ambiental, así como los compromisos que es urgente adquirir y los grandes retos en relación con los cambios en el modelo de desarrollo, las nuevas formas y prioridades en la planificación territorial y urbana, el buen gobierno, la preservación y uso responsable del patrimonio territorial, la necesidad de cambios profundos en la cultural territorial y urbana o las nuevas bases sobre las que se deberían fundamentar las legislaciones urbanísticas y territoriales.

La segunda parte de la jornada se centró en la presentación de la estructura y objetivos del IX CIOT que, con el lema “Planificación Integrada como Respuesta”, tendrá lugar en Santander los días 13,14 y 15 de marzo de 2019. José Manuel Lombera Cagigas, director general de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria, tras señalar el compromiso para tomar el testigo del VIII Congreso celebrado en Fuerteventura en 2016, se refirió a las cuatro grandes áreas temáticas que vertebran el congreso: A. La Ordenación y Gestión del Territorio Cara al Horizonte del 2030; B. El Patrimonio Territorial (Natural, Cultural, Paisajístico, Rural y Urbano) y su Puesta en Valor; C. La Agenda Urbana 2030 y la Problemática de las Ciudades Intermedias; D. Los Retos de la Productividad, Articulación y Sostenibilidad de las Ciudades y Territorios en el Horizonte 2030. Finalmente destacó el acento internacional del congreso, especialmente por los vínculos de Cantabria con Latinoamérica y el Arco Atlántico del Suroeste Europeo, así como que la atención se prestará a los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU, el desafío energético, el patrimonio territorial y su puesta en valor y las problemáticas de la ordenación del territorio en España.

La tercera parte de la jornada, moderada por Enrique Antequera, secretario de FUNDICOT, se articuló como mesa redonda en la que intervinieron, Joaquín Palacín Eltoro, Luis Antonio Corral Juan, José Luis Ferrando Calatayud, José Manuel Lombera Cagigas y Juan Fernández Pereiro, Directores Generales de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Cantabria y Principado de Asturias. El desarrollo de la mesa se organizó sobre la base de tres preguntas dirigidas a los directores generales: ¿Como están incorporando o piensan incorporar a su planificación territorial, urbana y ambiental la problemática de un calentamiento global inevitable y su cada vez más graves efectos? ¿Como están incorporando o piensan incorporar a su planificación las cuestiones de la

disrupción tecnológica que afectan a la producción, el empleo, la energía, el transporte y las relaciones sociales? ¿Cómo se valoran o piensan valorar la conservación y utilización sostenible del patrimonio territorial, base de la sostenibilidad ambiental, del bienestar social y de las actividades productivas de un territorio, en su planificación territorial, urbana y ambiental?, que fueron formuladas respectivamente por David Molina Villar, Raoul Servet y Manuel Borobio Sanchíz. Los directores generales, en una densa y apretada sesión, fueron planteando sus puntos de vista, así como las actuaciones, planes y programas que en cada una de las Comunidades Autónomas se están plan-

teando, evidenciando la necesidad de disponer de Estrategias Territoriales formuladas con perspectivas integradas que pongan freno al despilfarro territorial y afronten en nuevos términos la construcción de un nuevo modelo de desarrollo territorial donde se den respuesta a los desafíos del cambio climático, se asuma la dimensión económica de los servicios que presta el patrimonio territorial y se contemple el efecto territorial de las nuevas tecnologías que en un periodo corto de tiempo implican cambios profundos en los sistemas de producción, movilidad y consumo, así como en los modos y calidad de vida de la población.







## PALABRAS DE INAUGURACIÓN DE LA REUNIÓN CIENTÍFICA “ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO”

**Miguel Luque Talaván**

*Decano de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid*



Autoridades de los Gobiernos de Aragón, Cantabria, Comunidad Valenciana, Illes Balears y del Principado de Asturias, autoridades, ponentes, invitados y asistentes. Buenas tardes:

Quiero comenzar dándoles la bienvenida a la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid que se honra de acoger esta importante actividad científica preparatoria del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio “Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio” (Cantabria, 17, 18 y 19 de octubre de 2018), organizado por FUNDICOT (Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio) y por la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria.

El noveno de una prestigiosa serie comenzada en 1989 y fruto de la intensa actividad científica de la Asociación.

Doy también las gracias a los organizadores por su invitación a este acto, y en especial al profesor Antonio Serrano Rodríguez, catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Valencia y presidente de FUNDICOT y al profesor Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, catedrático del Departamento de Geografía de esta Facultad, vocal y socio de honor de la Asociación. Agradezco también la presencia en esta mesa inaugural del profesor Javier Gutiérrez Puebla, catedrático del Departamento de Geografía de esta Facultad y su director y del profesor Joaquín Farinós Dasí, catedrático del Departamento de Geografía de la Universitat de València.

La Facultad de Geografía e Historia representa una larga tradición en el seno de nuestra varias veces centenaria Universidad Complutense; siendo depositaria de uno de los más valiosos legados científico-culturales de la historia de la enseñanza en España. Ciento sesenta años nos preceden desde que la Ley Moyano de 1857 crease la Facultad de Filosofía y Letras, de la que la nuestra procede.

Desde ese bagaje histórico, pero permanentemente mirando al futuro, la Facultad de Geografía e Historia es hoy un centro académico y científico de referencia nacional e internacional, encontrándose entre los mejores centros de Humanidades del mundo.

Entre las claves de su excelencia encontramos el grado de especialización y la alta calidad de su profesorado, el nivel de formación proporcionado al alumnado matriculado, sus más de cuarenta grupos de investigación, sus catorce revistas científicas indexadas, los numerosos proyectos de investigación obtenidos en convocatorias competitivas nacionales e internacionales, y las investigaciones de alta calidad publicadas por su profesorado. Contribuye intensamente también a dicha excelencia su biblioteca

que, con más de 400.000 volúmenes, se encuentra entre las más reconocidas en el ámbito universitario español y donde la Geografía ocupa un lugar destacado entre sus fondos, contando además con una valiosa cartoteca. De igual modo hay que destacar su Museo de Arqueología y Etnología de América y sus dos colecciones, la de Numismática y el Archivo Epigráfico de Hispana, que forman parte del patrimonio histórico complutense y son un magnífico reflejo de nuestros casi ochocientos años de historia.

En esta reunión que se desarrollará hoy 15 de febrero vamos a poder disfrutar de la alta calidad de los ponentes que han sido invitados a participar en la misma. Todos ellos reconocidos especialistas procedentes de diversas universidades y organismos oficiales españoles de prestigio que tratarán de diversas temáticas de gran interés, y que estoy seguro les proporcionarán una visión precisa y completa de las cuestiones abordadas.

Confiando en que sigamos manteniendo durante muchos años más esta fructífera colaboración, es un placer y un honor recibirles en esta su Facultad y casa y darles nuestra más cordial y afectuosa bienvenida.



## «ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO». UNA VISIÓN DEL DESARROLLO DE LA JORNADA

**Raquel Berzosa Pareja**

*Investigadora del Departamento de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*

### 1. PRIMERA PARTE DE LA JORNADA.

La primera intervención correspondió a Miguel Luque Talaván, Decano de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid, de la que habría que destacar sus referencias a:

- Al año 1857, fecha en la cual la Facultad de Filosofía y Letras figura en la organización de la UCM (facultad centenaria).
- A la existencia de 40 grupos de investigación activos actuales.
- A la publicación de 14 revistas científicas indexadas.

En segundo lugar intervino Javier Gutiérrez Puebla, Director del Departamento de Geografía de la citada Universidad Complutense de Madrid, con una breve presentación del Departamento, a la que siguió la intervención de Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, Catedrático de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid, quién presentó a los intervinientes en la primera cuestión de la Jornada, referida a las Conclusiones del 8º Congreso Internacional de ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, celebrado en Fuerteventura, en 2016, y a la presentación del libro “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un Mundo en Cambio”, coordinado por Antonio Serrano Rodríguez y editado por la Cátedra de Cultura Territorial, de la Universitat de Valencia, cuyo titular, Joaquín Farinós Dasí, interviene sobre “La necesidad de una nueva cultura de la Ordenación del Territorio”. De su intervención cabría destacar las siguientes cuestiones, observaciones y propuestas:

- Tras la tercera crisis del Estado del Bienestar, que parte de mediados de los 80, la sociedad aún no se ha recuperado. ¿Cómo salir ante los cambios y retos de hoy, con conflictos en áreas costeras, áreas sometidas a mucho uso o áreas metropolitanas?
- ¿Debemos hablar de áreas o de regiones? Se decanta por regiones.
- Señala que no se debe competir entre ciudades que quieren mantener su hegemonía sobre otras ciudades o el territorio que “dominan”. Como alternativa hay que articular programaciones y planificaciones conjuntas, aunque hasta ahora se ha hecho sólo de un modo normativo, y los agentes del territorio no lo han visto siempre bien.
- FUNDICOT propone construir desde acuerdos tras años de análisis. Nadie es perfecto, pero hay que seguir buscando luces, «perlas» con efecto demostrativo que calen en los políticos y en la población.
- Hay que optar por otro modo de hacer política y gestión territorial, contando con diferentes actores que incluyan la sociedad civil, las instituciones y los actores económicos.
- La generación de plusvalías y de riqueza ha de traducirse en generación de oportunidades.
- Debe procurarse el margen necesario en los próximos años para construir otro modelo de Estado desde la Ordenación del Territorio.
- Destaca la necesidad de plantear de forma diferente los modelos de gestión y planificación.

Antonio Serrano Rodríguez, Presidente de FUNDICOT, señaló la realización, por FUNDICOT con distintas colaboraciones, de Ocho Congresos Internacionales para la reflexión territorial y sus conclusiones, haciendo un repaso a los antecedentes y actuaciones de FUNDICOT, Asociación constituida desde hace 43 años cuya máxima preocupación es el desarrollo territorial sostenible. Para colaborar a esta finalidad ha realizado 34 cursos de postgrado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (COTMA), 8 congresos internacionales (CIOT), investigaciones para el MARM sobre 30 años de transformaciones territoriales en España y perspectivas futuras, trabajos como el de “Cambio global 2020: Transportes”, el de un Estudio-Propuesta para una Reserva de Biosfera en Álava Central, o la propuesta de unas Directrices de Ordenación del Territorio para el Principado de Asturias, en 2013. También ha impulsado, entre otros, trabajos de Custodia del Territorio, realizando una labor continua de seguimiento de las políticas territoriales en España, o está colaborando en la realización de distintos foros y seminarios (Foro Transiciones, Club de Roma, Paisaje Astigarraga, etc.).

Adicionalmente, además de la publicación de la Revista de la Asociación, que puede leerse en [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org), ha contribuido a la realización y publicación de dos libros: “Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo” (A. Serrano, J. Farinós et al.). Universitat de València, 2015, y “Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio”. Antonio Serrano Rodríguez (coord.), Universitat de València, 2017.

Los Objetivos de trabajo actuales de FUNDICOT se centran en:

- Problemas y causas de la situación territorial, ambiental y urbana actual.
- Perspectivas al 2030.
- Qué hacer.

Por último, en su intervención, destacó los siguientes aspectos:

- En el marco de incertidumbre de la sociedad actual es preciso, para el horizonte del 2030, potenciar en la mayor medida posible el objetivo de avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible.
- El Patrimonio territorial, concebido como aquello que heredamos de nuestros antepasados y hemos de dejar mejorado a las generaciones futuras implica una perspectiva comprometida con su conservación y valoración, entendiéndolo como un marco de vida y de relación entre las personas y el medio, de cuyo estado va a depender el bienestar de aquellos.
- Nuevos retos debido a la disrupción tecnológica, al desarrollo de las Agendas 2030 y a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, a la Agenda Urbana de HABITAT III y su plasmación en las Agendas Urbanas Europeas y españolas, a los retos del Cambio Climático y Energético, etc.
- La preocupación por la proliferación de documentos de Ordenación del Territorio sin determinaciones, no vinculantes, sin capacidad de transformación real; o a su sustitución por planes de paisaje sin incidencia significativa en los procesos reales de transformación del territorio.
- La potenciación de una participación ciudadana real que corrija las altísimas insuficiencias de los procesos tradicionales, logrando una confianza (transparencia) e interés por una información (clara y comprensible) que le permita comprender y concienciarse de los problemas actuales y de sus causas, colabore en la concertación de objetivos y se corresponsabilice en los procesos de transformación territorial, corrigiendo la dinámica tendencial en la que estamos inmersos.



## 2. SEGUNDA PARTE DE LA JORNADA.

Convocatoria del 9CIOT. «Planificación y gestión integrada como respuesta»

Presentación: Enrique Antequera Terroso. Profesor Titular, Universidad Politécnica de Valencia.

Moderación: José Manuel Lombera Cagigas. Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria.

El Moderador presenta la novena edición del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (9CIOT) que se celebrará en Santander (Cantabria) entre el 17 y 19 de octubre de este 2018. Heredan el testigo del anterior congreso, celebrado en Fuerteventura en 2016. Especial acento internacional por el vínculo de Cantabria con Iberoamérica y el arco atlántico -suroeste de Francia y Portugal-. Se tratarán asuntos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 planteados por la ONU, el desafío energético, la preservación territorial y su puesta en valor o la ordenación territorial en España.

Intervinieron en la Mesa Redonda, además del Moderador:

*Joaquín Palacín Eltoro.* Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón.

*Luis Antonio Corral Juan.* Director General de Ordenación del Territorio de les Illes Balears.

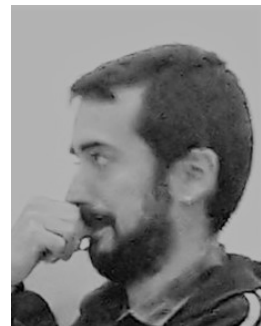
*José Luis Ferrando Calatayud.* Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

*Juan Fernández Pereiro.* Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias

## 3. CUESTIONES A TRATAR

### PRIMERA CUESTIÓN:

*¿Cómo están incorporando o piensan incorporar a su planificación territorial, urbana y ambiental la problemática de un calentamiento global inevitable y sus cada vez más graves efectos?*



Plantea la cuestión: **David Molina Villar**

## Respuestas:

A. **Joaquín Palacín Eltoro**. Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón.

En el Gobierno de Aragón se diferencian el Dpto. de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, y el Dpto. de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, en el que se inscriben sus competencias. Además de la Ordenación del Territorio, de este Dpto. dependen también las áreas de Transportes, Urbanismo, Carreteras, Vivienda y Rehabilitación y Turismo.

En 2014 se aprobó la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) por un gobierno de distinto color político que el actual que, sin embargo, prosigue con su desarrollo por coincidir en la importancia dada a la planificación y sus tiempos. La EOTA contiene una memoria con el sistema de análisis territorial de Aragón y su diagnóstico, el documento del modelo territorial, con sus estrategias e indicadores, así como las normas asociadas a su desarrollo. La EOTA, es decir, el desarrollo territorial de Aragón se articula en torno a 15 ejes: población, actividades económicas, alojamiento, equipamientos y servicios, movilidad y accesibilidad, escenario vital y patrimonio territorial, sostenibilidad, etc.

([http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/VertebracionTerritorioMovilidadTransporte/Areas/01\\_Ordenacion\\_territorio/EOTA\\_Documento\\_Resumen.pdf](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/VertebracionTerritorioMovilidadTransporte/Areas/01_Ordenacion_territorio/EOTA_Documento_Resumen.pdf)).

Un tema común, presente en todos los ejes de la EOTA, es el calentamiento global, relacionado con los límites ambientales, la movilidad, la agricultura y la ganadería, etc. El objetivo general que ha de perseguir una estrategia territorial es la mejora de la calidad de vida.

B. **José Luis Ferrando Calatayud**. Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

Destaca como mensajes más relevantes:

- El primer problema de la Comunidad Valenciana es la infrafinanciación autonómica.
- Han hecho normas. La Estrategia Territorial Valenciana se sustenta sobre la calidad técnica y persigue ser útil. Para el gobierno anterior no tenía peso, pues su cumplimiento no era un requisito para la aprobación de otros planes. Este nuevo gobierno convierte la Estrategia en vinculante.
- Desde el año 2002 se acumulaban en las estanterías 30.000 km<sup>2</sup> pendientes de recalificación. Ahora se desestiman proyectos que se presentaron en cuando se preveía un crecimiento poco ajustado a la realidad. Por ejemplo, con suelos de marjales tradicionales situados 1 m por debajo del nivel del mar y, por tanto, no urbanizables.
- La Estrategia apuesta por la ciudad compacta, con perspectiva de género, prima el transporte público sobre el privado, la peatonalización de las calles o más zonas verdes en zonas de cara adquisición (los estándares anteriores se habían rebajado).
- El nuevo planeamiento tendrá que tener en cuenta el impacto ambiental (transporte, nuevos crecimientos y desarrollo urbano) y se está exigiendo que, aunque no sea nulo, sea el menor posible.
- Las nuevas tecnologías se pueden aplicar para analizar donde existe transporte público.
- Se racionaliza el tipo de construcción y se descarta el modelo de chalé con parcela de 1.000 m<sup>2</sup>.
- Interés por la infraestructura verde que no es lo que sobra (suelo no sellado), sino aquellas zonas arboladas, con patrimonio histórico, zonas inundables, etc., que hay que analizar a priori y priorizar su preservación de cara a los nuevos usos que se quiera o deba dar a los suelos.
- Urbanismo de calidad significa resiliencia frente al cambio climático y que ésta está presente en el planeamiento.

- Racionalizar los recursos. Cada municipio no es necesario que cuente con un cementerio, un polígono industrial o infraestructuras de transporte público, etc. Adaptar las necesidades y dotaciones a la escala en la que se vive que es supramunicipal. La naturaleza, la infraestructura verde no sabe de esta división.
- El sistema de ciudades ha de ser supramunicipal, en clave de planeamiento regional.
- Buscar el «bienestar climático», la cualificación del territorio. No se trata de invertir en grandes actuaciones/iconos, sino de poner en valor lo que se tiene (lo forestal, lo agrícola, etc.).
- Nueva iniciativa para adecuar una vía litoral, a modo de Camino de Santiago.
- Planificación territorial en la que tiene peso específico la infraestructura verde.

C. **José Manuel Lombera Cagigas**. Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria.

Destaca en su intervención:

- La elaboración del Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT), que es el primero que aborda el cambio climático. Se realiza un análisis a 50 años, señalando la importancia de las escalas temporales en lo relativo al cambio climático. Se trata de un elemento transversal del modelo territorial por sus efectos en la actividad económica, el patrimonio (natural y cultural), los desarrollos urbanos preexistentes, etc.
- Se reconocen los servicios ecosistémicos, por ejemplo, la absorción y almacenamiento del carbón.
- El modelo actual de movilidad no es compatible luego es necesario transformarlo.
- La nueva Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria 2017-2030 que se aprobará en 2018. La anterior alcanzaba hasta 2017.

- Acciones orientadas al ahorro energético desde el planeamiento urbanístico o la eficiencia energética en los edificios.
- Señala como tercer instrumento el Plan de Ordenación del Litoral que considera la relación del cambio climático con las costas o las infraestructuras de litoral (Puertos estatales, autonómicos...).

D. **Luis Antonio Corral Juan**. Director General de Ordenación del Territorio de les Illes Balears.

Destaca en su intervención:

- En las Baleares, al igual que en el archipiélago canario, existen otras entidades administrativas, los Cabildos insulares, que cuentan con las competencias transferidas en materia de ordenación del territorio y hacen, por ejemplo, los Reglamentos. De tal modo que la Dirección General del Gobierno Balear “hace poco” en estas materias. Hay cuatro Consejos insulares y cada uno de ellos cuenta con su propio Plan de Ordenación del Territorio.
- En las Islas Baleares preocupa el cambio climático: subida media de las temperaturas (1,8°C en los últimos 8 años) que vaticina un incremento de entre 3 y 5 °C para la región en los próximos años (el doble de la media mundial).
- En cuanto a la movilidad, subraya la realidad insular. Sólo Mallorca cuenta con un perímetro superior a los 100 km. Es la región con más puntos de recarga eléctrica para vehículos.
- Cuenta con una Ley de Cambio Climático pionera que está en proceso de redacción y que pone sobre la mesa cuestiones de peso: Cambio en la producción energética: de fósil-contaminante a las energías renovables. Prevé una reducción de la emisión de gases de efecto invernadero del 40 %, frente al 20 % de los ODS para el 2030, y del 90 % para el año 2050.



Lleva a cabo un estudio continuado de la evolución del clima y sus consecuencias para preparar los diferentes sectores (Agua, Turismo, Salud, Medio Ambiente, etc.). Y ya está disponible el primer estudio en los portales de la Consejería.

**E. Juan Fernández Pereiro. Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.**

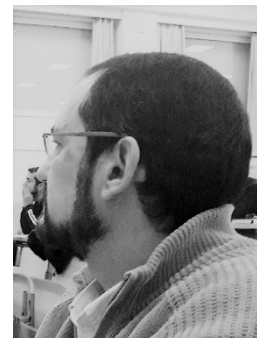
Destaca en su intervención:

- Se está trabajando en la actualización, revisión de las Directrices de OT. En particular lo que afecta al Área central, donde se da una mayor concentración económica y de ciudad compacta.
- Existe una interrelación de la conciencia medioambiental con la conciencia territorial.
- Atentos a los elementos que el territorio debe tener para que sea funcional para todas las demandas de uso. Panoplia de planes sectoriales que deben de funcionar eficientemente al unísono: Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) (2005). Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el Aprovechamiento de la Energía Eólica (2007), Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2014-2024 (consorcio COGERSA), planes de la calidad del aire, Estudio de la Movilidad (en proceso). Conformarán un Consejo para coordinar las actuaciones de las distintas administraciones.

**SEGUNDA CUESTIÓN:**

*La cada vez más rápida disrupción tecnológica está afectando a la producción, al empleo, a las relaciones sociales y a la localización y futuro de muchas empresas y, en particular, a la energía, el transporte, así como a las posibilidades de una participación pública más deliberativa y proactiva.*

**¿Cómo están incorporando o piensan incorporar a su planificación territorial, urbana y ambiental estas dinámicas?**



Plantea la cuestión: **Raoul Servert**

En la disrupción tecnológica hay cinco tecnologías clave: inteligencia artificial, internet de las cosas, vehículos automáticos, blockchain, e, impresoras 3D y 4D. La cuestión es cómo afectan y afectarán a los sectores del transporte, defensa, salud, etc. Cuáles serán sus impactos económicos, su repercusión en la educación, sobre la desigualdad, etc.

Responden:

**F. Joaquín Palacín Eltoro. Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón.**

En Aragón existe la brecha tecnológica porque la mitad de la población se concentra en Zaragoza y hay amplias zonas de baja densidad poblacional. En este sentido cobran importancia, dentro de la Estrategia de planificación territorial, los ejes de movilidad, tecnología, el Plan Energético de Aragón 2013-2020 (energías renovables o gestión eficiente de los recursos energéticos) y la producción energética (eólica y fotovoltaica). Aragón es en la actualidad la segunda región productora de energías renovables en España y será la primera.

La «bioeconomía» es cada vez más importante en las zonas rurales mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos. En Aragón está la Fundación del Hidrógeno que trabaja para su aplicación sobre el transporte.

Para abordar la problemática de una población envejecida se plantea la aplicación de la domótica.

Para afrontar esta problemática Aragón se organiza en una división comarcal. En la actualidad dividida en 32 comarcas y serán pronto 33 con la incorporación de Zaragoza y su área de influencia. Por sostenibilidad entienden la aplicación de las mejoras tecnológicas y el aprovechamiento de los recursos endógenos (patrimonio territorial natural y cultural). Directriz en cuya elaboración han escuchado al territorio: universidad, agentes locales, etc.

Entienden la tecnología en clave de oportunidad.

G. **José Luis Ferrando Calatayud**. Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

En la Comunidad Valenciana han vinculado el empleo, la educación y la desigualdad con el urbanismo y la planificación territorial.

Han detectado nuevos usos del suelo: naves logísticas. Naves donde se almacenan los productos de venta a través de internet. Requieren solares de 300.000 m<sup>2</sup> para naves industriales de 200.000 m<sup>2</sup> y 30 m de altura. Estas naves logísticas requieren a su vez conexiones ferroviarias. Se prevé una nueva normativa porque ahora hay esta nueva demanda asociada a usos de suelos industriales.

Están buscando la mejor localización para este tipo de suelo: Plan Metropolitano de Alicante o Plan Metropolitano de Valencia. Nuevas necesidades asociadas al uso de las tecnologías: polígonos logísticos.

Son necesarios los «distritos innovadores», implantados en lugares tradicionales: El Cañal, la ciudad de Altea, zonas históricas, etc., para crear espacios urbanos de alta calidad donde puedan implantarse los emprendedores cualificados.

Es necesario analizar la «última milla» en la producción y distribución de las nuevas tecnologías para buscar los mejores espacios. Los big-data están permitiendo el rastreo y localización de los puntos donde hay mayor densidad de movimientos, lo cual permite estudiar los puntos de conexión del transporte público.

Se trabaja también en una administración avanzada, que incorpore la agilidad tecnológica. Aplicable, por ejemplo, en la tramitación de los informes medioambientales, y, en general, para acortar la temporalización y sincronizar los informes sectoriales (Puestos, Patrimonio, Vías pecuarias, etc.). El actual es un mundo complejo que requiere de más informes y agilidad administrativa que favorezca una mayor participación.

H. **José Manuel Lombera Cagigas**. Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria.

Centra su intervención en:

- Las Tecnologías disruptivas se caracterizan por su magnitud y velocidad sin precedentes.
- Hay que tratar de estar informado y seleccionar algún elemento para profundizar y aplicar.
- Armonizar la planificación territorial con la planificación urbanística y sectorial. Un ejemplo podría ser Santander como smart city.
- El Sistema de Indicadores Territoriales permite seguir la evolución del cambio climático a través de una captura y análisis permanente de información.
- Es necesaria una mejor gestión de los recursos (agua, etc.), mejorar la vida de los ciudadanos que lleva asociada una mejor movilidad, para lo que serán útiles las nuevas tecnologías. Se aspira a que en 2025 exista alguna ciudad de más de 50.000 habitantes sin un solo semáforo.

- La sanidad, la educación y el mundo rural cambiarán por un internet fuerte y estable. Cambiará la forma de vivir y de desarrollarse de estos territorios.

I. **Luis Antonio Corral Juan**. Director General de Ordenación del Territorio de les Illes Balears.

Hipermovilidad: el «zoning» sajón que separaba las zonas de vida, trabajo y ocio se ha impuesto. Sin embargo, ahora las diferentes actividades, compartimentadas, pueden realizarse en cualquier lugar y a cualquier hora. Es la «realidad líquida» (Bauman), cambiante. Es necesario trabajar para recuperar la ciudad compacta, mediterránea.

La nueva ley de energías renovables (Ley de cambio climático y transición energética de las Illes Balears), según la cual, cada hogar será productor y consumidor energético.

Trabajar a partir de la ciudad existente, la ciudad construida para lograr la autogestión y autosuficiencia energética a partir de las energías renovables.

En las Islas Baleares, además, se produce un embudo en cuanto al transporte insular (islas-Península y entre islas). Sin embargo, el Gobierno insular tiene competencias legislativas, pero no planificadoras pues están transferidas a los Consejos insulares. Es decir, tiene importantes limitaciones en el desarrollo de sus políticas.

J. **Juan Fernández Pereiro**. Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Existe una brecha digital asociada al territorio con una importante diferenciación entre lo rural y lo urbano. La implantación de la banda ancha en municipios de hasta 1.000 habitantes es reciente en Asturias y ha sido posible gracias al Consorcio Tecnológico de la Energía de Asturias.

El relieve es enemigo de los avances tecno-

lógicos (ya lo fue para el desarrollo de la telefonía móvil en núcleos rurales) a lo que se suma la despoblación en pueblos y zonas rurales. Para paliarlo, cuentan, por ejemplo, con el Plan Especial para los concejos del Sureste Asturiano 2015-2015 (cinco concejos de interior).

El actual desequilibrio tecnológico repite desequilibrios anteriores. Quieren convertir los espacios protegidos en factores de desarrollo. De igual modo, el factor tecnológico ha de ser también un elemento que contribuya al desarrollo.

### TERCERA CUESTIÓN:

*El patrimonio territorial (natural, cultural y artificial) es la base de la sostenibilidad ambiental, del bienestar social y de las actividades productivas de un territorio.*



*¿Cómo se valoran o piensan valorar la conservación y utilización sostenible de estos elementos patrimoniales en su planificación territorial, urbana y ambiental?*

Plantea la cuestión: **Manuel Borobio Sanchíz**, en base a una reflexión conjunta con **Francisco Castillo Rodríguez**

La Agenda 2030 y los ODS son una «Carta a los Reyes Magos». En la práctica, la ordenación del territorio se entiende como un tema sectorial, no integrado. Se puede hablar de «espejismo tecnológico» desde el punto de vista conservacionista. El Paisaje refleja cómo la sociedad se ha adaptado o no al territorio. Los grandes cambios, las grandes revoluciones tecnológicas y energéticas (carbón, petróleo, etc.) lleva aparejada una necesidad de educación y de comprensión del significado del territorio. Nos hemos convertido en «depredadores de lugares lejanos» pero ¿cuál es la capacidad de regeneración del territorio?



Responden:

- K. **Joaquín Palacín Etoro.** Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón.

Estrategia sobre el patrimonio natural y el patrimonio artificial para su sostenibilidad. En Aragón se trabaja para que las 33 comarcas cuenten con mapas comarcales. Cartografía que recoge tres ámbitos: planeamiento, conservación (natural e identitaria) y desarrollo territorial.

Ley del Paisaje con directrices de ordenación que en el futuro próximo afectarán al paisaje urbano y periurbano, y que es el resultado de años de trabajo.

- L. **José Luis Ferrando Calatayud.** Director General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

Se trabaja en la protección de los valores ambientales; por la integración de la protección ambiental en la planificación. Entienden que ha de integrarse en la parte del procedimiento de aprobación del planeamiento territorial.

Con la Ley o Plan de la Huerta Valenciana tratan de recuperar el paisaje periurbano. Tienen un problema con la situación de la agricultura porque no está valorada. La agricultura frutícola y hortícola no cuenta con subvenciones europeas y los minifundios no son rentables. Es necesario revertir esta situación para poner en valor el patrimonio con el que ya cuentan.

- M. **José Manuel Lombera Cagigas.** Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria.

La cuestión es si la ordenación territorial se aborda desde una óptica sectorial o integrada. En esta última tendría cabida el paisaje y puede determinarse el uso de ese patrimonio.

Tienen tres leyes distintas que inciden sobre Paisaje: Ley de Cantabria del Paisaje, 2014; Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, 2001, y Plan de Ordenación del Litoral, 2004). En la teoría funcionan bien, pero en la práctica articular cada una de estas regulaciones sectoriales y con distintas Administraciones de por medio, es difícil.

Existe una disfunción entre la teoría y la práctica en la ordenación territorial. El ideal es el enfoque integrado, pero en la práctica «gana» la ordenación sectorial.

¿Cómo se resuelve la conservación de los valores patrimoniales del territorio? Tienen en la práctica restricciones en los usos, pero ¿Cómo es posible que lo que otorga valor a un territorio esté limitado por la conservación? ¿Cómo se compensa a los propietarios privados? En teoría habrían de ser compensados por esa conservación, pero en la práctica no y, además, se les imponen cargas. Las externalidades positivas se convierten en negativas.

- N. **Luis Antonio Corral Juan.** Director General de Ordenación del Territorio de les Illes Balears.

El patrimonio territorial es la base del turismo, del atractivo de la región. Es necesario un equilibrio para la sostenibilidad de los valores. Un equilibrio ambiental, social y económico sin supeditaciones a uno de ellos. El Plan Regional dibuja «coronas» en todas las islas.

Ha sido importante la promulgación de la Ley de Directrices, de los «falsos urbanos».

- O. **Juan Fernández Pereiro.** Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

El paisaje es esa capa de fino espesor sometida a la presión de diferentes agentes.

El uso del territorio ha de ser equilibrado y se debe avanzar hacia una Administración interadministrativa, porque los Planes contradictorios se anulan o se suspenden (Santander, Llanes, Gijón, etc.).

#### 4. COLOQUIO

Intervienen (brevemente):

**Raoul Servert**, quien centra su intervención en la consideración de que no es sólo la problemática de los suelos logísticos, de la relación entre las naves y el transporte. La penetración de Amazon afecta incluso a la industria alimentaria.

Hay que afrontar la generación de plusvalías derivadas de los usos del suelo: generar mecanismos de defensa en los propios instrumentos de planificación. Y valorar los efectos de la evolución del que fuera polígono industrial hasta el polígono tecnológico.

En la Unión Europea se está debatiendo sobre las «personas electrónicas».

Otros temas importantes asociados son la vigencia de las estructuras lineales o las empresas offshore.

**Antonio Serrano** señala que por los intervinientes se vuelven a identificar problemas que ya existían cuando se celebró el I Congreso de FUNDICOT a finales de los 80. La coordinación de políticas parece que es casi imposible. Diferentes proyectos de ley en marcha contemplan la Agenda 2030 y los ODS, pero tenemos un país que no se cree que los problemas hayan de ser resueltos en clave territorial ni colaborativa.

No hay preocupación ciudadana por los temas ambientales y desde ahí, tampoco por los generales, lo cual es un grave problema.

**Joaquín Farinós**, entre otros, plantean nuevas cuestiones que se han dejado sobre la mesa: el fondo de compensación territorial, una caja común interterritorial, pero que es un instrumento insuficiente porque no llega

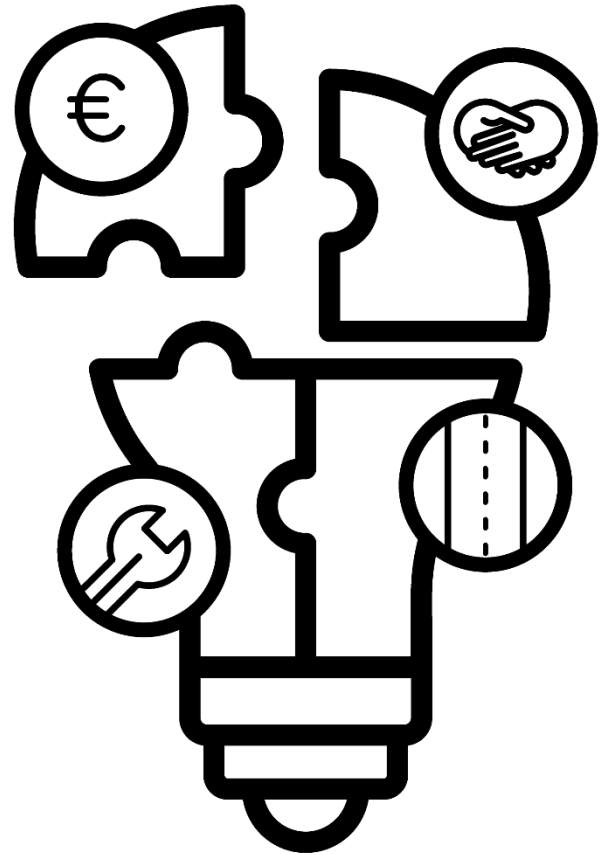
a compensar al propietario del suelo. El tema de las plusvalías generadas por la conservación del patrimonio, que es un tema no tratado en esta jornada pero que estaba ya encima de la mesa hace más de 25 años.

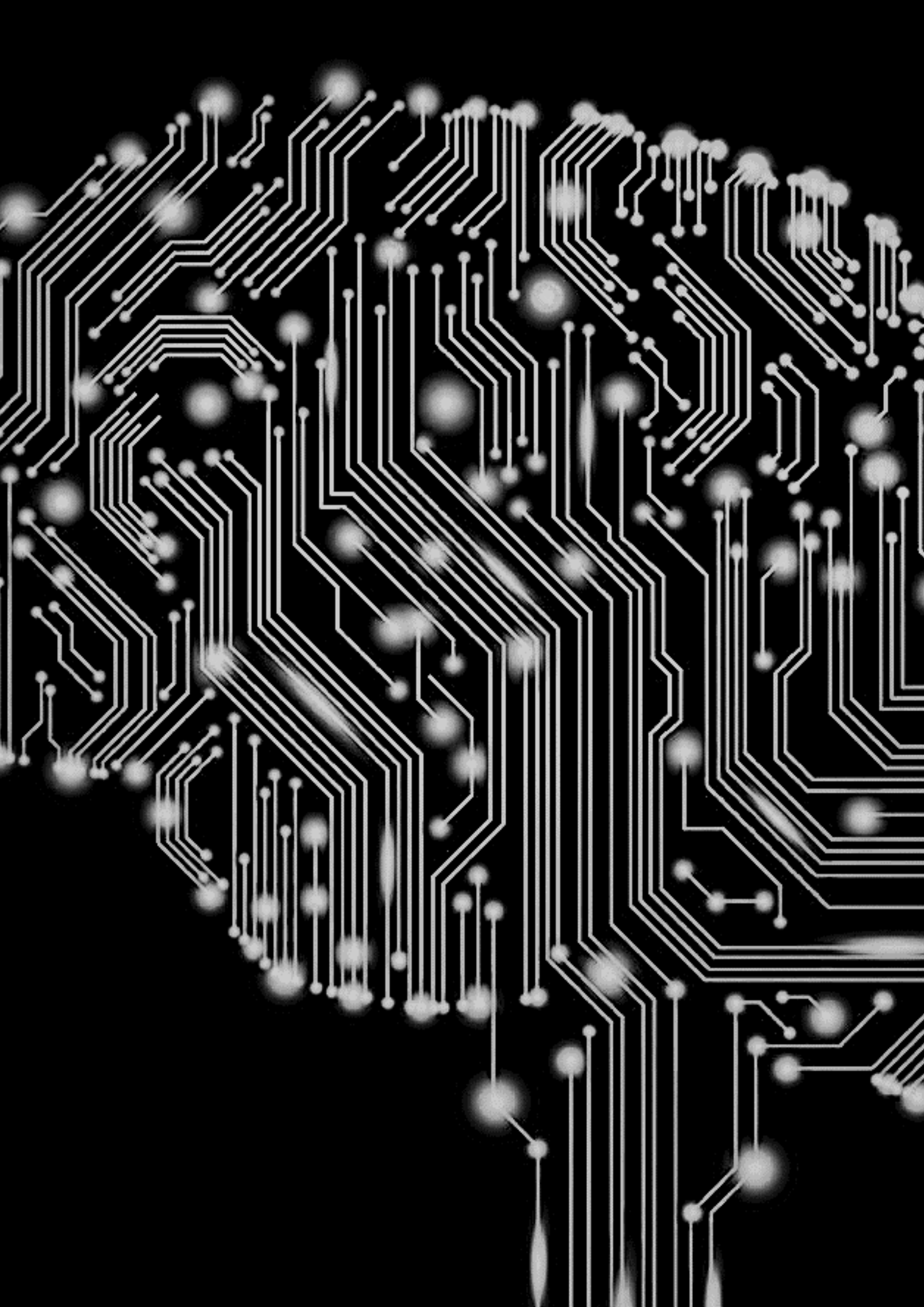
En las Islas Baleares lo recaudado por la tasa turística o ecotasa se dedica a temas medioambientales, asunto abordado y cuestionado en publicaciones y debates hace años ¿no son más importantes los déficits socio-económicos? ¿es aceptable el planteamiento de «la isla ciudad» separada del resto de patrimonio territorial?

#### 5. A MODO DE CONCLUSIÓN DE LA AUTORA SOBRE LO SEÑALADO

- 1ª. Temas complejos, sin respuestas sencillas.
- 2ª. Existe una clara interconexión sectorial y unas competencias repartidas entre administraciones, sin integración.
- 3ª. Quorum sobre la existencia y efectos detectables del cambio climático.
- 4ª. Incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) a las políticas territoriales, aunque es un tema complejo por su amplitud y transversalidad, además de por la organización administrativa territorial en España.
- 5ª. La disrupción tecnológica es una realidad en la que se vive inmerso y que sobrepasa las posibilidades de asimilación al marco legislativo, dada la disparidad entre sus velocidades (la velocidad de los avances tecnológicos vs la de los procedimientos legislativos y ejecutivos de la Administración española).
- 6ª. Las energías renovables y la transformación del modelo de transporte están presentes en las políticas de ordenación territorial y en sus instrumentos.

- 7ª. Se subraya la necesidad de un trabajo desde la perspectiva integrada que señala hacia la estructura de la Administración del Estado y que habría de ser, al menos, supramunicipal para abordar asuntos que se ajustan a la nueva escala de la vida cotidiana (transporte-movilidad, paisaje, etc.).
- 8ª. Se insiste en la necesidad de incorporar a los habitantes en los procesos planificadores como agentes locales interesados, propiciadores de la puesta en valor de los recursos que conocen y custodian: mayor transparencia y mejor participación social a partir de información veraz y no interesada.
- 9ª. No se discuten los temas de fondo sobre el patrimonio territorial. Tampoco la distribución presupuestaria de las políticas sectoriales vs territoriales. Dos claves en las que es necesario profundizar puesto que este patrimonio es la base del desarrollo de los lugares.
- 10ª. La calidad de vida de los habitantes del territorio dependerá de su administración y de los usos del suelo. Este sería el punto de partida para dar respuesta a los retos que se plantean y las incertidumbres que atenazan el futuro.





## LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CULTURA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

**Joaquín Farinós Dasí**

*Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València*

*Director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana*

*Miembro de la Junta Directiva de FUNDICOT*

Llevamos transcurridas cuatro décadas desde que en 1978 se aprobaba la primera versión de la Constitución Española. Por el entonces, y de una forma poco habitual respecto del modelo seguido por otros textos constitucionales, el nuestro, en el título VIII sobre la Organización Territorial del Estado, optaba por incluir dos listas de competencias: las que corresponderían al Estado (en puridad la Administración General del Estado (AGE); en el imaginario colectivo, aún para muchos, Gobierno Central) y las que corresponderían a las Comunidades Autónomas (CCAA) desde el mismo momento de su constitución (aprobación de su Estatuto de Autonomía mediante la correspondiente ley orgánica). Se trata, respectivamente, de los artículos 149 y 148; el orden del numeral tal vez quisiera indicar el modelo de Estado por el que entonces se apostaba (autonómico). En dicho artículo 148 aparecía recogida la Ordenación del Territorio (OT) como competencia, exclusiva, se dice, de las CCAA. No era la primera vez que el concepto se utilizaba. Ya estuvo presente en el texto de la reforma de la Ley del Suelo de 1975, que le otorgaba un nuevo carácter regional más ligado a cuestiones económicas, y no solo municipal donde quedará anclado el urbanismo (ordenación urbanística de la Ley del Suelo de 1956). Se abría así la opción a una concepción más abierta, estratégica e integrada de una política que trasladaba al castellano la aspiración francesa del 'Aménagement du Territoire', que ya se venía desarrollando desde la década de los años 1960, y que también abrazaba el 'Regional Planning', de carácter supramunicipal, que ya se había abierto camino en el ámbito anglosajón y germánico.

### 1. TENDENCIAS, RIESGOS Y PROCESOS TERRITORIALES; UN DIAGNÓSTICO ASUMIDO

El balance, desde entonces, en cuanto a resultados, no puede calificarse de halagüeño. No porque no los haya habido, sino por su carácter puntual en el espacio y en tiempo; como si de una obsolescencia programada de las buenas prácticas habidas se tratara. Con ello los actores hegemónicos (institucionales y económicos) procuran mantener la forma en que se produce el desarrollo en nuestro país; desde que el enfoque organista del desarrollo al que aspiraba el 'movimiento' (falangista) fuera sustituido a partir de la década de los años 1960 sin remisión por un pragmatismo del desarrollismo a ultranza que supone el abandono de la planificación integral y supramunicipal del entorno de los grandes núcleos urbanos del entonces. Urbanismo municipal y planificación sectorial (especialmente de infraestructuras) tomarán el papel de liderazgo, hasta la fecha, y lo harán de forma prácticamente excluyente. Los resultados, en lo económico, en la sostenibilidad y en la calidad de la democracia se han demostrado crudamente en los años recientes, de lo que el conjunto de la sociedad no solo es testigo sino también paciente.

Existen pocas dudas al respecto. Desde una escala global, Naciones Unidas aprobaba en 2015 sus llamados Objetivos del Desarrollo Sostenible, adoptando como lema 'Transformar Nuestro Mundo'. Esta era justamente la primera de las conclusiones del VIII CIOT celebrado en Fuerteventura, que se publicaban en el proyecto editorial llevado a cabo

por la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana en 2017.<sup>1</sup> Estar de acuerdo con sus 17 amplios objetivos no resulta difícil; el reto consiste en cómo poder concretarlos, llevarlos a la práctica y evaluarlos. Y a ello se están aplicando distintas instancias comprometidas con el proyecto desde entonces. La cuestión que cabe destacar, en lo que a la OT respecta, es que ésta sigue siendo una de las formas predilectas, si no la más adecuada, con la que poder llevarlo a cabo. No se trata de proponer algo completamente nuevo, sino de recuperar la vieja aspiración, la que tuvo en sus orígenes, de favorecer tanto la calidad de vida de la población como de procurar un desarrollo coherente, equilibrado y sostenible entre las partes de los distintos territorios (a las distintas escalas: local, supramunicipal, regional, interestatal y, más recientemente, supranacional -transfronterizo o transregional- en el seno de la UE y más allá de sus actuales fronteras). Es lo que estuvo, lo primero, en los cimientos del acuerdo por lograr un nivel mínimo de bienestar para la población que asegurara la paz en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, y lo que quedaba recogido (lo segundo) en Carta de OT de Torremolinos que acordaba la CEMAT en 1983.

Pero cambiar el actual estado de cosas no resulta tarea fácil. Existen fuertes, y eficaces, fuerzas, reticencias, inercias y resistencias a estos cambios y mutaciones que ponen seriamente en cuestión el viejo modelo de producir desarrollo (en realidad solo crecimiento), al que las prácticas consolidadas otorgan seguridad (a través de la legislación y la acción de gobierno, que trabajan por mantenerlo). La voluntad de cambio, además, parece que solo se manifiesta claramente en los momentos, como el actual, de crisis recurrentes, consustanciales al modelo escogido, lo que no impide su pervivencia al deslocalizarse entonces en otros sec-

tores y lugares. Ejemplos de todo ello no faltan en momentos como los actuales. Es el caso del llamado impuesto al sol, los impedimentos legales para constituir la banca solidaria y los nuevos modelos alternativos de procurar capital de riesgo en el que poder basar nuevas iniciativas sociales y empresariales. Además de los impedimentos impuestos por el techo de gasto y de endeudamiento de las administraciones y entes públicos de acuerdo con la legislación reciente, que pone la soga en su cuello mientras se abren nuevos y grandes espacios de oportunidad, y se otorgan prebendas y privilegios, a actores hegemónicos y grandes capitales. Una clara demostración, inapelable hasta la fecha, de economía política que dinamita la línea de flotación del concepto de gobernabilidad y de sometimiento, de todos, a la ley y al Estado de Derecho. Lo peor de todo es que no es solo injusto sino innecesario; porque hay mejores opciones que se demuestran viables que ya están empezando a dar sus frutos, y por empeñarse en enfocarlo interesadamente como alternativa excluyente cuando puede resultar incluyente y complementaria, a modo de innovación progresiva y no solo radical. Utilizando un símil del campo de la Física, cabe entender que todo cuerpo que permanece en un estado y trayectoria dados requiere de una fuerza adicional que provoque el cambio; en nuestro caso parece estar demostrándose, además, que esta deberá ser de una intensidad mayor debido a la existencia de fuerzas adicionales en sentido contrario.

Nunca como ahora hemos sido tan conscientes de lo lejos que nos encontramos, cada vez más, de ello ni tampoco de la escasa efectividad de la reacción para poder ponerle coto. Y es que el cambio a mejor, además de un mayor empoderamiento y capacidad de acción de la sociedad civil para decidir y optar por su futuro (en defensa de los derechos civiles, ecológicos, de trabajo

<sup>1</sup> SERRANO, A. (COORD.); FARINÓS, J. Y SERRANO, A. (EDS.) (2017): *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Valencia: Cátedra de Cultura Territorial Valenciana-Universitat de València.



digno, de seguridades vitales tales como un mínimo de renta disponible, durante su vida laboral y después, en la jubilación de la que ya nos invitan a ir despidiéndonos quienes nacimos a partir de mediados de aquellos años 1960), pasa necesariamente por poder procurar alternativas de producción, trabajo y negocio en nuevos sectores que respondan a ese nuevo modelo de desarrollo sostenible. Algo que ya se da en muchos de los países más avanzados y que, desde ya hace tiempo, trata no solo de reivindicarse sino de demostrarse en la práctica en las sucesivas convocatorias del CONAMA. Y también persiguen y defienden un importante elenco de organizaciones y fundaciones, grupos ecologistas, de custodia del territorio, etc.

## **2. EN BUSCA DE NUEVAS CONDICIONES PARA CONSOLIDAR ESPACIOS DE OPORTUNIDAD. CULTURA TERRITORIAL COMO REQUISITO**

España cuenta con una serie de valores territoriales, paisajísticos y patrimoniales de primer orden que nos colocan potencialmente a la vanguardia. No ha habido discusión con el producto turístico; tampoco por parte de las grandes constructoras (muchas de ellas forjadas y herederas del modelo desarrollista y de las prácticas al uso en los gobiernos franquistas tras la autarquía), mucho más centradas en la construcción de infraestructuras, también a nivel internacional-global, que en procurar avances en una arquitectura, técnicas y materiales que resulten mucho más sostenibles y adaptados a las nuevas demandas y normativas europeas, traspuestas desde el 2013 al ordenamiento jurídico español a partir de la llamada ley de las tres 'erres', refundida más tarde en un único texto, junto con la ley del suelo, en el nuevo texto de 2015).<sup>2</sup>

La cosa cambia cuando hablamos de uno de los campos de oportunidad y negocio más estratégicos en estos momentos, junto con

el agua y el cambio climático, como es la energía. Los avances son destacables en aquella producción que puede ser revertida y distribuida a través de las infraestructuras lineales, físicas y con claro impacto territorial, en manos de grandes empresas. Es el caso de la energía eólica (que ve, claro está, mucho más claro su negocio 'inland' que 'offshore', tanto eólica como mareomotriz). También en el proyecto de la 'Smart City', que requerirá muchas nuevas infraestructuras telemáticas (Wireless y en cable); lo que precisamente justifica la interpretación consolidada del concepto que en origen tenía poco que ver con esto y mucho más con la innovación social y el capital humano (base de la inteligencia territorial y urbana). Muchas más reticencias encuentra sin embargo un sector como el de la energía fotovoltaica, que hace muy posible, junto con la biomasa, la producción, distribución y consumo 'in situ', en un nuevo modelo de autoproducción y autoconsumo, individual o comunitario, que repercute y afecta claramente a los intereses oligopólicos, que no han tardado en reaccionar para entorpecer, bloquear y hasta hacer desaparecer la amenaza. Otras opciones para la descarbonización de la economía, como es el hidrógeno, resultan todavía más puntuales y hasta cierto punto exóticas en el imaginario colectivo. Únicamente las leyes y organismos internacionales, como lo ocurrido respecto de las garantías sobre inversiones para la producción de energía fotovoltaica, a nivel europeo en este caso, parecen ser los mayores valedores de estas nuevas alternativas. También en este caso, España, como un viejo feudo en según qué cosas, camina en una dirección distinta a Europa; o al menos a la Europa de primor.

Parece que se olvida el coste de oportunidad que supone no poder formar parte de estos nuevos grandes negocios desde el principio. O tal vez no sea para tanto, porque algunas de estas empresas que se aferran a poder

<sup>2</sup> Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y posterior Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y

Rehabilitación Urbana (EDL 2015/188203) que la actualiza y la funde con la Ley del Suelo de 2008.

continuar con la amortización de capital y liquidación de stocks en territorio español y en países periféricos, participan abiertamente del nuevo negocio, de forma claramente distinta, en línea con lo que demandan sociedades y mercados mucho más sensibles y exigentes fuera de nuestras fronteras. La cultura territorial, la cultura presente, la capacidad de organizar colectivos y sociedades para exigir según qué tipos y modos de suministros, importan, y mucho. Es este tipo de demandas y posiciones colectivas las que ayudan a la vieja aspiración de la OT, que a su vez contribuye a asegurarles el tipo de modelo de desarrollo y de modelo territorial que estos colectivos (a nivel local y superiores) reclaman. Un claro ejemplo de las relaciones sinérgicas que llegan a producirse entre cultura y planificación territoriales.

### **3. LO QUE APORTA DE MÁS EL ENFOQUE TERRITORIAL**

No pueden rehuirse algunas interrogantes que, de forma bien intencionada o no tanto, se plantean a este respecto: qué aporta de más hablar de territorio (salvo el de poder usar los recursos territoriales, en especial los físicos y materiales, a conveniencia); para qué otro modelo de desarrollo territorial y para qué la OT, con qué objetivos y qué método. Qué aporta y la hace mejor frente a las políticas sectoriales y el urbanismo, que ya estaban antes y parecen más efectivas, menos complicadas y fáciles de gestionar; o respecto del medio ambiente como concepto tan o más integral. La respuesta: ninguna de estas políticas ha servido, a pesar de su mayor potencia y arraigo, para aquello para lo que la OT fue pensada; por tanto, su objeto sigue estando disponible, por decidir y no resuelto.<sup>3</sup>

Respecto del para qué, la respuesta a día de hoy no puede ser más evidente, y deseable,

cabe pensar: recuperar el bienestar de la población. La vieja aspiración del Estado del Bienestar de la posguerra mundial, como se citaba anteriormente, que llegaba a España en el último tren, a mediados de la década de los años 1980, en plena configuración del Estado de las Autonomías, justo en el momento en que se producía la tercera y última crisis del mismo, de la que no ha logrado recuperarse todavía. También en este sentido es posible un efecto de retroalimentación entre ambos: la OT resulta un importante valedor para lograr ese bienestar. Y lo hace como instrumento capaz de influir de forma positiva en la consecución del reiterado objetivo, europeo y local, de la cohesión económica, social y territorial. Y lo puede hacer, al menos, y cabe destacarlo, en dos sentidos: por una parte, en el reforzamiento del vínculo, imprescindible, entre ciudad y territorio; por otra, a la hora de procurar capacidades interadministrativas (interescales e intersectoriales) en un ejercicio de coherencia y de coordinación para la cooperación interinstitucional (tal y como recogía la quinta conclusión del VIII CIOT). Justamente algo que el propio Tribunal Constitucional no ha dejado de reclamar desde sus primeras sentencias allá por el año 1982, y que volvía a reclamar en materia de OT en su muy conocida sentencia 61/1997, de la que solo parece haber quedado en el imaginario una parte de su enunciado (como también sucedió respecto del concepto de sostenibilidad que, con un significado mucho más amplio, quedaba recogido en el Informe Brundtland). Y esto muchos años antes de que, desde otras instancias, empezara a hablarse de gobernanza; que aquí se interpreta como gobernanza territorial y no únicamente como anglicismo con que referirse a una cuestión politológica y administrativista sobre la forma de conseguir un buen gobierno. Para esta gobernanza la OT resulta, con mucho, uno de sus campos predilectos de aplicación en la práctica, si no el que más. Si es que importara más el fin del bien común

<sup>3</sup> Como ya hemos argumentado en Farinós, 2017 "La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana ¿Gobernanza territorial sin territorio?", en SERRANO, A. (coord.), op. cit., págs. 213-245.



que las dificultades de los medios para conseguirlos (por lo complejo de su gestión).<sup>4</sup> A sabiendas de que es necesario un ajuste pragmático entre ambos, pero sin renunciar a lo principal y sin alterar el orden de prelación entre lo necesario, lo importante y lo posible.

En lo que se refiere a las relaciones ciudad-territorio, y aun reconociendo que el mundo es urbano en su mayor parte (más de la mitad de la población mundial ya vive en ciudades, sobre todo grandes aglomeraciones urbanas que en ocasiones tienen más habitantes que muchos países), no puede obviarse la importancia de la matriz territorial como fuente de la calidad de vida en la ciudad. Frente a la ciudad-isla, conectada en red con otras ciudades-isla, vuelve a cobrar protagonismo el fenómeno metropolitano. Estos espacios, antes entendidos y definidos como entidades de derecho público bajo el nombre de 'Áreas Metropolitanas' (de una sola ciudad), cada vez lo son menos de ella y responden más a un modelo de región funcional urbana que combina distintos tamaños de ciudades de forma policéntrica: la región metropolitana. Este nuevo planteamiento con el que procurar la ordenación de estos espacios metropolitanos, de fronteras difusas que se extienden y conectan (a través de la matriz de espacios abiertos, espacios rurales, conectores ecológicos y la infraestructura verde) con el resto del territorio, con dimensiones variables en función del fenómeno o del área más o menos homogénea (pero ya no perimetralmente cerrada sino con fronteras porosas atravesadas por diversos tipos de flujos), son una renovada oportunidad para la planificación y gestión de demandas, retos y derechos de los ciudadanos.

<sup>4</sup> Al menos formalmente, el ya citado Real Decreto Legislativo 7/2015, en su Artículo. 4. *Ordenación del territorio y ordenación urbanística*, apartado 1 señala expresamente: "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste". Como antes lo hacía el art. 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008: "La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve". Los subrayados son propios.

No son ya únicamente las grandes ciudades, sino también las medias y pequeñas, conectadas en red, las que explican gran parte de las oportunidades de desarrollo, más sostenible, y la cohesión. Evitando de paso problemas de despoblación y, en el extremo, el despoblamiento y la destrucción del patrimonio territorial-cultural existente; también las deseconomías derivadas de la excesiva aglomeración, que acaba repercutiendo sobre la sostenibilidad ambiental, la calidad de vida y la salud de la población. Es con estos planteamientos que se está llevando a cabo en estos momentos la revisión de las directrices territoriales del sector central asturiano Avilés-Gijón-Langreo-Mieres-Oviedo<sup>5</sup>, y también en distintos países de nuestro entorno más próximo, tal y como vienen haciendo desde hace algunos años redes como METREX y programas internacionales como el de 'Métropoles: Crises et mutations'.<sup>6</sup>

#### 4. QUÉ ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y CÓMO

Respecto de la cuestión de cómo poder avanzar en esta reactivación y puesta en práctica de una OT reforzada, la respuesta cabe situarla a tres niveles, el de la forma, estilo y sentido en que se hace: política, planificación y gestión.

Respecto de la primera, la forma de gobernar, de diseñar y aplicar políticas útiles para la generalidad (bien común), esta forma se aleja cada vez más de lo impuesto. Ya no puede hacerse de forma tecnocrática, propia de un, en comparación, bienintencionado despotismo ilustrado que cabe diferenciar claramente de la estrategia ultra-neoliberal que omite el objetivo de velar por el interés general en pos de la acumulación progresiva

<sup>5</sup> Tal y como refería el propio Director General de Ordenación del Territorio y de Urbanismo del Principado en su intervención de la jornada de presentación de las conclusiones del pasado VIII CIOT celebrada en la Universidad Complutense de Madrid el 15.2.18.

<sup>6</sup> Cuya última reunión, con el título "*Cultura territorial, innovación social y reorientación del modelo urbano en el sur de Europa*" se celebrada en Valencia del 30 de mayo al 1 de junio de 2018

del beneficio en pocas manos; lo que acabará por afectar no solo a la ciudadanía sino también a las posibilidades mantenimiento del propio sistema (algunos autores hablan para referirse a este fenómeno de que el capitalismo ha dejado de ser democrático). Muy al contrario, cada vez más se plantea con una mayor participación (cuarta conclusión del VIII CIOT), mediante nuevas prácticas de gobierno en red, como ya apuntaba Manuel Castells en los años de cambio de siglo. El cada vez más libre flujo de información sobre las realidades locales, de los procesos y de los efectos de las dinámicas territoriales, gracias al papel que juegan las NTICs, los observatorios territoriales y las cada vez más frecuentes prácticas de evaluación (segunda conclusión del VIII CIOT), hacen posible un mejor conocimiento (inteligencia territorial en sentido amplio) sobre el que la ciudadanía genera opinión u opiniones que, en última instancia, les permite tomar decisiones sobre posibilidades de elección en el marco de una democracia representativa. Más proactivamente, les motiva para movilizarse y llegar a actuar como una nueva ciudadanía activa, cuyos ejemplos no dejan de crecer en los últimos años en la sociedad española, como no sucedía desde los últimos años del franquismo y la transición. La sociedad civil, no sin las importantes dificultades que le procura el sistema establecido, se está intentando situar en el centro de la ecuación en la trilogía mercado-estado-sociedad civil, para dar paso a nuevas formas de gobernanza (en el sentido que la define el propio diccionario de la RAE; el adecuado equilibrio entre los tres).

Respecto de la segunda, la forma de hacer planificación, la respuesta es conocida: mediante una planificación territorial más integrada y estratégica, que combine la definición del modelo territorial (por tanto en algún momento debe haber un plan director) junto con una mayor democracia en sus planteamientos mediante planes de participación pública en su diseño, algo ya resuelto

normativamente mediante el procedimiento reglado, obligado para todo plan y programa, de evaluación ambiental estratégica.<sup>7</sup>

Esta misma base legal, sin embargo, juega en contra de lo integral frente a lo sectorial, si se atiende a lo asentado por la jurisprudencia y la doctrina del Tribunal Constitucional, donde los intereses que articulan las políticas sectoriales que afectan a territorios de diversas CCAA, dependientes habitualmente de la AGE, las hacen prevalecer en defensa del interés general (esta vez sí) por sobre del modelo territorial que la OT pueda pretender a escala regional y que le resulte conflictiva. Esta circunstancia, junto a una mayor consolidación y más temprana definición de las políticas sectoriales respecto de la OT, sigue siendo su talón de Aquiles. Es cierto que cada vez controla más al urbanismo, especialmente en momentos de desinflado de la burbuja inmobiliaria, pero se muestra también cada vez más incapaz de regir el conjunto de políticas sectoriales (a pesar de que ésta sea su función constitucionalmente reconocida).

## **5. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y OT**

Conviene, entonces, proceder en una doble dirección de cambio. La primera es más factible técnica y normativamente: explicitar en la misma redacción de las leyes, reglamentos y decretos de aprobación de los instrumentos de OT qué aspectos sectoriales y qué autoridades son las afectadas y a qué las compromete y cómo se deberá producir la coordinación entre ellas. La segunda entraña una mayor dificultad y depende de un cambio del más alto nivel, que en estos momentos se antoja poco probable, aunque resulte necesario. Mediante una reforma constitucional se podría cambiar el sentido de la doctrina imperante, promoviendo la definición de un modelo territorial del conjunto, pero articulado esta vez de forma más directamente proporcional y subsidiaria

<sup>7</sup> Procedimiento recientemente actualizado según la nueva la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

(esto es, en relación heterárquica, ni centralista ni autárquica) entre las partes y niveles del conjunto del Estado. Algo parecido, como argumento paralelo, a querer reclamar la prioridad de la Conferencia de Presidentes (visión integral) sobre las Conferencias Sectoriales a la hora de tomar decisiones y aprobar planes estatales (que no serían solo del Gobierno de España sino del conjunto de gobiernos del conjunto del Estado español).<sup>8</sup> Aquí vuelve a plantearse la lucha entre lo necesario (el objetivo final, la calidad de vida de la ciudadanía) y lo posible (la forma de poder hacerlo).

De la capacidad de resolver con éxito el dilema dependerá el nivel de gobernabilidad, de democracia y de desarrollo territorial que, gracias a una adecuada coordinación de las acciones de la política sobre el territorio a las distintas escalas y desde los distintos departamentos sectoriales, es posible obtener y poder disfrutar. Hasta la fecha, la forma de proceder ha dado los resultados que ha dado, generando un modelo territorial y unos efectos territoriales bien conocidos. La cuestión es si, reconocidos sus límites y sus acreditadas amenazas (ecológicas, pero también socioeconómicas), se quiere proceder en una dirección distinta que pretenda buscar soluciones que resulten más convenientes para el conjunto, de la sociedad española y del Planeta. Nuevamente la información justa (ni desinformación ni sobreinformación y posverdad, que ya se ha instalado como antídoto a ella) y la implicación ciudadana, una nueva cultura política y territorial, parecen la mejor alianza para una nueva OT en este sentido.

Finalmente, pero no por ello menos importante sino todo lo contrario, la forma en que se pueda realizar la gestión; a dos niveles. Por una parte, la forma en que se pueda implementar lo previsto en los planes (ejecución de la planificación). Ello reclama un

cada vez mayor asentamiento de las prácticas de seguimiento, pero también y muy especialmente de evaluación de los efectos e impactos territoriales que la implementación de los instrumentos provocan; si los resultados esperados se van cumpliendo o no, y obrar en consecuencia (tal y como se recoge en la segunda y octava conclusiones del VIII CIOT). Por otra, la mejora de la gestión administrativa, del aparato de gobierno del territorio (novena y décima conclusiones del VIII CIOT). Se trata de un reto mayor, al requerir la introducción un nuevo estilo y enfoque en la forma en que actúan las administraciones; de una innovación en los procedimientos.

Un mejor entendimiento de la dimensión territorial por parte del personal del aparato del Estado que sea clave en la toma de decisiones resultaría especialmente útil; a través, por ejemplo, de una bien ajustada y pertinente actualización y capacitación que les aproxime a un entendimiento de la Ordenación del Territorio para el desempeño de su función. Y que les permita considerar la OT no como una política sectorial de usos del suelo, que poco tiene que ver con otras políticas sectoriales de las que este personal pueda ser responsable, sino más bien como una forma (filosofía) de trabajo, en tanto que toda actuación sectorial tiene impacto sobre el territorio e influye y tiene efectos con otras que se puedan realizar o estar aplicando, con las que pueden ser compatibles, incompatibles, complementarias... Es lo que, desde el punto de vista de la organización de las administraciones públicas, referimos como coordinación interinstitucional, pero que, desde el punto de vista práctico, aplicado desde cada unidad, nos lleva a hablar de acción colaborativa, de enfoques complejos u holísticos y, más recientemente, de proyectos sistémicos<sup>9</sup>. (Guía disponible en: <http://www.conama.vsf.es/download/bancorecursos/documentos/Grupos%20Compartir.pdf>)

<sup>8</sup> A destacar que la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (obsérvese en su denominación que no es uninominal y la OT figura en un segundo plano) duerme el sueño de los justos, con cuatro únicas convocatorias desde su constitución el 10/03/93 en 1993 hasta 2018,

que carece de reglamento de funcionamiento y que no se convoca desde hace más de una década.

<sup>9</sup> Grupos Compartir (2016): *Experiencias de un cambio sistémico: factores clave para la reflexión y la acción colaborativa*, 124 páginas.

Todo ello apunta a una nueva forma, mejor (desde el punto de vista de la gobernabilidad y de la justicia social y territorial, del interés general y del bien común), de hacer Estado. Justo en un momento en que el debate sobre el futuro sobre el Estado Autonómico está sobre el tapete. Como tema de una comisión creada al efecto en el Congreso de los Diputados que ya viene desarrollando su trabajo y, también, posiblemente de forma más intensa, como una de las mayores preocupaciones de algunos académicos y partes de la sociedad española. También en este tema, una adecuada y renovada consideración de la OT, actualizada y que recoja la experiencia acumulada, aporta criterio para algunas ajustadas modificaciones del texto constitucional.

Por una parte, en lo concerniente a su consideración como política integral, como base para la coordinación efectiva de las políticas sectoriales y económica, de acuerdo con el respecto al principio del desarrollo sostenible; no sólo como una planificación física de usos del suelo supervisora y capaz de dar coherencia al planeamiento urbanístico municipal, como sucede ahora. Constitucionalmente, a la OT le corresponde, desde las CCAA, la coordinación de las políticas sectoriales, de infraestructuras y equipamientos supramunicipales y de dirección de la actividad urbanística municipal. Esto no se cumple por completo, como tampoco su necesaria coordinación con la del desarrollo económico regional de forma ambientalmente sostenible.

Finalmente, procurando una definición explícita respecto de algunos de los contenidos del título VIII en materia de coordinación interadministrativa, que procure una mayor coherencia y palie tanto la descoordinación

existente como la recentralización, en lo que supondría dar un giro de 180 grados que nos devolviera a la casilla de salida tras más de tres décadas de Estado Autonómico.<sup>10</sup> También para asegurar los pertinentes mecanismos de compensación y justicia interterritorial con el objetivo del equilibrio y cohesión territoriales, otorgando una nueva naturaleza y condición al Fondo de Compensación Interterritorial; lo que exigiría una nueva redacción de los artículos 138 y 158.2.<sup>11</sup> Una vieja aspiración que ya recogía en su día para la OT la Carta de Torremolinos, que intentaba una reinterpretación de la misma en un momento, boyante, de construcción del proyecto europeo y que ahora se vuelve a manifestar como necesaria. Esta vez no por razones idealistas sino muy prácticas, para tratar de dar solución a los perentorios y graves problemas a los que se enfrentan muchos territorios y sociedades, y el conjunto del Planeta. La toma de conciencia de la dimensión real del problema será una de las formas más eficientes de procurar un cambio de cultura y sensibilidad territorial, y para avanzar en sus vías de solución, justamente, a través de políticas como la OT, renovada y reforzada.

---

<sup>10</sup> Vid. en este sentido la Caja 2: "Modelos de organización político-administrativa y realidad española", correspondiente al capítulo segundo del texto de Farinós, J. y Olcina, J. (eds. y coords.) (2018): Geografía Regional de España. Espacio y comunidades. *Bases para una regionalización renovada del territorio español*. Valencia, Tirant Humanidades-PUV, págs. 140-144.

<sup>11</sup> Farinós, J., García, M.J. y Aldrey, J.A. (2018): "Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español", en Farinós, J. (coord.) *Territorio y Estados. Elementos para coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Humanidades, págs. 959-1059.

## REFLEXIONES SOBRE DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA Y SUS AFECCIONES TERRITORIALES, SOCIOECONÓMICAS Y AMBIENTALES.

Plantea la cuestión: **Raoul Servert**  
Geógrafo. Vicepresidente de FUNDICOT

### 1. INTRODUCCIÓN

“A finales de 2017, siete de las ocho empresas de mayor valor en el mundo eran tecnológicas (hace apenas diez años, sólo había una entre las... ¡veinticinco primeras!). Cuatro de las siete personas más ricas del mundo son fundadoras de empresas tecnológicas. Compañías de publicidad por internet como Google o Facebook valen solas veinte veces lo que vale la principal red de cadenas de televisión en EEUU, la CBS. Un gigante de la distribución por comercio electrónico como Amazon vale en bolsa el doble que la red de grandes almacenes Wal-Mart.”<sup>12</sup>

Se fundan continuamente nuevas empresas de tecnología disruptoras y, algunas de ellas, sin ni si quiera cotizar en bolsa, alcanzan valoraciones de más de mil millones de dólares en poco tiempo. Son las conocidas como "unicornios". Hoy en día existen ya 215, que valen en conjunto unos 747.000 millones de dólares. La empresa de transporte Uber es un "unicornio". Hace poco, ha sido valorada en más de 60.000 millones de dólares, más que el valor de todas las compañías de alquiler de coches juntas.

En 1960, la empresa más valiosa del mundo era General Motors, y empleaba a 600.000 personas para ganar unos 7.600 millones de dólares en dinero actual.

Hoy en día, la principal empresa en valor es Apple, que gana 84.000 millones de dólares, más de diez veces lo que ganaba General

Motors, pero que emplea tan sólo a 116.000 trabajadores.

¿Qué está pasando? La confluencia de una multiplicación en la capacidad de procesar datos con el empleo de algoritmos avanzados que permiten tratarlos está acelerando la disrupción tecnológica. Así, por ejemplo, el ordenador que permitió llevar la sonda Apollo IX a la Luna en 1969 tenía 12.300 transistores. Un iPhone actual posee 3.300 millones.

A esto hay que sumar

- la popularización de internet
- los smartphones

La expresión de dicha revolución confluye, entre otras, en cinco tecnologías clave:

- **la inteligencia artificial y sus implicaciones robóticas**  
Se estima que hacia 2050 un ordenador podrá tener más capacidad de procesamiento que todas las mentes humanas al mismo tiempo.
- **el internet de las cosas**  
Los factores que han facilitado su desarrollo son el menor coste de los sensores (en especial los smartphones), la navegación (Wifi) y la conectividad, y mayor capacidad de análisis de datos
- **el vehículo autónomo**  
Con 5 niveles de desarrollo, suponiendo el nivel V la automatización plena.

<sup>12</sup> Las presentes reflexiones se apoyan en datos tomados del conocido como “Informe ARCANO. La disrupción tecnológica ya está aquí” elaborado en

octubre de 2017 por Ignacio de La Torre y Leopoldo Torralba.



- **las blockchain O CADENA DE BLOQUES**

Blockchain puede ser la tecnología más disruptiva desde la aparición de internet, ya que podría permitir de una forma segura la ejecución de todo tipo de compraventas, y la movilización inmediata de pagos (lo que reduciría mucho los costes de transacción), así como la trazabilidad de todo tipo de información.

Es una tecnología que surgió a raíz de la invención del bitcoin

- **y la impresión en tres y en cuatro dimensiones.**

Se trata de una nueva revolución industrial. Nuestras casas se convertirán en fábricas y se producirá una enorme disrupción global.

Se está creando un nuevo nivel de desarrollo denominado impresión 4D, cuya cuarta dimensión es el tiempo. Gracias a la nanotecnología, permitirá imprimir objetos con materiales físicos y biológicos, que cambiarán de forma con autonomía y se auto ensamblarán, por su capacidad de memoria.

Estas tecnologías permiten replantear el futuro de sectores clave de la economía.

## 2. PREVISIBLES IMPACTOS QUE DICHAS INNOVACIONES PODRÍAN SUPONER PARA UN SERIE DE SECTORES

El *sector asegurador* se verá intensamente afectado por diversas tecnologías, tanto en su rama de vida como en el sector motor asociado a la Inteligencia artificial y los coches automatizados.

El *sector de gestión de activos* podrán ser una herramienta muy potente que utilice la detección de patrones indetectables por los seres humanos, o incluso para desarrollar estrategias y ejecutarlas por sí mismo basándose en el procesamiento masivo de datos.

El *sector de asesoramiento de inversiones* desarrolla la automatización mediante el uso de herramientas de gestión de inversiones que diseñan y gestionan autónomamente las carteras financieras de los inversores.

El *sector distribución* observará importantes cambios en sus redes de suministro a medida que en unos pocos años se popularicen los camiones autónomos.

El *sector legal* podrá experimentar serias disrupciones a raíz de la automatización, ya que se estima que, casi un cuarto de los puestos de trabajo pueden ser automatizados. Se discute sobre la "personalidad jurídica electrónica".

En el *sector de la salud* el análisis y procesamiento de complejos y cuantiosos datos médicos convierten también a este sector en uno de los más afectados por la introducción de la AI, del IoT y del blockchain.

En lo que respecta al *sector inmobiliario*, la adopción generalizada del vehículo autónomo podría fomentar residir en viviendas más alejadas de los centros urbanos, por cuanto la experiencia diaria del transporte no sería tan molesta teóricamente; mucha gente podría estar dispuesta a perder más tiempo en los traslados si estos permiten descansar en mayor medida, o aprovechar el tiempo avanzando trabajo.

Por otro lado, la optimización del tiempo de uso de los vehículos autónomos, que estarían casi todo el tiempo circulando, podría liberar mucho espacio de estacionamiento necesario en las ciudades.

La irrupción del *comercio electrónico* ya está suponiendo el cierre de locales comerciales, y esta tendencia se agudizará.



La irrupción del vehículo autónomo y eléctrico tendrá un impacto muy relevante en el **sector de transporte**. La producción de coches eléctricos observará una importante reducción de costes debido a las menores horas de fabricación y piezas empleadas, respecto a los coches de carburantes tradicionales.

En el **sector de medios y de ocio**, en la actualidad ya existen crónicas periodísticas escritas directamente por robots.

Con respecto al **sector defensa** las funciones logísticas de los ejércitos cambiarán a medida que se popularicen los camiones autónomos, que podrán llevar suministros a zonas de combate limitando los riesgos de vidas durante el itinerario.

Respecto al **sector de auditoría**, las grandes auditorías están desarrollando nuevas tecnologías, con el objeto de realizar estas labores de manera más eficientes y sobre una cantidad mucho mayor de datos tratados por algoritmos.

### **3. IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA**

Tres son los principales aspectos ligados a la disrupción tecnológica, la economía y la sociedad:

- la desaparición de trabajos y creación de nuevos puestos, el crecimiento de la productividad
- el impacto en la educación

- y el impacto en la desigualdad.

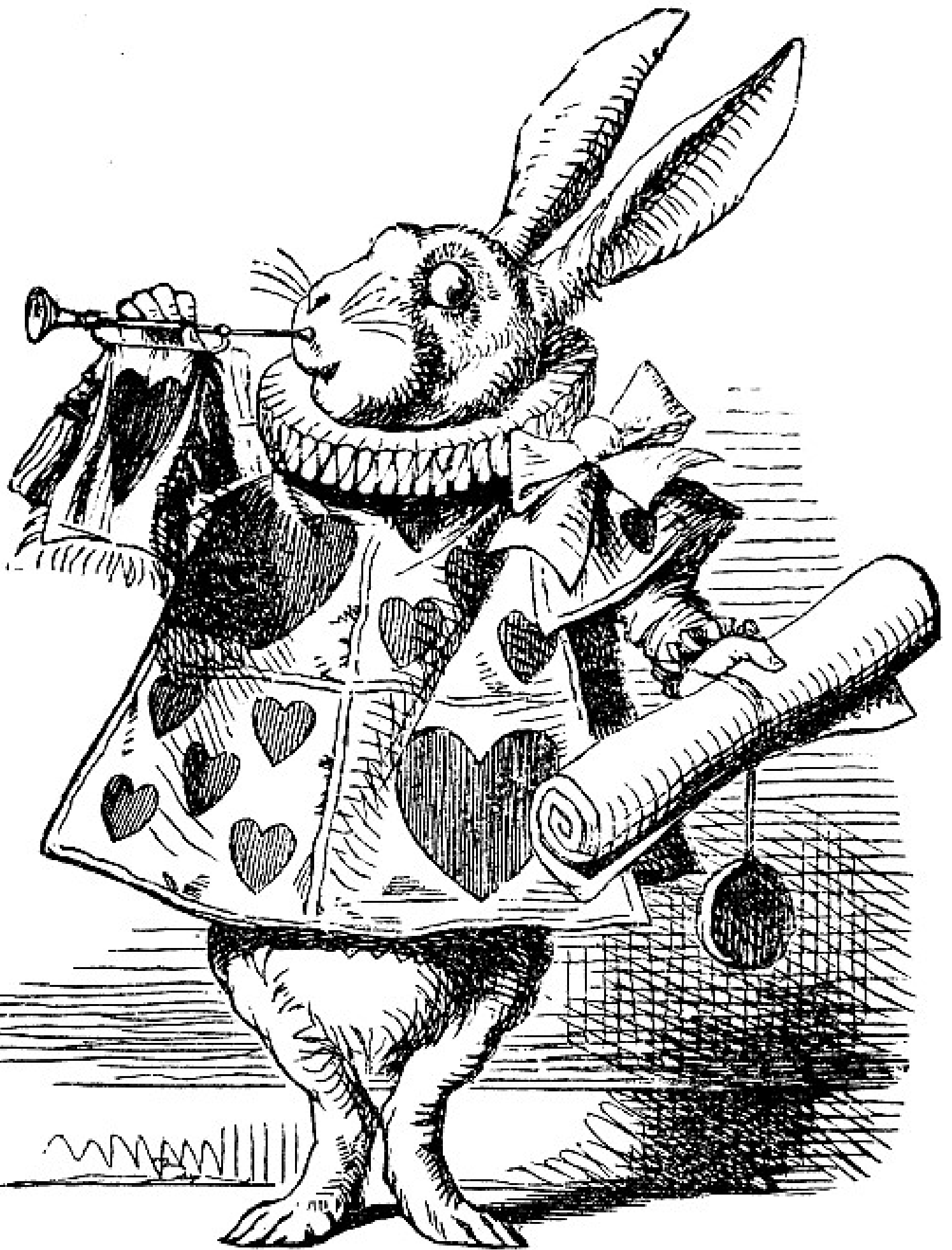
La disrupción provoca importantísimas consecuencias en forma de destrucción de puestos de trabajo y aparición de otros nuevos, lo que convierte a la educación en protagonista absoluta como instrumento de adaptación.

A medio plazo, el ser humano será capaz de crear nuevos puestos de trabajo, la realidad es que, en el periodo intermedio, la destrucción será más rápida que la creación, especialmente entre las capas de trabajadores menos cualificados y en los países más pobres.

Y es aquí donde aparece el denominado “desempleo tecnológico”, entendiéndolo por tal al desempleo debido a que el ritmo de descubrimiento de tecnologías, que automatizan el uso del trabajo es superior al ritmo con que creamos nuevo empleo.

Podemos afirmar que la cada vez más rápida disrupción tecnológica está afectando a la producción, al empleo, a las relaciones sociales y a la localización y futuro de muchas empresas y, en particular a la energía y al transporte, así como a las posibilidades de una participación pública más deliberativa y proactiva.

Por ello, desde FUNDICOT tenemos interés en plantearles la siguiente pregunta concreta: ¿Cómo están incorporando o piensan incorporar a la planificación territorial, urbana y ambiental de sus respectivas CCAA estas dinámicas?



Ch. 1. 1865

2/3

## EL PATRIMONIO TERRITORIAL EN EL PAÍS DE LAS MARAVILLAS

*Plantea la pregunta: Manuel Borobio Sanchíz*  
*Arquitecto*  
*Miembro de la Junta Directiva de FUNDICOT*

"Hablar de Ordenación del Territorio en este foro y tener la oportunidad de escuchar a los actuales responsables de su gestión en 5 comunidades autónomas es un privilegio. Plantear un tema y una pregunta toda una oportunidad que quiero aprovechar para exponer algunas cuestiones que hace unos días debatía con mi buen amigo Francisco Castillo Rodríguez y que, a nuestro juicio, se han acomodado en el desarrollo profesional. Una de ellas es la sensación de que la ordenación del territorio está en una eterna "caucus race" en la que, al igual que en Alicia en el país de las maravillas, la solución reside en correr en círculos sin parar (Carroll 1865); de esta forma, los departamentos de gestión y áreas de conocimiento se aíslan, haciendo imposible el mestizaje y enriquecimiento que la mixtura de diferentes discursos políticos y aproximaciones científicas nos darían sobre idénticos objetos de conocimiento: territorio y población. En este escenario, territorio y población se relegan a una posición pasiva, distante e indolente ante las batallas políticas y académicas en las que administración e investigación consumen la energía y el tiempo que, a su vez, la sociedad les ha otorgado.

Es cierto que la ciencia y la docencia han fundamentado su desarrollo en la compartimentación gremial del saber. Un sistemático despiece que nos ha conducido hasta este escenario en que muchos y variados ojos "miran" pero no todos son capaces de comprender la complejidad del conjunto, relegándonos a una visión sectorial de la realidad en la que, en el mejor de los casos aupados por las tecnologías de la información geográfica, se ha entendido la integración como una superposición de capas impermeables del conocimiento, lo que nos

aleja del verdadero medio de llegar a conocer bien un objeto que es empezando a considerarlo en su conjunto (de Monet de Lamarck 1830). Este individualismo científico se manifiesta especialmente inoperante cuando se trata de abordar problemas complejos derivados de la sociedad, economía y medio ambiente.

Los trabajos relacionados con la sostenibilidad y el paisaje suponen un cambio de enfoque, ya que parten de la necesaria interacción y colaboración de diferentes disciplinas. Esta colaboración ha de ser solidaria, en especial entre la geografía, la arquitectura y la ingeniería como disciplinas claves en el conocimiento y transformación territorial, sin obviar las ciencias ambientales, sociales y económicas.

No creo que nos equivoquemos al afirmar que estamos de acuerdo en que, al hablar de la ordenación del territorio y la sostenibilidad, y en concreto de eficiencia en el diseño de las actividades productivas de un territorio, estamos hablando del bienestar de las personas, de la sociedad, a lo largo del tiempo, en definitiva, de nuestra propia supervivencia como especie. Es ahí donde debe residir la ordenación del territorio y urbanística como disciplinas.

Disciplinas que han evolucionado en los últimos años desde "una visión" condicionada del mundo heredado de la Revolución industrial, en el que el bien-estar se asociaba con desarrollo, y el desarrollo con crecimiento ilimitado, basándonos en la quimera de la existencia de una energía barata y sin límites y en la ilusión de que la tecnología siempre nos daría respuesta y alternativas a los diferentes escenarios a los que, como especie

nos enfrentamos, acelerando el distanciamiento entre los “sistemas de organización y vertebración humanos” y la ecosfera que habitamos (Wilson, 1995).

Especie, la nuestra, cuya experiencia vital se resuelve en un binomio indisoluble de tiempo y espacio, somos cultura y somos territorio, somos seres sociales y ambientales y, a lo largo de nuestra historia, nos hemos ido integrando y adaptando al entorno, descifrando los valores y la potencialidad de cada lugar pues de su comprensión y planificación dependía, en gran medida, nuestro futuro. Al igual que el resto de los seres vivos, fuimos desarrollando nuestras estrategias vitales en un continuo equilibrio entre la supervivencia individual y el bienestar del grupo.

En la actualidad, esta ambientalidad, nos sitúa en una paradoja: Somos seres vivos, formamos parte del sistema, pero a su vez hemos alcanzado un nivel tecnológico que nos ha permitido desarrollarnos al margen del territorio que nos acoge. Nunca habíamos tenido la capacidad de captura de datos, gestión e información como el actual, pero tampoco habíamos estado tan desconectados.

Estamos perdiendo la capacidad de observar, de entender lo propio de cada lugar. Sin embargo, aprendemos y aspiramos a aplicar formas de crecimiento ajenas; alejadas de nuestro patrimonio natural.

Hemos olvidado nuestra escala, cuál es nuestro tiempo, en definitiva, cuál es el lugar que ocupamos en el planeta, en el que no somos más que unos recién llegados, pero capaces de influir de forma disruptiva y no evolutiva en la transformación del sistema, en el que a lo largo de toda nuestra historia hemos construido y planificado prósperas ciudades y civilizaciones que, como URUK y UR, han acabado desapareciendo.

Habitamos un planeta aparentemente saturado, en el que nos alojamos más de siete mil millones de habitantes, habiendo multiplicado por diez la población en tan sólo cincuenta años, con una proyección para el 2050 de unos nueve mil millones de habitantes y, aunque existe una deceleración en el ritmo de crecimiento, se prevé que llegarán a los once mil millones en el 2100 (Roser y Ortiz-Ospina 2018), de los cuales cerca del 70% residirá en aglomeraciones urbanas.

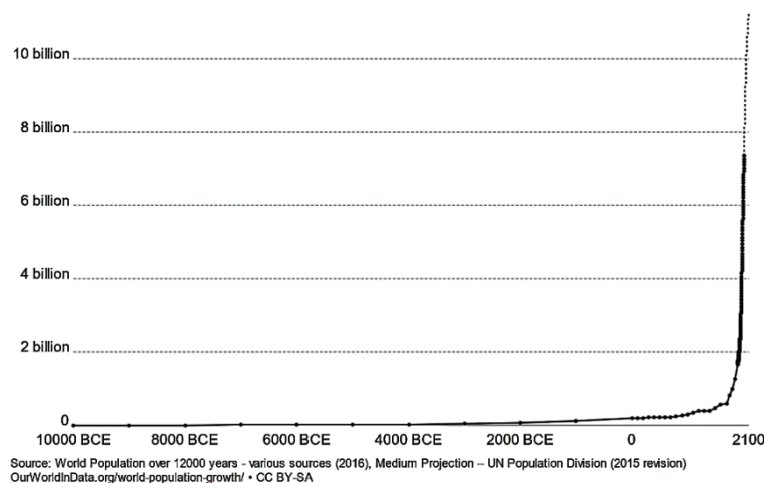


Figura 1 Población mundial a lo largo de los últimos 12.000 años y proyección hasta el 2100 según UN Population Division<sup>13</sup> (our world in data)

<sup>13</sup> <https://ourworldindata.org/grapher/world-population-1750-2015-and-un-projection-until-2100>

Aglomeraciones de más de 500.000 habitantes cada una de ellas, que son, en definitiva, grandes sumideros energéticos y fuente del 70% de las emisiones de CO<sub>2</sub>, y tan sólo ocupan un 2% de la superficie del planeta, (Girardet y de Miguel Pastor 2001)

cuya construcción consume más del 40% de los recursos planetarios, el 12% del agua dulce y genera el 40% de los residuos sólidos, cifras que reflejadas en un mapa nos permiten percibir las tensiones y desequilibrios que existen a escala planetaria.

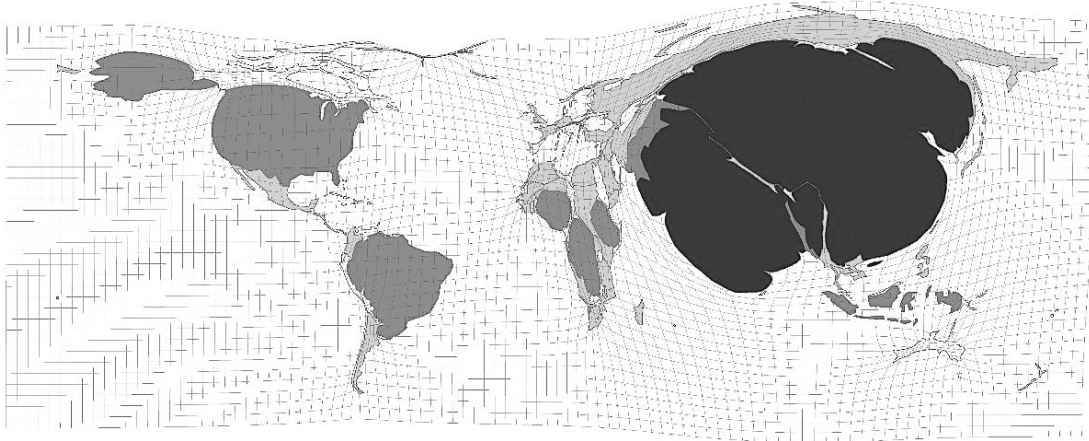


Figura 2. Cartograma elaborado a partir de los datos de proyección de Población de UN Population Division.

Transformamos el sistema del que dependemos, frágil y finito, en el que nos hemos convertido en una suerte de telenómaditas y cibernóclitas que piensan local y actúan globalmente, en el que todo el planeta es “la propia despensa” y en el que en todo momento se ha de poder disponer de cualquier bien, por alejado y desestacionado que esté. De este modo, como si no perteneciéramos a él, obviamos las reglas de funcionamiento del ecosistema mundial, potenciado la competencia de los territorios en detrimento del desarrollo de las relaciones que favorecen la evolución simbiótica entre especies, o de modelos organizativos alternativos que podrían aproximarse al “Equilibrio de Nash” (Forbes Nash 1950).

Esta forma de organizar y vertebrar la sociedad y de explotar el patrimonio territorial, se resume en la metáfora depredador-presa para “ejemplificar la tendencia a ordenar el territorio en núcleos atractores de capitales, poblaciones y recursos y áreas de abastecimiento y vertido” (Naredo 2009).

Sin duda, es necesario poner sobre la mesa un cambio de enfoque, desde las preguntas

de ¿Qué estamos haciendo? y ¿Por qué las estamos haciendo? iniciar una transición que pasa necesariamente por “un cambio en el modelo económico. Una transformación que solo será viable en una sociedad que considere los costes físicos de reposición del patrimonio natural, para promover el uso de energías renovables y el reciclaje de materiales, y además privilegie modos de comportamientos más cooperativos y solidarios favoreciendo de nuevo la diversidad de asentamientos y formas de vida sobre la faz de la Tierra” (Gutiérrez y Naredo 2005).

Es aquí donde podemos ver en la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas un punto de apoyo básico y fundamental. Pues se aborda desde el entendimiento de que las ciudades deben convertirse en fuente de soluciones a los problemas que se enfrenta el mundo en la actualidad, plantea de este modo un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades, en la que se imaginan ciudades y asentamientos humanos que, entre otras cuestiones, cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, y lo hacen más allá de los límites administrativos, actuando como centros e

impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles. (Naciones Unidas 2017).

Sin duda alguna es un documento de consenso alineado con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible, que nadie dejaría de firmar. Sin embargo se plantea como un documento marco, y del mismo modo que el Manual del Arquitecto Descalzo (van Lengen 1981) el Dr. Joan Clos dice que no habiendo una receta única para lograr el desarrollo urbano sostenible, el papel de la Nueva Agenda Urbana es proporcionar los principios y las prácticas probadas para dar vida a ese ideal, para trasladarlo del papel al mundo real, de forma que inspire e informe a los encargados de tomar decisiones y a los habitantes urbanos del mundo para que, apropiándose del futuro, repiensen la forma en que planificamos, construimos y gestionamos nuestros espacios urbanos, remarcando todo esto, no como una opción, sino como un imperativo.

En un momento como el que vivimos de grandes objetivos e intenciones, en el que parece existir un consenso teórico sobre los mismos, está claro que es necesario un cambio de paradigma, del que nazcan métodos y herramientas acordes con una nueva forma de concebir la ordenación territorial. Un cambio de enfoque en la forma de aproximarse al territorio que permita integrar sus procesos y dinámicas (Pérez Alberti et al. 2014), y para ello “es importante conocer las modalidades de la dinámica natural para poder comprender los mecanismos de degradación antrópica y apreciar su amplitud” (Tricart 1977, p. 68) para realizar propuestas desde la comprensión de su metabolismo, de cara a una mayor eficiencia ambiental y cohesión social.

Sin embargo llegados a esta afirmación no podemos asumir, por mucho tratado que exista, que su cometido sea fácil de lograr, de hecho todavía son pocos los documentos de planificación territorial o paisajística que han superado las clásicas propuestas de zo-

nificación, con modelos estáticos y obsoletos nada más terminar su tramitación, (Ezquiaga Domínguez 1998) o eran ineficaces desde su propia concepción (Pérez-Chacón 1995).

Resulta también preocupante la regulación normativa y el camino iniciado en las últimas revisiones legales en España que, bajo la bandera de la seguridad jurídica, determina un marco inoperante por rígido y, una vez más, sectorizado desde el reparto de competencias administrativas, sin entender que el objeto gestionado es único.

Llegado a este punto surge la pregunta de si entendemos la importancia de la ordenación territorial como herramienta que nos permite trascender de las visiones sectoriales y sectorizadas del territorio. Visiones que nos limitan a la hora de comprender los procesos y las dinámicas ecosistémicas que en él se desarrollan y, por lo tanto, comprometen la supervivencia y convivencia pacífica de nuestra especie. Este reto de comprenderlas no es nuevo, Patrick Geddes lo planteó como base para una educación integral y transversal de la ciudadanía, desde el entendimiento y comprensión de la identidad, del carácter del lugar en el que se implantaba la ciudad. (Geddes 1915).

Estos planteamientos sistémicos implican la necesidad de trascender de la gestión sectorial, competencial determinista y estática para adentrarnos en la complejidad del Patrimonio Territorial, como algo en continua evolución en el que, como afirmó María de Bolos, “Todos y cada uno de los elementos pueden ser y son objeto de estudios y análisis parciales llevados a cabo por especialistas de las diferentes ciencias, pero un aspecto muy distinto es la estructura y el funcionamiento de todo el mosaico en conjunto. La Ciencia del Paisaje, que empieza a contar con cierto cuerpo de doctrina y de trabajos realizados, es precisamente el estudio específico de este aspecto global” (de Bolós, M et al., 1992).



Es posible que la ordenación del territorio pueda reforzar su papel como catalizador para la integración de las actuaciones que, sobre el territorio, desarrolla la sociedad estableciendo el marco de actuación para la coordinación de las políticas sectoriales; siempre y cuando empiece a considerarse la planificación del paisaje como la herramienta que coadyuva definiendo el cómo han de concretarse.

Tal vez el camino sea entender el Patrimonio Territorial, base de nuestra sociedad, como el resultado de la integración de la dimensión físico-ecológica (patrimonio natural)

con la dimensión histórico-cultural (patrimonio cultural) en dónde los paisajes son el resultado de la interacción de todos sus elementos que reflejan la forma en que, como sociedad, nos hemos integrado o no en el medio.

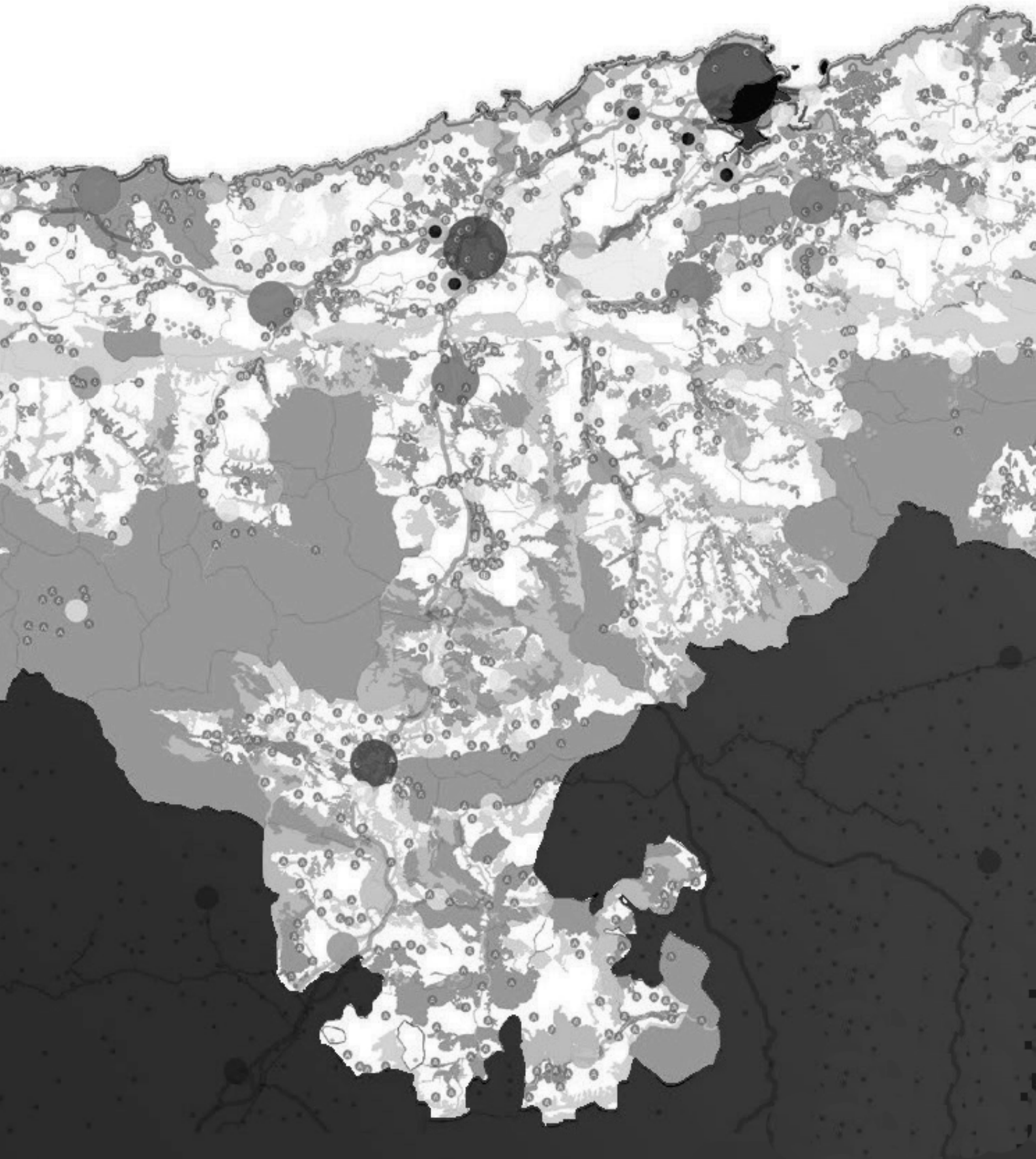
Con todo ello, atendiendo a la escala, intensidad, complejidad y dinamismo que operan sobre el Patrimonio Territorial, ¿Cómo se valoran o piensan valorar la conservación y utilización sostenible de estos elementos patrimoniales en su planificación territorial, urbana y ambiental?

### Bibliografía

- CARROLL, L., 1865. *Alicia en el país de las maravillas*. S.l.: Ediciones Akal. Akal bolsillo.
- DE BOLÓS I CAPDEVILA, M., DEL TURA BOVET PLA, M., ESTRUCH GARCÍA, X., PENA I VILA, R., RIBAS VILÀS, J. y SOLER INSA, J., 1992. *Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, métodos y aplicaciones*. Barcelona: s.n. ISBN 84-311-0595-X.
- DE MONET DE LAMARCK, J.B.P.A., 1830. *Philosophie zoologique, ou Exposition des considérations relatives à l'histoire naturelle des animaux ...* S.l.: G. Baillièrre. Philosophie zoologique, ou Exposition des considérations relatives à l'histoire naturelle des animaux.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M., 1998. ¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España. *Urban*, vol. 2, no. 2, pp. 6-36. ISSN 2174-3657.
- FORBES NASH, J., 1950. Equilibrium points in n-person games. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 36, no. 1, pp. 48-49. DOI 10.1073/pnas.36.1.48.
- GEDDES, P., 1915. *Cities in Evolution*. S.l.: s.n.
- GIRARDET, H. y DE MIGUEL PASTOR, L., 2001. Creando ciudades sostenibles: creating sustainable cities. , pp. 112.
- GUTIÉRREZ, A. y NAREDO, J.M., 2005. El metabolismo económico y sus perspectivas. *La incidencia de la especie humana sobre la faz de la tierra (1955-2005)* [en línea]. S.l.: Universidad de Granada, pp. 183-216. [Consulta: 23 febrero 2014]. ISBN 84-338-3519-X. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=12351>.
- NACIONES UNIDAS, 2017. *Nueva Agenda Urbana* [en línea]. S.l.: Naciones Unidas. ISBN 978-92-1-132736-6. Disponible en: [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).
- NAREDO, J.M., 2009. *Luces en el laberinto: autobiografía intelectual y alternativas a la crisis (reflexiones con Óscar Carpintero y Jorge Riechmann)*. S.l.: Los Libros de la Catarata. ISBN 9788483194355.
- PÉREZ-CHACÓN ESPINO, E., 1995. Ciencia del Paisaje y Planes de Ordenación Territorial. *II Congreso de Ciencia del Paisaje «Paisaje y Medio Ambiente»: 12, 13 y 14 de septiembre de 1994*. Barcelona: s.n., pp. 27. ISBN 84-920632-0-3.
- PÉREZ ALBERTI, A., BOROBIO SANCHIZ, M., CASTILLO RODRIGUEZ, F. y PAYÁN PÉREZ, M., 2014. Metodología y clasificación de tipos de paisaje en Galicia. *Geografía e Ordenamento do Território*, no. 6, pp. 259-282.
- ROSER, M. y ORTIZ-OSPINA, E., 2018. World Population Growth. *OurWorldInData.org* [en línea]. Disponible en: <https://ourworldindata.org/world-population-growth>.
- TRICART, J., 1977. *Ecodinâmica*. 1. Rio de Janeiro: SUPREN.
- VAN LENGEN, J., 1981. *Manual del arquitecto descalzo: cómo construir casas y otros edificios*. 1. México: Pax México. ISBN 968-405-102-6.
- WATTS, A.W., 1995. *Qué es la realidad*. Barcelona: s.n. ISBN 84-7245-295-6.



GOBIERNO  
de  
CANTABRIA



## ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. LA VISIÓN DESDE CANTABRIA

*José Manuel Lombera Cagigas*

*Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística. Gobierno de Cantabria*

### 1. PRESENTACIÓN IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (9 CIOT)

Cuando, en el marco del 8º Congreso de Ordenación del Territorio, en Fuerteventura, postulamos nuestra candidatura a acoger el siguiente Congreso, lo hicimos convencidos de que Cantabria reunía las mejores condiciones para ser foro de debates relacionados con la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente.

Por las intrínsecas características territoriales, urbanísticas y ambientales de la Comunidad Autónoma; por el conocimiento académico y profesional que se ha generado en torno a esas áreas; por la coincidencia temporal de que el Gobierno de Cantabria se encuentra inmerso en la elaboración y aprobación del instrumento de planificación territorial de más alto rango (nuestro Plan Regional, PROT); y por qué no, porque entendemos que Cantabria, en general, y Santander, en particular, son lugares de acogida donde cualquier visitante, incluso por motivos de trabajo, se siente a gusto.

Las conversaciones y trabajos preparatorios llevados a cabo durante este tiempo, entre representantes del Gobierno de Cantabria y FUNDICOT, han tenido como feliz resultado la celebración del 9º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio en Santander. Celebración que está prevista durante los días 17, 18 y 19 de octubre de 2018.

Dicho Congreso, cómo no, trazará una línea de continuidad con los ocho anteriores, todos los cuales han contado con la gestión y organización material de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio,

FUNDICOT, complementada con la participación de distintas instituciones y organismos en la organización de los mismos.

Todos los Congresos anteriores han venido planteando la evolución, y circunstancias que condicionan la dinámica territorial, ambiental y urbana, así como las medidas que pueden incidir en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente, más cohesionado socioeconómicamente y más equilibrado territorialmente. En todos ellos el objeto principal ha sido la problemática de la Ordenación del Territorio, de la Política Regional, del Urbanismo y del Medio Ambiente, principalmente en España, Europa e Iberoamérica, buscando divulgar los logros en Ordenación del Territorio, Urbanismo o Medio Ambiente en estos ámbitos, el establecimiento de lazos científicos entre las distintas comunidades centradas en estos campos, y recuperar las relaciones entre los ya muchos técnicos, funcionarios e investigadores europeos e iberoamericanos con formación en estas materias.

El testigo del Congreso celebrado en mayo de 2016 contenía la constatación de la problemática derivada de la situación de Cambio Global en que se encuentra inmersa la sociedad, 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 consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual.

Buena parte de esas soluciones esperamos poderlas encontrar en el debate en torno al papel y valor del Patrimonio y de la Planificación Territorial, Ambiental y Urbana, como instrumentos para avanzar hacia otro

Desarrollo, ante los Retos que plantea un Siglo XXI en el que el progresivo Calentamiento Global y los efectos derivados del mismo sobre nuestro Patrimonio Territorial o, incluso, sobre la propia supervivencia de la Humanidad en el Planeta son cada vez más preocupantes.

Con el Horizonte del 2030 en el objetivo, intentaremos sumar nuestras aportaciones para dar respuesta a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por Naciones Unidas; al papel del urbanismo y la ordenación del territorio frente al desafío energético y el cambio climático; o a la preservación de nuestro patrimonio territorial y su puesta en valor, por poner unos ejemplos.

Lógicamente, ha de ocupar un lugar destacado el debate sobre la situación de la Ordenación del Territorio en España de cara al 2030. Las intervenciones y planificación que se vienen realizando en la Comunidad Valenciana, País Vasco, Asturias, Galicia, Baleares, Aragón y, como no, Cantabria. A las que podrían sumarse las de Canarias, Navarra, Andalucía, y cuantas otras estén en curso.

No quiero dejar de dedicar unas palabras a significar la importancia que damos al carácter internacional del Congreso. Deseamos reafirmar el papel y la participación de Iberoamérica, presente en anteriores ediciones, pero con cuyos países Cantabria tiene fuertes lazos afectivos, y una larga trayectoria de colaboración que ha dado lugar a un amplio elenco de proyectos de cooperación en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo.

Pero, además, queremos extenderlo al Arco Atlántico, de modo que la singularidad de la cornisa cantábrica tenga su extensión en Portugal y por el resto de Europa a través del suroeste de Francia.

El Gobierno de Cantabria, y en particular la Consejería que ostenta las competencias de medio ambiente, urbanismo y ordenación

del territorio, lidera junto a FUNDICOT la organización del 9º Congreso; pero deseamos hacer un llamamiento a que se sumen e integren en el Comité Organizador otras Administraciones, instituciones académicas, colegios profesionales y cualquier organización comprometida con los objetivos de dicho Congreso.

Finalmente, animo a todos los profesionales, funcionarios, académicos, etc., a ir poniendo a punto sus proyectos y experiencias para compartirlos y debatirlos con todos nosotros presentando las oportunas ponencias y comunicaciones de cara al próximo mes de octubre de 2018.

## **2. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA COMO RESPUESTA**

### ***a. Incorporación de la problemática del calentamiento global a la planificación territorial, urbana y ambiental de Cantabria.***

En Cantabria, la acción política frente al calentamiento global tiene su antecedente más concreto en la Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria, formulada para el período 2008-2012. Desde entonces, en el marco internacional y europeo se han dado pasos trascendentales para avanzar hacia una economía baja en carbono que mitigue los efectos derivados del aumento de la temperatura global. Por ello, finalizado el plazo de vigencia de la Estrategia y con el fin de asumir nuestra cuota de corresponsabilidad en el cumplimiento del objetivo global de reducción de emisiones y protegernos frente a los impactos derivados, el Gobierno de Cantabria decidió acometer la elaboración de una nueva estrategia de lucha frente al cambio climático que, partiendo de una metodología basada en la participación, incluya medidas de reducción de emisiones directas y cuantificables en los sectores difusos y de protección frente a impactos, incentivando un cambio de modelo de vida hacia una economía baja en carbono en nuestra comunidad autónoma.

Los principales objetivos de esta estrategia son: de un lado, corresponsabilizarse con la consecución del objetivo español de reducción del 10% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de los sectores difusos para 2020 respecto a los niveles de 2005, así como contribuir a que España cumpla en el 2030 la propuesta de objetivo de reducción del 26% de las emisiones de GEI respecto al año 2005, en consonancia con los compromisos contraídos en el Acuerdo de París; y de otro, fomentar la resiliencia de Cantabria al cambio climático, a través del estudio de los impactos y vulnerabilidades, y la adopción de Planes de Adaptación en los diferentes sectores socio-económicos y sistemas naturales expuestos a los efectos del cambio climático.

Atendiendo a las dos vertientes del cambio climático, mitigación y adaptación, la Estrategia estructura las medidas en niveles: por sectores de actividad (residencial, transporte, industrial, agrícola-ganadero, ...), para cada uno de los cuales se trazan líneas de actuación (ahorro y eficiencia energética, planificación, formación y sensibilización, ...) y, finalmente, las medidas directamente aplicables, para cada una de las cuales se señalan los órganos de la Administración responsables. Las medidas de mitigación y adaptación recogidas en la EACCC, en un presupuesto no cerrado, suponen una inversión total estimada de 45 millones de euros para el período 2018-2030.

Por otro lado, y con toda la potencia que tiene el Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT), la planificación territorial apuesta inequívocamente por la incorporación del cambio climático y sus riesgos al nivel de decisión del planeamiento urbanístico y sus instrumentos de desarrollo, además de su consideración en los sectores de actividad económica y adaptación de las infraestructuras críticas.

Se han analizado los efectos previsibles del cambio climático en la región, a través del estudio de la peligrosidad y exposición de medio socioeconómico y sistemas biofísicos,

para el horizonte 2100 y los escenarios de cambio climático RCP4.5 y RCP8.5.

También se han estimado los efectos del cambio climático sobre la Inundación costera y fluvial. Para la primera, se han realizado diferentes modelizaciones bajo las hipótesis de distintos escenarios de cambio climático que combinan proyecciones de aumento del nivel medio del mar y eventos extremos, y se han elaborado mapas de inundación costera que muestran inundaciones características de una costa bastante acantilada donde las zonas bajas de las rías y playas son las que sufren mayor impacto. Respecto a la inundación fluvial, han empleado los escenarios para avenidas de periodo de retorno de 10, 100 y 500 años, correspondientes a inundaciones de probabilidad alta, media y baja, respectivamente, para los cuales se dispone de los mapas del MAPAMA, tanto en términos de lámina de agua como en términos de riesgo sobre población, actividades económicas, puntos de especial importancia y áreas de importancia ambiental, generando los correspondientes mapas de inundación fluvial.

Como resultado, el planeamiento territorial y urbanístico considerarán en sus propuestas de ocupación y usos del territorio las limitaciones que pudieran derivarse de las consecuencias del cambio climático, especialmente en las zonas litorales.

Adicionalmente, el Gobierno de Cantabria, en colaboración con el MAPAMA, participa en el Plan PIMA Adapta Costas, orientado a la gestión y adaptación de zonas costeras.

**b. Incorporación de la disrupción tecnológica en la planificación territorial, urbana y ambiental de Cantabria.**

La velocidad y alcance de las transformaciones que las nuevas tecnologías están ocasionando en nuestra forma de vivir, trabajar o relacionarnos son de tal magnitud que difícilmente podemos atrevernos a predecir la trayectoria concreta que seguiremos en el



futuro. Y ello afecta al horizonte temporal de buena parte de las predicciones y planificaciones, también de la planificación territorial, urbana y ambiental; carecen de sentido las planificaciones a 20-30 años si no disponen mecanismos de actualización y ajuste a la evolución real, y si no cuentan con sistemas de indicadores territoriales que permitan realizar un buen seguimiento de los cambios y un rápido diagnóstico de sus efectos.

La inteligencia artificial, el “internet of things” (internet de las cosas), el “blockchain” (cadena de bloques), los vehículos autónomos, las impresoras 3D y 4D... son recursos que contribuirán al desarrollo de las “smart cities” (ciudades inteligentes), en una necesaria ruta hacia la sostenibilidad y la eficiencia energética de nuestras ciudades. La ordenación territorial, como marco, pero sobre todo el urbanismo tienen que adoptar rápidamente las tendencias y emplear las utilidades disponibles para optimizar sus redes de infraestructuras (mejorando la eficiencia del alumbrado público y abastecimiento de agua, fundamentalmente), el sistema de transporte (mejorando el transporte público, facilitando la movilidad compartida, el vehículo eléctrico, ...) y aplicar la innovación y nuevas técnicas al sector de la construcción en general y de edificios en particular.

Pero, además, la disrupción tecnológica abre un amplio abanico de posibilidades para la prestación de servicios sanitarios y educativos, por ejemplo. Posibilidades que afectarán a las necesidades de dotaciones y equipamientos, y a la manera de entender las centralidades. Esto será particularmente trascendental para el medio rural, donde se presentarán nuevas oportunidades de actividad económica y posibilidades para recibir servicios. El compromiso del Gobierno de Cantabria por llevar internet de alta velocidad a todos los lugares, que ya se está materializando, es una buena muestra de esta incorporación.

Y por hacer una última referencia a las nuevas tecnologías aplicadas a la planificación,

quiero destacar el potencial de las tecnologías de la comunicación -y la rápida expansión de las redes sociales- en algo tan conveniente como la participación social en la elaboración de los instrumentos de ordenación y planificación. El PROT se ha elaborado siguiendo un proceso participativo ejemplar y sin precedente en Cantabria. La evaluación y seguimiento debiera saber implicar también a la ciudadanía.

**c. Conservación y utilización sostenible del patrimonio territorial y tratamiento en la planificación territorial, urbana y ambiental de Cantabria.**

Las autoridades del Gobierno de Cantabria han manifestado repetidamente el interés por conservar y poner en valor el patrimonio territorial de la Comunidad Autónoma. En la consideración del territorio como un recurso cultural y económico, al que se añade una perspectiva social, aparece la idea de legado y, como consecuencia, el reconocimiento y la valoración que hace una sociedad de su propio territorio; eso es lo que convierte al patrimonio territorial en objeto de interés de la ordenación territorial.

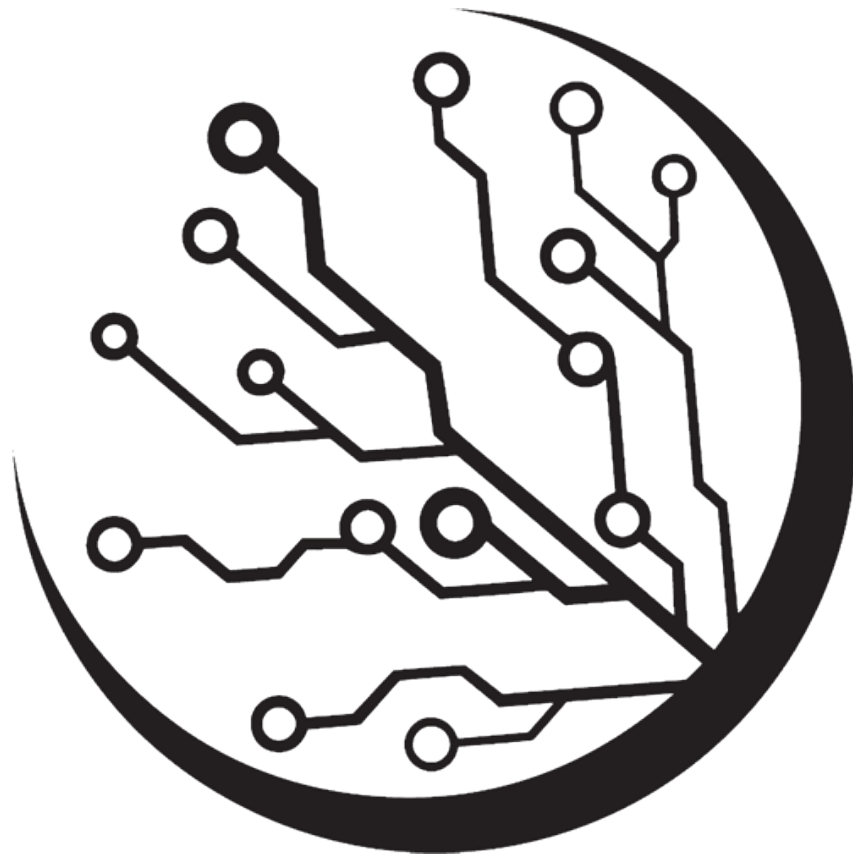
Por ello, el PROT trata ese patrimonio -en su triple vertiente: natural, cultural y paisajística- como un activo colectivo de Cantabria que es necesario conservar y transferir a las generaciones futuras. Pero también asumiendo que tiene un valor y utilidad para la generación presente, que debe saber consumirlo como recurso que satisfaga sus necesidades actuales y facilite niveles de bienestar, gestionando adecuadamente los recursos no renovables.

El patrimonio territorial se encuentra ligado, mayoritariamente, al medio rural. En el marco de soluciones nuevas para un medio que deseamos mantener activo y habitado, el potencial de desarrollo endógeno que representa el patrimonio territorial debe encontrar su encaje e impulso en la planificación territorial.



Con esa finalidad, más allá de la identificación y establecimiento de medidas para la adecuada conservación y gestión de los recursos naturales, del patrimonio cultural o de los paisajes, la planificación territorial en curso define y diseña una Infraestructura Verde a nivel regional. La infraestructura verde tendrá un desarrollo a escala local, conformando una red continua y coherente con la infraestructura verde regional, cuya ordenación e integración se realizará mediante el planeamiento urbanístico municipal. En dicho planeamiento se completará y concretará la ordenación de los ámbitos delimitados en la infraestructura verde regional.

Se pretende con ello, a su vez, superar la visión sectorizada de la gestión territorial, la más de las veces ligada al reparto competencial. Así, una ordenación territorial integrada entendemos que debe proponer los mecanismos de colaboración y gobernanza que permitan gestionar integralmente un patrimonio sobre el que se ejercen competencias a los tres niveles de gobierno –estatal, autonómico y local– y con diferentes atribuciones sectoriales –conservación de la naturaleza, cultura, urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, ...–; la integración de los elementos del patrimonio territorial en una Red y su difusión y gestión participativa y colaborativa, nos parecen la solución.



# PMUS

PLAN DE MOVILIDAD  
URBANA SOSTENIBLE



## ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. LA VISIÓN DESDE LA COMUNITAT VALENCIANA

*Josep Lluís Ferrando*

*D.G. d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge. Comunitat Valenciana*

En estos momentos, y tras varios años de ausencia en materia de planificación territorial en la Comunitat Valenciana, nuestro departamento está llevando a cabo un cambio total en estas políticas, apostando claramente por la planificación de escala supramunicipal, y ejerciendo las competencias en materia de ordenación del territorio reconocidas tanto en el texto constitucional como en el propio Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

Esta nueva política empezó en esta legislatura con la aprobación de la revisión del Plan de Acción Territorial sobre la Prevención del Riesgo de Inundaciones en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), ha continuado con la aprobación de la ley de la Huerta de Valencia por las Cortes, están en su última fase de tramitación el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PA-TIVEL) y el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, y se están elaborando los Planes de Acción Territorial de los entornos urbanos de Castellón, Valencia, Alicante y Elche, y de forma sucesiva se pretende ordenar con una visión supramunicipal todo el territorio de la Comunitat Valenciana. No está siendo esta una tarea sencilla, entre otras cosas por los grandes errores en materia urbanística producidos en los años de la burbuja inmobiliaria que han hipotecado gravemente la sostenibilidad del territorio propiciando, además, un modelo territorial altamente consumidor de recursos en cuanto a suelo, agua y energía, y gran emisor de gases de efecto invernadero.

### 1. LA INCORPORACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO A LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL.

La mitigación y lucha contra los efectos del cambio climático son uno de los objetivos cruciales, no solo de estrategias territoriales nacionales y de la Unión Europea, sino que constituye el cuerpo central de el Plan de Acción para la Transformación del Modelo Económico Valenciano adoptado recientemente por el Gobierno Valenciano. Esta problemática de escala global está teniendo y tendrá una incidencia especial en este territorio por una serie de causas ya conocidas, entre otras:

- La pertenencia a un ecosistema muy frágil como el mediterráneo.
- Su fuerte componente litoral con 500 km de costa
- La aridez y la propensión a eventos climáticos extremos.
- Las altas tasas de urbanización y la concentración de la población en el litoral, con más de un 80% de sus habitantes viviendo por debajo de la cota 100 metros sobre el nivel del mar.
- El crecimiento de las emisiones de los gases de efecto invernadero por encima de la media nacional y europea en los últimos años.

Para hacer frente a esta amenaza, el Gobierno Valenciano ya tiene en marcha su propia Estrategia de Lucha Contra el Cambio Climático que lógicamente tiene una componente transversal y en la que están involucrados todos los departamentos de la Generalitat.

No obstante, en este foro de la inauguración del próximo Congreso de Ordenación del Territorio a celebrar en Cantabria, quiero exponer las medidas que estamos llevando a cabo para hacer frente a este problema desde la planificación y gestión del territorio.

En primer lugar, uno de los mecanismos centrales de la ordenación territorial de la Comunitat Valenciana es la Infraestructura Verde como así se reconoce en la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, definiéndola como el sistema básico del territorio formado por los espacios de mayor valor ambiental, territorial, agrícola, paisajístico y cultural, así como sus conexiones ecológicas y funcionales. Este sistema que se desarrolla en todas las escalas del territorio, y es previo a cualquier desarrollo urbanístico, tiene que diseñarse y así se exige en la tramitación de planes, programas y proyectos, de forma que contribuya a optimizar todos los bienes y servicios ambientales que estos espacios producen para el conjunto de la sociedad, y uno de ellos es precisamente la reducción de los efectos del cambio climático. En este sentido, la infraestructura verde tiene que maximizar su protagonismo como sumidero de gases de efecto invernadero, proteger y activar los espacios de huerta periurbana con productos de calidad en circuitos cortos de comercialización, mitigar las inundaciones y las olas de calor, mejorar la calidad de los recursos hídricos, y otros tantos servicios de regulación proporcionados por esta infraestructura, que es tanto rural como urbana. También se incluyen en la infraestructura verde todos los suelos que se encuentran por debajo de la cota de un metro sobre el nivel del mar, debiendo mantener su estado rural, aunque en determinadas circunstancias podrán incorporarse a la red de zonas verdes estructurales del planeamiento municipal.

El segundo pilar de la planificación territorial y urbanística lo constituye el sistema de asentamientos en el territorio cuya dispersión ha aumentado considerablemente en

los últimos años. Partiendo de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, que este gobierno ha reforzado su carácter vinculante en esta legislatura, se prioriza el modelo de ciudad compacta engarzada en la tradicional ciudad mediterránea. Para ello, las revisiones de los planes urbanísticos municipales se encuentran con los límites de crecimiento sostenible de la propia estrategia que limitan drásticamente los modelos dispersos de baja densidad. Con ello se favorece una ciudad más eficiente, justa y sostenible rompiendo un modelo anterior que ha llevado a casi duplicar el consumo de suelo urbanizado desde 1990. Es evidente que estos modelos reducen los desplazamientos y las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la movilidad privada motorizada.

Respecto del tercer pilar de la planificación territorial y urbanística la movilidad, este gobierno está haciendo una apuesta clara por la movilidad sostenible y eficiente a través de la exigencia de los Planes de Movilidad Sostenible de escala municipal, cuyos objetivos pasan siempre por el fomento de la movilidad peatonal y ciclista, así como del mayor trasvase posible de usuarios del vehículo privado hacia el transporte público. Estos planes de movilidad municipal se están extendiendo ya a la escala metropolitana de forma que los mencionados planes de acción territorial de las tres áreas metropolitana de la Comunitat Valenciana deberán incluir estos planes de movilidad.

Otra medida más transversal es la exigencia de elaborar una evaluación de las medidas de los planes urbanísticos respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero y su mitigación a través del diseño y la gestión de la infraestructura verde municipal, rural y urbana, ordenan y normas técnicas sobre alumbrado, eficiencia energética de edificios, infraestructuras urbanas, arquitectura bioclimática, zonas permeables, sistema de drenaje sostenible, buenas prácticas agrícolas, energías renovables, entre otros.

## **2. LA CONSIDERACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA**

Este es sin duda la que se podría considerar un “trending topic” del momento actual. Qué duda cabe que las tecnologías de la nube, la impresión en 3-D, el big data, la energía distribuida, los vehículos autónomos, la industrialización 4.0 y otras tecnologías llamadas disruptivas van a tener un protagonismo indiscutible en la vida de las personas, en las ciudades, en la forma de relación, en las relaciones internacionales, en los procesos de participación pública y en tantos otros aspectos de la vida en sociedad. Pero con todo ello, creo conveniente centrar este debate desde la perspectiva del territorio y de la planificación territorial y urbana. Es decir, cuál va a ser el impacto tecnológico sobre los usos del suelo, y la localización de residentes y actividades económicas, que al fin y al cabo son el objetivo central de nuestra planificación. La verdad es que sería muy pretencioso por mi parte explicitar estos efectos de los cambios tecnológicos disruptivos sobre el territorio y los usos del suelo. En primer lugar, porque no los conocemos todavía con precisión, tenemos intuiciones, pocas evidencias, detectamos algunas demandas de suelo emergentes, y poco más. Por ello, y a la espera que en el próximo congreso de ordenación del territorio nos permita encontrar algo de luz en este tema, me gustaría comentar algunas tendencias observadas, tanto en la Comunitat Valenciana como en ciudades punteras a escala global.

En primer lugar, la gran demanda sobre suelo para actividades logísticas, especialmente en el entorno metropolitano de Valencia. Tanto es así que se podría estar en presencia de otra burbuja. Y las demandas parece que surgen desde dos sectores clave: la venta “on-line” y las grandes distribuidoras agroalimentarias de las que la Comunitat Valenciana ostenta un claro liderazgo. En el primer caso las estrategias de la logística urbana pasan por una cierta jerarquía de asentamientos, con unas demandas de parcelas de ente 150.000-200.00 m<sup>2</sup> en un entorno

metropolitano de menos de 30 minutos del centro. Estas estrategias, a la vista de otras ciudades, parece que se van a completar con demandas de suelo más próximas e incluso a escala de barrio y de menor superficie. Es decir, la proximidad de la denominada última milla logística va ser crucial en el futuro. Esto hace que algunas ciudades como San Francisco, por ejemplo, ciudad “hub” de estas tecnologías, la necesidad de mantener usos de tipo almacén o pequeña industria auxiliar embebida en la trama urbana y protegiéndola de la propia competencia por el precio del suelo, y evitando su reconversión a usos que son evidentemente más rentables. Es decir, sería una especie de suelo para actividades económicas protegido dentro de la trama urbana de nuestras ciudades en el que hay que evitar su reconversión a usos residenciales seguramente mucho más rentables.

El segundo modelo logístico el de la distribución agroalimentaria está demandando parcelas de 250.000-350.000 m<sup>2</sup> y su adaptación a la robotización de estas plantas, lo que exige alturas del entorno de 40 metros parámetro poco habitual en los parques industriales y logísticos actuales. Esta necesidad de altura combinada con una buena accesibilidad multimodal condiciona estas demandas en la Comunitat Valenciana, especialmente en los entornos metropolitanos. Un efecto colateral negativo es, sin duda, su elevado impacto paisajístico, lo cual restringe estas implantaciones en puntos próximos a activos ambientales y culturales de valor significativo o a espacios de alto potencial visual.

La segunda tendencia, observable ya, aunque de manera muy incipiente, en la ciudad de Valencia y en otras ciudades globales es la demanda de espacios para la creatividad. Los denominados Distritos Innovadores que se están generalizando en los países más avanzados partiendo de una premisa clara: los nuevos parques tecnológicos son las ciudades y en ellas determinados puntos donde el talento se concentra a corta distancia. En general estas actividades y profesionales



prefieren tejidos de ciudad en los que priman los modelos compactos, el transporte público y las amenidades urbanas, a menudo conectados con universidades y centros de investigación o con empresas punteras en estas tecnologías. Este tipo de espacio se está articulando en Valencia de manera incipiente en el entorno de la Marina Real del Puerto de Valencia, ligado al atractivo del waterfront, y acumulando masa crítica en forma de espacios para la creatividad, empresas start-up y otras formas de empresas ligadas a la innovación. Es este un fenómeno a seguir con interés, después del éxito obtenido en otras ciudades, especialmente americanas y europeas, y sobre el que empieza a existir abundante literatura científica que recoge la potencialidad de estos espacios en el marco de la competencia global entre las áreas metropolitanas.

La tercera tendencia a la que me voy a referir es el impacto de estas tecnologías en la movilidad sostenible, tal vez el campo donde este efecto será plenamente contrastable en breve plazo de tiempo. Me estoy refiriendo a la introducción de las nuevas tecnologías en la gestión de las ciudades, las conocidas como “smart cities” o a irrupción de fenómenos de movilidad en la que predomina el servicio sobre la posesión del medio de transporte. En este sentido, cabe aventurar que estas tendencias permitirán a juicio de muchos expertos un mayor dimensionamiento del espacio público frente al transporte privado, una mayor densidad de las ciudades, y unas nuevas formas de captación y distribución energética en la que los edificios tendrán un papel muy relevante, así como el barrio o vecindario inmediato como unidades espaciales de producción-consumo. Tampoco podemos dejar de lado lo que se intuye como un nuevo comportamiento de las cohortes de los “milenians” en el sentido de un menor uso del transporte privado, o el uso del “biga data” para mejorar la planificación y gestión de la movilidad, como ya estamos utilizando en los Planes de Movilidad Sostenible Metropolitanos de Valencia, Castelló y Alicante-Elche.

### **3. EL PATRIMONIO AMBIENTAL Y CULTURAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La tercera de las preguntas abordadas en esta presentación del próximo congreso de ordenación del territorio en Cantabria, aborda una de las grandes prioridades que el Gobierno Valenciano está llevando a cabo en materia de planificación territorial. Junto a la preparación y tramitación de los Planes de Acción Territorial de naturaleza metropolitana, se está a punto de aprobar el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) y, de manera especial por lo que respecta al patrimonio en su más amplio sentido el Plan de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, un plan fuertemente demandado por la mayoría de actores sociales de la Comunitat Valenciana, el cual ha pasado por varios estadios desde el año 2006, y que parece que finalmente se encuentra en su fase final.

Me quiero detener en este plan porque, al margen de su excelencia técnica valorada por universidades tan prestigiosas como Harvard, Oxford o la London School of Economics, es un plan que pretende conservar activamente un espacio productivo, pero al mismo tiempo muy emblemático y cargado de historia y patrimonio cultural como es la Huerta de Valencia. Este espacio es una construcción cultural milenaria del periodo musulmán que se refleja en la existencia de un parcelario, una red de caminos y unas formas de hábitat singulares, unos sistemas de riego históricos, y sobre todo el Tribunal de las Aguas, declarado patrimonio inmaterial de la humanidad por la UNESCO. En el propio Catalogo de Protecciones del plan se identifican más de mil elementos e hitos patrimoniales y paisajísticos de elevado valor, aunque, lamentablemente, casi el 70% de los mismos en mal estado de conservación. Pero con ser todo ello relevante, no es menos cierto que una de las grandes dificultades de este plan estriba en que la Huerta de Valencia es la matriz biofísica del territorio donde se asienta la que podríamos denominar la primera corona metropolitana de Valencia,



un millón y medio de personas, y los crecimientos urbanísticos de sus municipios se han producido a expensas del consumo de este suelo de huerta de alta fertilidad.

Ante este escenario tan complejo, la primera medida del plan ha sido la de consensuar con más de 40 municipios sus necesidades reales de suelo futuras en el horizonte de 20 años, reduciendo incluso el índice máximo de suelo permitido por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

Posteriormente se ha zonificado el espacio de la huerta en estado rural en función de sus valores y se ha diseñado un régimen de usos y actividades que permita mantener la actividad agrícola con la preservación de la multifuncionalidad de la Huerta, incluyendo sus elementos de patrimonio hidráulico y edificatorio. Con el fin de mejorar la gestión de este espacio, les Corts Valencianes han aprobado la Ley de la Huerta de Valencia, que ofrece cobertura a los instrumentos adecuados para la ordenación y gestión de la misma. En primer lugar, el propio Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia. En segundo lugar, un Consell de l' Horta como ente gestor

y de gobernanza de este espacio desde el punto de vista de sus actividades económicas y, en tercer lugar, un Plan de Desarrollo Agrario de la Huerta para establecer los mecanismos de apoyo necesario para los agricultores, crear marcas de calidad y circuitos comerciales de proximidad y mejorar las infraestructuras agrarias dentro de un modelo referencial de agricultura periurbana.

Es muy importante reseñar que en la Ley de la Huerta también se introducen figuras urbanísticas muy novedosas para la recuperación de los espacios de huerta degradados, los denominados Sectores y Enclaves de Recuperación de la Huerta, que han sido identificados y evaluados en el Plan de Acción Territorial. Creemos que este plan, que posteriormente se incorporará de manera vinculante al Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia, es un ejemplo de cómo la ordenación del territorio aplicada a estos espacios agrícolas periurbanos puede relacionarse con la defensa y puesta en valor del patrimonio ambiental y cultural del territorio, así como en las estrategias de seguridad alimentaria, calidad del espacio metropolitano y de lucha contra el cambio climático.



## ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. LA VISIÓN DESDE LAS ILLES BALEARS

**Luis Corral Juan**

*Director General d'Ordenació del Territori Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat Illes Balears*

### 1. INTRODUCCIÓN

Creo necesario previamente a mis intervenciones ante las cuestiones que se plantean, establecer un mínimo marco de las competencias de las diferentes administraciones con las que contamos en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

A las habituales tres administraciones con las que contamos en toda España, la estatal, la autonómica y la local, en las comunidades insulares contamos con una cuarta, bastante diferente del papel que puedan jugar las diputaciones provinciales en el resto, de coordinación y prestación de servicios, que también tienen aquellas. Los Cabildos, en el caso de Canarias, y los Consejos insulares, en el caso de Baleares, de plena acción en cada una de las islas que componen nuestros archipiélagos.

Diferencias que se acentúan aún más en el caso de nuestra comunidad, ya que todas las competencias territoriales y urbanísticas son exclusivas de los Consejos insulares. De tal manera que el gobierno de la comunidad autónoma solo tiene, en esos campos, la posibilidad de la iniciativa legislativa, incluso limitada, ya que incluso la redacción de los reglamentos del despliegue legislativo corresponde a los Consejos insulares, como una manera de que estos puedan mejor adaptarse a sus particularidades territoriales, pero con toda la problemática que ello entraña en esa peculiar división de poderes.

### 2. LA INCORPORACIÓN ACTUAL O PREVISTA DE LA PROBLEMÁTICA DE UN CALENTAMIENTO GLOBAL INEVITABLE A LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, URBANA Y AMBIENTAL.

Las islas Baleares son especialmente vulnerables al cambio climático, pero no solo por el hecho insular, ya que todos los territorios costeros lo son, sino porque, según la Agencia Española de Meteorología, se prevé que el incremento de la temperatura media en nuestro archipiélago será superior a la media global.

En los últimos 42 años ese incremento ha sido de 1,8°, y para los próximos años se prevé un incremento de entre 3 y 5° frente al de, entre 1,5 Y 2°, que se prevén en el ámbito global.

Si a ello añadimos que nuestra comunidad es:

- la de mayor dependencia energética exterior.
- la de menor implantación de instalaciones de generación de energías renovables
- donde la mayor parte de los combustibles fósiles empleados para la generación de electricidad son el carbón y el fuel, altamente contaminantes y
- que la ratio de vehículos privados por habitante es superior a la media estatal.

Ante esta evidencia, es por lo que desde el Gobierno de las Islas Baleares se están acometiendo una serie de actuaciones puntuales, como son, por ejemplo:

- que, en unos territorios idóneos para la movilidad eléctrica, dado lo reducido de las distancias por el interior de las islas, nos hayamos convertido, en el plazo de estos dos últimos años, en el territorio con más puntos de recarga eléctrica de vehículos eléctricos por habitante, o
- que, los proyectos de generación de energías renovables en tramitación para este año permitirán pasar ese tipo de energías del 2% actual al 10%.

## 2.1. Ley de cambio Climático

Pero fundamentalmente está el hecho de que se ha redactado una pionera Ley de cambio climático, que recoge toda una batería de acciones para hacer frente a nuestra realidad, asumiendo los desafíos que suponen el cumplimiento de los objetivos y compromisos internacionales, a los que se adhirió el Gobierno de las islas el año pasado.

Esta Ley, que comienza ahora su tramitación, tiene como objetivos globales:

- Por una parte, lo que se denomina "mitigación", que es la reducción de las emisiones gracias al ahorro energético o fundamentalmente al cambio en la producción de energía, al pasar de los sistemas habituales de origen fósil y de características contaminantes, que irán siendo sustituidos por las energías renovables:
  - Al compromiso establecido en la anterior legislatura de conseguir una reducción de la emisión de gases de efecto invernadero del 20% para el año 2.020, se amplía dicha reducción al 40% en el año 2.030 y al 90% en el

año 2.050.

- Respecto a la incorporación de las energías renovables se plantean medidas en la Ley para que estas alcancen el 35% en 2.030 y el 100% en 2.050.
- Por último, se establece alcanzar una mejora en los niveles de eficiencia energética del 20% en 2.030 y del 40% en 2.050.
- Por otra parte, para la llamada "adaptación", es decir preparar a los distintos sectores de Baleares para los efectos del cambio climático, la Ley prevé la redacción de un Plan de Transición Energética y Cambio Climático, que establecerá las proyecciones climáticas que se esperan a corto, medio y largo plazo; es decir, un estudio continuado de cómo irá evolucionando el clima, lo que nos irá determinando la detección de las principales vulnerabilidades que ello comporta para el territorio de las islas Baleares.

En este último aspecto ya se ha llevado a cabo un estudio<sup>14</sup>, del que se han extraído como principales conclusiones:

- una mayor temperatura, pero especialmente más olas de calor, y
- menos precipitaciones, pero más eventos intensos de lluvia y viento,
- así como que, cada uno de los sectores analizados (Agua, Turismo, Territorio, Energía, Salud, Agricultura y Medio Ambiente) están sufriendo esos efectos, en mayor o menor medida.

La ley también prevé que cada una de las administraciones (municipal, insular y autonómica) introduzca, en sus respectivos planeamientos y normativas, un análisis específico de si esas normas:

- suponen un incremento o una reducción de las emisiones de gases,

<sup>14</sup> Se pueden encontrar los resultados de ese estudio en la página: <http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=3098540&codu=2679877&lang=ca>

- de que, si ese impacto es compatible con los objetivos globales,
- así como de que se gestione adecuadamente la vulnerabilidad de ese sector concreto al cambio climático.

Veamos algunos ejemplos concretos de lo que se pretende:

- Los municipios tendrán que ir incorporando sistemas urbanos de drenaje sostenible, cuyo objetivo es retener el agua de lluvia el máximo tiempo posible en vez de evacuar directamente al alcantarillado, para reducir el impacto de las lluvias torrenciales sobre el sistema del tratamiento del agua y sus costes energéticos.
- Desde la administración responsable de Agricultura se tendrán que ir favoreciendo cultivos que funcionen bien con menores necesidades de agua y con mayores temperaturas.
- Los Consejos Insulares tendrán que incorporar en los planes territoriales una zonificación de suelo apto para la instalación de parques de energías renovables.
- Los municipios tendrán que planificar de modo que sea más fácil y conveniente, desplazarse a pie y en bicicleta por las áreas urbanizadas.
- Los municipios tendrán que ir incorporando zonas verdes densas ("bosques urbanos") para reducir las temperaturas en las áreas urbanizadas para paliar las olas de calor.
- Las edificaciones en suelo rústico, no destinadas al uso agrario, deberán ser autosuficientes mediante el empleo de energías renovables.

Asimismo, se determinan políticas de movilidad y transporte, en su apuesta decidida porque ésta vaya alcanzando las mayores

cuotas de sostenibilidad posible, ya que se fijan unos calendarios de transición para los vehículos de combustión interna, de tal forma que al final solo persistan vehículos eléctricos:

- para los coches de alquiler, se fija que para el año 2.020, el 2% de su flota ya deben ser vehículos eléctricos y que, a partir de ahí, mediante cuotas progresivas anuales, deben alcanzar el 100% en el año 2.035.
- restricciones a la entrada en las islas de vehículos nuevos o de visitantes que sean de combustión interna:
  - a partir del año 2.025 ya no se permitirá la entrada de vehículos con motores diésel.
  - a partir del año 2.035 ya no se permitirá la entrada de vehículos con motores de gasolina.
  - como consecuencia de esas medidas y de la vida útil de esos vehículos, se establece que para el año 2.050, la totalidad de los automóviles que circulen por las islas (motos, turismos y furgonetas) estén libre de emisiones contaminantes directas

## **2.2. Ley de cambio Climático y Ley de Urbanismo**

Otras medidas más puntuales enlazan con la Ley de Urbanismo de las Islas Baleares, que ha entrado en vigor el día primero de este año, donde se exige que las dotaciones de aparcamientos para las actuaciones de transformación urbanística de suelos, de nueva creación o de renovación urbana, contengan puntos de recarga de vehículos eléctricos, mientras que la Ley de Cambio Climático indica, a su vez, que todos los aparcamientos de uso público, ya sean de dominio público o privado, deberán reservar, para los vehículos eléctricos, al menos una plaza por cada 40 de las que disponga el aparcamiento.

Asimismo, ambas leyes inciden sobre las cuotas de eficiencia energética de los edificios, que la Ley urbanística exige para todos ellos, independientemente de su uso, además de la redacción de un reglamento que uniformice los informes pertinentes.

### **3. LA CONSIDERACIÓN DE LA CADA VEZ MÁS RÁPIDA DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA EN PARTICULAR RESPECTO A LA ENERGÍA Y AL TRANSPORTE**

#### **3.1. La problemática en el campo del transporte.**

En lo que se refiere a la problemática del transporte, en el caso de un territorio fragmentado, como es el de las comunidades insulares, debemos tener presente los dos niveles en el que estos se producen los fenómenos de la movilidad: por un lado con la peculiaridad del transporte con el exterior, limitado estrictamente a las vías, aérea o marítima, y por otro, las terrestres internas de las propias islas, ya en consonancia con el resto de territorios continentales, a la hora de afrontar la problemática que la movilidad genera en la planificación territorial, urbana y ambiental, a la que me referiré posteriormente cuando me centre en los aspectos territoriales y urbanísticos.

##### **3.1.1. La movilidad exterior: el caso de Formentera**

Con respecto a la Movilidad exterior, ese embudo que supone la supeditación a un tipo concreto de comunicación exterior supone un gran hándicap de competitividad, ya que añade un importante coste añadido a la puesta en el mercado de cualquier producto elaborado en las islas, tanto el debido al transporte de las materias primas necesarias para su elaboración, como posteriormente al del traslado al mercado exterior del producto elaborado.

Pero al mismo tiempo permite, en ciertos casos, oportunidades para una ordenación y reglamentación de la movilidad, como es el

caso previsto para la Isla de Formentera.

En efecto, en estos momentos estamos iniciando la tramitación de una Ley de medidas urgentes de sostenibilidad ambiental y turística para la isla de Formentera, que es una ley demandada desde su Consejo insular y bien recibida desde todos los sectores sociales y políticos.

La más pequeña de las islas que con casi 13.000 residentes, en la época estival, su población casi se cuadruplica, alcanzando casi las 50.000 personas. Así, Formentera es uno de los territorios costeros españoles con mayor crecimiento de flujos turísticos, que en el mes de julio de 2016 llegaron a su puerto casi 190.000 personas.

Isla cuyo embudo es aún más pequeño, puesto que solo cuenta con conexión marítima, a través del único puerto de La Savina, y cuya media mensual de tránsito diario de vehículos, a través de ese medio marítimo, oscila entre los 24 de enero y los 1.295 de agosto.

Si hablamos de movilidad interna de la isla, los datos son aún más elocuentes: con una red viaria insular de escasos 38,5 km de longitud, tienen una intensidad de tránsito de vehículos diario que oscilan entre los casi 10.000 de la época baja a los más de 50.000 de agosto.

Los datos son estremecedores. Si hacemos números, contando con que esa red viaria tiene los dos sentidos de marcha, o sea 77 km, si intentáramos poner al mismo tiempo en circulación todos esos vehículos diarios que ruedan en agosto por Formentera, vemos la tarea sería imposible, puesto que nos daría que cada coche dispone de únicamente de un espacio de un metro y medio, y los vehículos, como sabemos tienen una dimensión media superior a los cuatro metros, lo que impediría siquiera ubicarlos en las vías públicas de circulación, puesto que no caben. O sea, un colapso total.



Con esta Ley se pretende establecer una regulación de acceso de vehículos. Un control de accesibilidad, que en otros territorios resultaría muy complejo, pero que aquí por mor del embudo resulta de fácil aplicación.

Medida pionera en el estado español, pero que ya existe en otras islas europeas, tanto en las mediterráneas de Capri y Rodas, en la báltica de Hiddensee (Alemania), como en la atlánticas, con unas restricciones casi totales, tanto en la holandesa isla de Schiermonnikoog, que es un parque nacional, cuyo acceso de vehículos es exclusivo para sus 950 residentes y donde los visitantes únicamente pueden utilizar autobuses eléctricos; o como la alemana de Helgoland, que con 1.600 habitantes tiene prohibida la circulación de vehículos por normativa municipal.

La Ley faculta al Consejo de Formentera a adoptar, durante los periodos temporales que estime oportunos, las siguientes medidas:

- Limitar la entrada de vehículos.
- Limitar la circulación de determinados tipos de vehículos en función de criterios ambientales.
- Fijar el número máximo de vehículos de alquiler.
- Potenciar el uso de vehículos eléctricos y no contaminantes, tanto en el sector público como en el privado.

Se establecen excepciones a las limitaciones de entrada a los vehículos, que han de portar un distintivo obligatorio, para que las compañías navieras les permitan embarcar:

- vehículos de residentes
- vehículos de personas con movilidad reducida
- vehículos de servicio público
- vehículos de alquiler autorizados
- transportes de bienes y mercaderías y de distribución comercial
- maquinaria agrícola y de obras

Por otro lado, se condicionan los vehículos

de alquiler, poniéndoles topes a la cantidad de ellos que puedan circular por la isla, además de otros condicionantes de restricción:

- anuales y
- durante el periodo de restricción
- sistema de reserva previa
- fijar porcentajes de reserva para los que sean eléctricos y no contaminantes.

Asimismo, se establecen otras medidas generales de control y limitación:

- obligación para los parques móviles oficiales de renovar progresivamente su flota por vehículos eléctricos y no contaminantes
- limitar temporalmente la afluencia de vehículos de motor en determinados espacios con valores naturales, patrimoniales o paisajísticos.
- regulación de licencias de taxis.
- régimen sancionador de hasta 6.000€.

Para contribuir a todo ello se implantan a su vez medidas complementarias de fomento de la sostenibilidad:

- creación de fondos y subvenciones
- impulso al transporte público
- fomento de modos no motorizados: viandantes y bicicletas
- ampliación de programas de fomento de vehículos eléctricos y no contaminantes
- ampliación de la red de puntos de recarga eléctrica

El anuncio de la medida ha despertado en la vecina isla de Ibiza, también con grave saturación veraniega, un replanteamiento de la situación de su movilidad, pero que, dado su tamaño, requiere de soluciones más complejas, que también han de considerar que la irrupción desmesurada de la vivienda vacacional, ha llevado a una demanda de vivienda para su población trabajadora, que la ley de vivienda, ya en tramitación parlamentaria, está tratando de controlar, incluida la isla de Mallorca, donde se propone la limitación de vivienda en alquiler a 60.000 en verano.

En cualquier caso, en las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza ya están funcionando desde hace dos años unas medidas puntuales de limitación de acceso de vehículos que afectan a ciertos espacios con valores naturales, patrimoniales o paisajísticos, mediante aparcamientos disuasorios y con una accesibilidad limitada únicamente a lanzadoras de transporte público. Medidas que se van ampliando cada año a otros lugares dada la gran congestión de vehículos privados en determinadas zonas costeras en los periodos estivales.

### 3.1.2. La movilidad interna insular: la disrupción tecnológica

Con respecto a la movilidad interna insular, ésta no difiere, como ya indicaba antes, de una consideración general como la que se pueda dar en el resto de comunidades autónomas. Y respecto a los cambios en las dinámicas territoriales que la evolución tecnológica actual puede suponer cara al futuro, en el ámbito del transporte es un viejo debate, ya que hace unos años se pensaba que las nuevas tecnologías implicarían una reducción de las necesidades de desplazamiento, porque la gente podría "trabajar desde casa".

Pero esto no ha sido así, al contrario, actualmente la gente vive en las dinámicas que se conocen como "hipermovilidad", ya que el número de desplazamientos diarios que hacemos cada uno de nosotros se ha incrementado de forma espectacular, porque hemos separado el lugar donde vivimos del lugar donde trabajamos, compramos o disfrutamos de momentos de ocio.

Hay varias reflexiones al respecto, algunas desde el punto de vista antropológico que apuntan al hecho que somos una sociedad multi-trabajo: antiguamente, en la sociedad "fordista" la gente tenía el día muy bien compartimentado: unas horas para trabajar (8 en el mejor de los casos); unas horas para el ocio, alguna para las compras, aparte del tiempo requerido para las tareas domésticas

y familiares. Y esta distribución estaba muy asentada, no había trasvase entre los distintos momentos del día, lo que permitía resolver la vida cotidiana con unos cuantos desplazamientos muy precisos y repetitivos.

Hoy pasa a la inversa, los momentos dedicados a las distintas actividades han cambiado y están muy mezclados; y a esto las tecnologías, las redes sociales, y el comercio electrónico, entre otros, han contribuido mucho, porque hemos compartimentado el día a base de muchos momentos en que se entremezclan: trabajamos con el móvil desde casa, compramos por internet en el trabajo y tenemos momentos de ocio entre semana... En definitiva, estamos ante la filosofía de la famosa "sociedad líquida" donde todo cambia en cada momento.

Si a ello añadimos el hecho de que actualmente nos movemos habitualmente sobre un territorio disperso, con la consolidación de zonificaciones exclusivas de las actividades de residencia, trabajo, comercio y de ocio separadas de los centros urbanos - contribuyendo a su decaimiento - y que restan posibilidades al transporte público, dado que se incrementa el peso de los desplazamientos en vehículo privado de forma notable.

Ante este panorama común a la mayoría de territorios, además de aprovechar la tecnología para reducir los desplazamientos, el reto está en trabajar sobre modelos territoriales que favorezcan la ciudad compacta, de forma que se desincentiven los desplazamientos en coche privado y se favorezca el transporte público, apostando por dinámicas de proximidad.

Para ello, entre otros aspectos, en la Ley de Urbanismo, aparte de la consideración de los estudios de movilidad a la hora de planificar y de las exigencias hacia los centros generadores de gran movilidad, incluyendo su responsabilidad económica en la adopción de medidas compensatorias sobre las externalidades negativas que generen esos centros, se ha hecho una apuesta decidida por la

ciudad construida, aspecto éste último, sobre el que incidiré en mi última intervención.

### **3.2. La problemática en el campo de la energía.**

Respecto al aspecto energético, la Ley de cambio climático, citada en el anterior epígrafe, incluirá expresamente como uno de sus ejes el principio general de la "democratización del sistema energético", en el sentido de lograr que la reducción de costes de placas solares, baterías y otros sistemas, permita que cada hogar o empresa sea una parte activa del sistema energético, como productor, cliente, o ambas cosas a la vez, con el objetivo de reconocer y estimular la descentralización de la energía.

La creación de una empresa pública, el Instituto Balear de la Energía, para entre otras cosas intervenir en el mercado de las energías renovables, promoviendo y gestionando instalaciones, posibilita la participación ciudadana en el sistema eléctrico.

Así se permitirá una socialización de las renovables, de tal manera que los proyectos de más de 5 KW se tendrán que abrir a la inversión (hasta un 20%) de los residentes en el municipio donde se ubique el proyecto o en los municipios colindantes.

Al mismo tiempo la necesidad de autosuficiencia energética y de incremento en la producción de energías sostenibles con el objetivo de alcanzar las cuotas requeridas internacionalmente, en medio del debate abierto entre la protección ambiental del territorio y la implantación de parques productivos en suelos rurales, se traslada también la vista hacia los territorios transformados urbanísticamente.

En ellos se establecen requerimientos para que, además de las exigencias tradicionales en las cubiertas de los grandes equipamientos, estas se amplíen a todos los edificios mayores de 1.000 m<sup>2</sup>, pero también se profundiza en otras alternativas, como es la utiliza-

ción de las áreas exclusivas de aparcamientos públicos y privados en superficie, de tal manera que la protección del asoleamiento para los vehículos sea el envés de placas fotovoltaicas.

Estas medidas ya se están gestionando actualmente con las grandes superficies comerciales, que disponen de amplios aparcamientos en superficie, con la debida adecuación urbanística. Medidas que están siendo bien acogidas por sus responsables, ya que contribuirán claramente a una disminución de sus propios costes de gestión.

Por último, destacar que la propia administración autonómica está llevando a cabo instalaciones, en las cubiertas de sus edificaciones, con el objetivo de lograr la plena autosuficiencia energética de esta administración.

## **4. CONSERVACIÓN Y UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DEL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y ARTIFICIAL) EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, URBANA Y AMBIENTAL DE LAS ILLES BALEARS.**

### **4.1 Territorio y turismo**

Para un territorio eminentemente turístico como son las Islas Baleares, cuya economía, prácticamente de monocultivo está dedicada a esa actividad, ya que casi la mitad de su producto interior bruto está generado por el sector de servicios, resulta indudable que su patrimonio territorial es la base para que sus actividades productivas turísticas se mantengan, ya que del atractivo de sus valores naturales, culturales e incluso de los no tangibles, depende extraordinariamente su potencial de reclamo.

La creación del parque natural del Trenc en Mallorca, o la ampliación marítima de parque nacional del archipiélago de Cabrera, son un síntoma claro de esas dinámicas. Los 70 años de pervivencia de la industria turística no han dejado duda alguna, de que ello requiere de una especial atención a la protección y conservación de esos patrimonios.

Por todo ello resulta clave en nuestra sociedad, mucho más que en otros territorios, el necesario equilibrio que supone la sostenibilidad entre sus factores ambientales, sociales y económicos, ya que sin ella la sociedad se desmorona.

El pionero y rápido desarrollo del turismo en las Islas Baleares que ya se transforma en una potente industria turística en los años 60, fundamentalmente en Mallorca e Ibiza, dan origen al término "balearización", como exponente de una ocupación masiva de sus zonas costeras para asentar allí esa industria, que debiera haber servido a otros territorios que comenzaban esa andadura turística para repensar como de debería planificar ese desarrollo.

Un plan provincial de ordenación aprobado a comienzos de los años setenta, uno de los pocos que surgen con carácter supramunicipal en la pirámide organizativa que establecía la ley urbanística estatal del 56, dibuja unas coronas de borde en todas las islas, expresivas de que todas las zonas costeras, con algunas excepciones muy honrosas, podían ser objeto de transformación urbanística.

No es casual que en las islas aparecieran unos muy tempranos movimientos ecologistas que poco a poco fueron extendiendo su raigambre social, concienciando a la población de que ese no era el camino, si se quería un futuro.

Movimientos que fueron logrando importantes hitos con sus acciones reivindicativas, como el hecho de impedir, en esas épocas, el desarrollo urbanístico de la isla de La Dragonera, al oeste de Mallorca, o el de un centro turístico nacional, de los ideados en la etapa del ministro Fraga Iribarne, que ya contaban con los correspondientes planeamientos de desarrollo, y que acabaron transformados en parques naturales protegidos.

Los centros turísticos nacionales eran unos instrumentos urbanísticos que permitían la implantación de potentes urbanizaciones en

territorios vírgenes, impuestas desde el gobierno central, que constituían un más que notable ejemplo de lo que es urbanismo a la carta, y a la distancia en este caso.

#### 4.1.1 Protección territorial: legislación y planeamiento

Las Islas Baleares cuentan con una de las leyes pioneras en protección del territorio, la ley de espacios naturales, que data del año 1.991; la cual supuso la primera acción integral sobre un territorio que, precisamente por su condición turística, tanto de industria como de segunda residencia, dada su cercanía y excelente conexión aérea con el resto de Europa, conllevaba y conlleva una enorme presión urbanística.

Esa primera ley supuso una primera protección sobre un 35% de su territorio, que tras la promulgación de la ley de directrices de ordenación territorial en el año 1.999 y la modificación de la primera, alcanza hoy al 50% de todo su territorio, al que se podría sumar la corona protegida del ámbito del dominio público marítimo terrestre, así como otras protecciones de índole ambiental que también suponen una cierta protección del territorio.

La legislación de ordenación territorial estableció unos planeamientos territoriales en los que finalmente se impuso el ámbito insular, vigentes desde los primeros años de este siglo, y que ahora se encuentran iniciando su proceso de revisión, con un denominador común de mayor contención al desarrollo urbanístico y de regulación del fenómeno reciente de la vivienda vacacional.

#### 4.1.2. Vivienda y turismo: la vivienda vacacional

Un nuevo campo de acción del fenómeno turístico que afecta, de nuevo, al territorio, pero que, en este caso, tiene además una grave incidencia en un bien básico como es la vivienda.

La defensa original de la vivienda vacacional como una forma de economía colaborativa, se ha visto desbordada por la acción potentísima de los portales de internet que ofertan ese producto, que la han acabado convirtiendo en otro intento de monopolio más, y que obviamente ha puesto en guardia a los lobbys hoteleros por la fuerte competencia que esto ya les supone.

La modificación de la Ley turística obligando a que los planeamientos territoriales zonifiquen la vivienda vacacional no es una simple cuestión de regularización de ese fenómeno desbordado que ha convertido en potencial turístico a cualquier estancia habitable en cualquier lugar de las islas, destrozando la habitual consideración de zonas turísticas, ya que ahora todo es potencialmente turístico, desde la más pequeña población, por alejada que esté, como a cualquier barrio de cualquier ciudad.

Y es que no es el aspecto territorial y urbanístico el principal problema que ello entraña, sino las consecuencias que está acarreado a la propia consideración de la vivienda habitual, la de los residentes insulares, que están siendo expulsados de ellas, en una explosiva gentrificación, que en este caso no radica en la progresiva ocupación por clases de mayor nivel económico, sino por transeúntes por días con dinámicas distintas, que además obstaculizan cualquier forma de relación ciudadana.

La imposibilidad de encontrar vivienda en la época estival en las islas de Ibiza y Formentera desde hace dos años, ha llevado a que las administraciones hayan tenido que habilitar residencias singulares para que su personal sanitario, docente o incluso de la policía, consiga prestar sus servicios, puede dar una idea del fenómeno en el que estamos inmersos. Fenómeno que está llegando también a algunos lugares de Mallorca.

Si a este problema provocado por esta nueva forma del turismo le sumamos la situación socioeconómica actual, tras la crisis

originada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, que ha restado capacidades a las clases medias para acceder a la vivienda, adquiere capital importancia la promoción de las que dispongan de algún tipo de protección pública, sean para la adquisición o fundamentalmente para el alquiler, ya que a su vez mejorarán aspectos de movilidad ciudadana.

Consecuente con todo esto, tanto la Ley de vivienda, que actualmente se está debatiendo en el Parlamento de Baleares, como la Ley de Urbanismo establecen medidas para hacer frente a esa problemática.

#### **4.2. Ley de Urbanismo de las islas Baleares: intervención en la ciudad construida y preservación del suelo rústico.**

La Ley de Urbanismo, que ya hemos citado en anteriores epígrafes, ha hecho del urbanismo sostenible su máxima referencia, ya que desde el primer momento de su redacción se tuvo muy presente que las políticas públicas en el urbanismo, en ese marco ineludible de la sostenibilidad, se tienen que dirigir, con toda rotundidad, a la reutilización y rehabilitación de los tejidos urbanos existentes, a la intervención en la ciudad construida.

La utilización de todas las técnicas instrumentales de gestión urbanística que devienen de la ley estatal para la intervención, mediante las actuaciones de transformación urbanística, permiten potenciar esa intervención en la ciudad construida. Actuar sobre la transformación de los núcleos existentes, para encontrar el acomodo de las necesidades de la población, desde sus requerimientos de equipamientos e infraestructuras sociales a los de la misma vivienda, no es una medida que acaba en sí misma, ya que, al mismo tiempo, evita nuevas ocupaciones de suelo rural para su transformación urbanística.

Dicho planteamiento se complementa con otras medidas incluidas de preservación del suelo rústico, mediante:



- la desclasificación directa de suelos urbanizables no desarrollados
- la intervención sobre los llamados "falsos urbanos", herederos de la ley del 76, terrenos clasificados como urbanos y situados en los bordes o incluso en medio de la trama urbana, de tal manera que los municipios decidan entre integrarlos urbanísticamente, o que asuman la condición rural que en gran parte mantienen, desclasificándolos
- la derogación de artículos de leyes precedentes que suponían:
  - una reserva a la protección de ciertos espacios naturales
  - una dispensa de la ley agraria para insertar edificaciones ajenas a la actividad agraria, con la excusa de ser complementarias
  - una amnistía para las viviendas ilegales
- la prohibición de grandes instalaciones turísticas y deportivas como los campos de golf o de polo
- eliminar la exoneración del cumplimiento del parámetro de parcela mínima que se permitía para ampliar viviendas existentes
- una reconsideración sobre los agroturismos, que supone:
  - eliminar las mayores posibilidades que viabilizaba la ley agraria sobre la ley turística
  - recuperar la obligación de que estos se desarrollen sobre edificaciones existentes con una cierta antigüedad, o
  - que éstos solo puedan ser promovidos por profesionales del mundo agrario.

Normas, en definitiva, destinadas a preservar este suelo para su dedicación, básicamente, a los sectores, agrario y ganadero, que le son propios.

Por esa misma razón, se abandona el clásico concepto residual del suelo rústico, de estar

a la espera de ser transformado urbanísticamente, heredero de la ley del 76, para hacer prevalecer, de ahora en adelante, los valores que esa clasificación de suelo tiene por sí sola.

En esta apuesta decidida por la sostenibilidad y por la protección del territorio, el impulso de la disciplina urbanística adquiere un peso determinante.

Un ejemplo importante, del cambio que se ha establecido, está en que se amplían los actos ilegales en el suelo rústico en los que no prescribe la acción para iniciar el procedimiento de restablecimiento de la realidad física alterada.

Estos actos ilegales antes se limitaban a las parcelaciones urbanísticas y a los que se produjeran en el suelo rústico protegido, aunque en este caso, solo si estaban expresamente prohibidos por la normativa territorial o urbanística.

De tal manera, que, a partir de ahora, con la Ley de Urbanismo, la medida alcanza a todos los actos o usos ilegales, o no admitidos, que se produzcan en el suelo rústico; por tanto, la acción para iniciar el procedimiento de su restablecimiento no prescribe nunca. Medida de gran calado, que solo contemplan otras tres legislaciones autonómicas, y que no se debe confundir con la acción sancionadora, que tiene evidentemente su tiempo de prescripción.

Por tanto todos los potenciales infractores en el suelo rústico saben que a partir de ahora ya no vale pensar que si pasan los años de la capacidad sancionadora sobre la acción ilegal, la edificación pervivirá, ya que la acción de restitución a su estado original pervivirá siempre, y, por tanto, las construcciones o edificaciones ilegales acabarán todas siendo derruidas o demolidas, o por sus propietarios, voluntariamente o acuciados por las multas coercitivas, o por parte de la administración responsable.

Otro objetivo clave para el ejercicio del con-



trol de la disciplina urbanística ha sido potenciar la actuación de los Consejos insulares o de sus agencias o consorcios de disciplina.

Se tiene que tener muy presente la problemática que, a la administración local, en base a sus competencias, le genera el ejercicio de la disciplina urbanística, fundamentalmente en los pequeños municipios, precisamente por lo difícil que resulta aplicarla en las distancias cortas, y de ahí, la necesidad de poner distancia entre el responsable del ejercicio de la disciplina y el posible infractor. Consecuentemente con esto, con el fin de que la voluntariedad política de adscripción por parte de los municipios a las agencias o consorcios de disciplina se transformara en obligación, se ha llegado allá hasta donde ha sido factible.

Así pues, en los suelos especialmente protegidos, por imperativo de las leyes de espacios naturales y de directrices de ordenación territorial, citadas anteriormente, y por tanto de ese mandato de carácter supramunicipal, se otorga la plena y exclusiva competencia de la disciplina urbanística a los Consejos insulares y a sus agencias o consorcios de disciplina, en detrimento de los consistorios municipales.

La potenciación de las actividades agrarias y ganaderas, creando valores añadidos a sus productos y a su comercialización, es un contrapunto absolutamente necesario para su supervivencia, y por tanto del mantenimiento de los suelos naturales.

# Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón

## ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE EN UN MUNDO EN CAMBIO. LA VISIÓN DESDE ARAGÓN

*Joaquín Palacín Eltoro*

*Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón*

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo se organiza de acuerdo a las tres cuestiones que se plantearon en la Mesa Redonda celebrada el 18 de febrero de 2018 en el Salón de Actos de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid:

- 1ª. ¿Cómo están incorporando o piensan incorporar a su planificación territorial, urbana y ambiental la problemática de un calentamiento global inevitable y sus cada vez más graves efectos?
- 2ª. ¿Cómo están incorporando o piensan incorporar a su planificación territorial, urbana y ambiental la cada vez más rápida disrupción tecnológica, que está afectando a la producción, al empleo, a las relaciones sociales y a la localización y futuro de muchas empresas y, en particular a la energía y al transporte, así como a las posibilidades de una participación pública más deliberativa y proactiva?
- 3ª. ¿Cómo se valoran o piensan valorar la conservación y utilización sostenible de estos elementos patrimoniales en su planificación territorial, urbana y ambiental?

Lo primero llamar la atención sobre el hecho de que las tres perspectivas anteriores lamentablemente en algunas comunidades autónomas y, en concreto, en Aragón dependen administrativamente de departamentos y direcciones generales diferentes. De modo que el necesario nexo de unión que debería existir entre ellas ya no existe inicialmente, a lo que se une que, lamentablemente, la imprescindible coordinación es un fenómeno muy desconocido, al menos en la

práctica administrativa.

Dicho lo anterior, en este artículo solo se puede hacer referencia, con conocimiento de causa, a lo que se refiere a la perspectiva territorial, aunque también se citan actuaciones que están llevando a cabo otros departamentos.

### 2. LA INCORPORACIÓN ACTUAL O PREVISTA DE LA PROBLEMÁTICA DE UN CALENTAMIENTO GLOBAL INEVITABLE A LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, URBANA Y AMBIENTAL.

En Aragón, la ordenación del territorio pivota, en la época más reciente, en el desarrollo de la nueva Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (EOTA), aprobada con el consenso de las fuerzas políticas más representativas de la comunidad autónoma en 2014 (las nuevas formaciones: Ciudadanos y Podemos todavía no tenían representación parlamentaria en aquel momento), tanto es así que siendo aprobada por un gobierno del PP, la está asumiendo un departamento liderado por Chunta Aragonesista.

En este documento, que como en la mayoría de los planteamientos estratégicos y con mayor intensidad en los planteamientos de ordenación territorial son propuestas que están condenadas a ver la luz a medio y largo plazo (algo que resulta un tanto contradictorio como la urgente necesidad de abordar el cambio climático), se incorpora dentro de uno de sus 20 objetivos generales el de la compatibilidad ambiental del desarrollo territorial y dentro de este objetivo general se da paso al objetivo específico de potenciar la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático

y Energías Limpias, elaborada por el Departamento de Sostenibilidad.

A su vez, este objetivo específico, que por sí solo ya tiene un contenido importante (y que su integración en un documento de ordenación territorial ya es una buena señal de la necesaria coordinación que se comentaba anteriormente), está acompañado por un conjunto de siete estrategias que lo concretan en aspectos más territoriales (fomento de modelos urbanos complejos, proteger las zonas verdes urbanas y reducir el consumo de agua, aumentar la eficiencia energética en los edificios e infraestructuras urbanas, etc.).

Como desarrollo de la EOTA, en la presente legislatura, el Gobierno Aragonés ha decidido abordar una de las cuestiones territoriales que más preocupan en Aragón como son los fenómenos demográficos que afectan tanto a las estructuras demográficas de cada uno de los asentamientos de población como al necesario (nuevo) equilibrio, que teniendo en cuenta los actuales condicionantes socioeconómicos y tecnológicos, es preciso alcanzar en la distribución de los habitantes de la comunidad autónoma en su territorio (en otras palabras, tal vez excesivamente simplificadoras, el fenómeno de la despoblación). Para ello ha aprobado una directriz de ordenación territorial denominada Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación en la que, aunque no como cuestión prioritaria por la temática que se aborda, también están presentes las referencias al cambio climático.

De los 15 ejes temáticos de actuación (que tienen su referencia en los objetivos de desarrollo territorial ya planteados en la EOTA) para abordar los fenómenos demográficos y poblacionales hay varios en los que se menciona el cambio climático.

El primero de ellos es el que se refiere a los límites ambientales entendidos como el conjunto valores de una serie de parámetros ambientales que no se deberían sobrepasar en un territorio so pena de comprometer

gravemente el futuro de su población a medio y largo plazo. Dentro de estos parámetros se pueden considerar la huella ecológica, el consumo de recursos no renovables, la emisión de gases de efecto invernadero, los indicadores de biodiversidad, etc.

En la descripción de este eje temático se recoge lo siguiente: “Los factores ambientales se deben considerar de forma necesaria, transversales a cualquier estrategia especialmente en relación con la conservación de los valores y recursos naturales, para un futuro sostenible. Por ello se deberá priorizar la integración de las variables ambientales de forma transversal a las políticas de desarrollo y poblacionales, como elementos generadores de oportunidades económicas y sinergias positivas, desde la necesaria adaptación o mitigación del cambio climático, y a su mantenimiento a largo plazo para las generaciones futuras”.

También se hace referencia al cambio climático en el eje temático de la movilidad con el siguiente texto: “La aplicación de las tecnologías digitales, a la vez que la consideración de los nuevos escenarios facilitados por la aplicación de estos servicios y la necesaria armonización normativa a los tiempos y necesidades de la sociedad actual, deben ofrecer instrumentos y mecanismos de mejora de la movilidad en el territorio aragonés desconocidas hasta la actualidad, a la vez que ayudar a incidir en la obligada rebaja del consumo de combustibles fósiles para mejorar las condiciones ambientales generales en pro de la lucha contra el cambio climático”.

En este eje se desarrolla concretamente la medida ligada a PLANES DE MOVILIDAD COLECTIVA. 4.1.B.5, como parte del compromiso ambiental de las empresas con el cambio climático, seguridad laboral, etc. Por último, en el eje relativo a las actividades económicas también se hace referencia al cambio climático con la estrategia de dar IMPULSO Y TOMA DE INICIATIVA EN EL DEBATE EUROPEO PARA EL DISEÑO DE

## LA FUTURA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN MÁS ALLÁ DE 2020. 1.6.A.1. Estrategia basada en los siguientes ejes:

- Distribución de las ayudas directas que tenga en cuenta la renta agraria de cada agricultor o agricultora de forma transversal, favoreciendo la incorporación al sector de nuevas personas, particularmente jóvenes, y configurando una red de seguridad de rentas, que permita la pervivencia demográfica del medio rural aragonés.
- Justificación ante la ciudadanía europea del presupuesto destinado a la agricultura y desarrollo rural, en base a la necesidad de asegurar la producción endógena de alimentos a precios razonables.
- **Considerar los bienes públicos que aporta el sector agrario en los ámbitos paisajístico, ambiental, servicios ecosistémicos y de lucha contra el cambio climático** en base a acciones científicamente coherentes y compatibles con la sostenibilidad ambiental y económica de los agrosistemas productivos agrarios.
- Estudiar la transferencia de fondos hacia el segundo pilar de la PAC con el objetivo de reforzar la competitividad de las explotaciones agrícolas y ganaderas.
- **Apoyar políticas estructurales que hagan compatible la productividad del sector en un escenario de cambio climático** y fomento de la salud pública.

Finalmente, es preciso poner de manifiesto que, en relación al cambio climático, la existencia de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias es la referencia aragonesa en esta materia que, como se puede ver, el planeamiento de ordenación territorial, no solo la incorpora íntegramente (no se trata de elaborar una nueva estrategia en esta materia desde la competencia de ordenación del territorio) sino que la complementa con aportaciones adicionales en los documentos de planeamiento territorial.

En conclusión, en primer lugar, sería necesario potenciar la coordinación en esta materia con los órganos administrativos competentes en materia de urbanismo y medio ambiente, probablemente liderada por medio ambiente (en la práctica cada uno lleva la guerra por su cuenta, aunque es preciso decir que cuando se elaboró la Estrategia se promovió un proceso en el que participaron todos los departamentos). Y, en segundo lugar, convendría reforzar la perspectiva del cambio climático en los análisis territoriales que se efectúan de los planes y proyectos que deben ser informados desde la perspectiva de ordenación del territorio, aunque es de suponer que los órganos ambientales ya lo tienen suficientemente en cuenta en los procesos de evaluación ambiental.

### 3. LA CONSIDERACIÓN DE LA CADA VEZ MÁS RÁPIDA DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA EN PARTICULAR RESPECTO A LA ENERGÍA Y AL TRANSPORTE

Como continuación a lo expuesto anteriormente, hay que señalar que tanto en la EOTA como en la Directriz de Política Demográfica se abordan estas dinámicas.

La EOTA (2014) se estructura en 20 ejes de desarrollo territorial, uno de los cuales como se ha explicado anteriormente es el de la Compatibilidad Ambiental, pero estas dinámicas se ponen de manifiesto en los siguientes aspectos:

En el eje dedicado a las actividades económicas, además de integrar entre los objetivos las actividades que el Gobierno de Aragón considera como estratégicas entre las que se encuentra el sector de las nuevas tecnologías, también se menciona como estrategia específica la potenciación de las nuevas tecnologías en el medio rural.

Es, sin embargo, el eje de la movilidad en el que se integraron de forma más clara las nuevas tecnologías (movilidad de la información) y donde más se ponen de manifiesto estas dinámicas en objetivos y estrategias,

que alcanzan un mayor desarrollo en la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación como luego veremos.

También la gestión eficiente de los recursos energéticos, que es otro de los ejes de desarrollo territorial, se concreta, entre otros aspectos tecnológicos, en incrementar la participación de las energías renovables y aumentar la eficiencia energética.

Por último, en el eje relativo a la Gobernanza, se inscribe el objetivo específico de la participación ciudadana para promover cauces estables de participación de la ciudadanía para colaborar en las propuestas de planificación.

La reciente aprobación de la Directriz Especial de Política Demográfica recoge con mucha mayor intensidad las nuevas dinámicas tecnológicas relacionándolas con los ejes temáticos sobre los que se articula Directriz. Así, en el eje de “Actividades económicas y mercado laboral” se incluyen una serie de objetivos que incorporan las nuevas tendencias tecnológicas y orientan la necesaria creación de empleo teniéndolas en cuenta como base para ello:

- Nuevo modelo de desarrollo económico y social basado en la Bioeconomía.
- I+D+i 2025 apostando por el crecimiento del tejido productivo mediante una decidida política de investigación, desarrollo e innovación.
- Industrialización 4.0. Configuración e Implementación de un nuevo modelo industrial a partir de la digitalización en todos los ámbitos de la empresa.
- Plan de fomento de energías renovables y tecnologías del hidrógeno.
- Apuesta por la renta básica universal.

En el eje dedicado al alojamiento se incluye una medida que promueve la elaboración de un programa para incorporar la domótica en la atención a las personas mayores y dependientes.

El eje de desarrollo territorial, que en la EOTA contenía propuestas en materia de movilidad de personas, mercancías e información, se desdobra en una Directriz que dedica un eje temático exclusivamente a las tecnologías de la comunicación, proponiendo entre otras medidas la conectividad de al menos 100 Mb para todos los asentamientos de población de Aragón en el horizonte de 2025. Y también se dedica un apartado al desarrollo del Internet de las cosas y al Estrategia Aragonesa de Sanidad Electrónica (e-health). En la misma línea y dentro de este mismo eje, hay un objetivo específico dedicado a la relación de las tecnologías digitales con la formación y la educación, y otro objetivo dedicado al desarrollo del consumo y la economía colaborativa.

Por otra parte, en el eje temático dedicado a la movilidad se propone a Aragón como laboratorio de prueba en servicios avanzados de movilidad sostenible y colaborativos para abordar las dificultades que el transporte tiene en entornos de baja densidad poblacional como es el de la comunidad autónoma. También se propone un plan de impulso al vehículo eléctrico/hidrógeno compartido o el desarrollo de una plataforma de una información pública de la oferta de servicios e incidencias para todos los modos de transporte colectivo en Aragón.

Por último, en relación al eje temático que aborda el envejecimiento se establece la medida de desarrollar un Plan de cuidado automático a personas mayores mediante un desarrollo de la domótica de servicios especializada para este sector de la población, que permita asegurar mejores niveles de autonomía personal.

Con independencia de la integración de estos contenidos en los documentos de planeamiento territorial, la elaboración de los mismos también ha incorporado sendos procesos de participación ciudadana con la colaboración de la Dirección General correspondiente.



Si bien, en el proceso de elaboración de la EOTA ya se contó con la posibilidad de participar vía Internet para remitir propuestas acerca del Plan, en la elaboración de la Directriz se han utilizado medios para favorecer la participación en su elaboración. En este sentido, se transmitieron por streaming las sesiones informativas previas a los talleres de participación que se organizaron. También se habilitó una cuenta de Twitter, así como otra de Whatsapp; sin embargo, hay que decir que, a pesar de poner a disposición estos medios de participación, todavía es escasa la utilización de los mismos para realizar propuestas en relación con la planificación territorial e incluso para el seguimiento de las sesiones. Una ventaja adicional es que la utilización del streaming permite dejar constancia grabada de este tipo de actos.

#### **4. CONSERVACIÓN Y UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DEL PATRIMONIO TERRITORIAL (NATURAL, CULTURAL Y ARTIFICIAL) EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, URBANA Y AMBIENTAL DE ARAGÓN.**

En relación al Patrimonio Territorial, en el que se incluye el artificial como algo novedoso, considerándole el responsable o el “soporte” de las actividades productivas del territorio, hay que decir que su ordenación también se aborda en los planeamientos territoriales que ya se han comentado, a los que hay que añadir otro planeamiento territorial que se está desarrollando en esta legislatura, como es la Directriz de Ordenación Territorial del Camino de Santiago - Camino Francés a su paso por Aragón.

En la EOTA el Patrimonio Territorial (natural y cultural) constituye junto con lo que se ha denominado el “escenario vital”<sup>15</sup> uno de los ejes de desarrollo territorial. Sin embargo, lo que parece entenderse en la pre-

gunta como patrimonio “artificial” constituye otro de los ejes de desarrollo de la EOTA denominado “sostenibilidad de las infraestructuras” que aborda ese conjunto de elementos artificiales del territorio que son el soporte de las actividades productivas (sobre todo las relacionadas con el sector primario e industrial, pero también buena parte de las del sector servicios).

En el eje denominado en la EOTA “escenario vital y patrimonio territorial”, el paisaje es el elemento que constituye el nexo de conexión entre ambos conceptos, ya que territorialmente abarca buena parte de ambos. Sin embargo, no todo el escenario vital se puede asociar con el paisaje (tal como se entiende éste, asociado tradicionalmente a la percepción visual del territorio), sobre todo si nos referimos a la percepción de este escenario vital “territorial” por otros sentidos como el olfato (el escenario de los olores), el oído (el escenario de los ruidos) o incluso el conjunto de sensaciones que la propia percepción del clima en que se desarrolla la vida cotidiana produce en las personas. Y también sería difícil identificar algunos elementos del patrimonio territorial (tanto natural como cultural) con ciertos elementos del paisaje (por ejemplo, una colección de pinturas o determinados incunables).

Así pues, el Patrimonio natural y cultural se integra en la EOTA en una triple perspectiva: como patrimonio (elementos que hay que conservar), como integrantes del paisaje, que además le confieren un alto valor a la hora de determinar la calidad del mismo, y como escenario vital donde se desenvuelve la vida cotidiana de los habitantes del territorio.

Los objetivos específicos que contiene este eje de desarrollo territorial “escenario vital y patrimonio territorial”, se concretan en el

<sup>15</sup> Desde la perspectiva territorial, se describe a través de las características del contexto espacial en el que se desarrolla la vida de las personas, es decir las del paisaje que perciben éstas visualmente, así como las de otros elementos del entorno (sonidos, olores, clima, etc.). En el escenario vital tiene

particular importancia, por la aportación a su calidad, aquellos elementos del patrimonio territorial (natural y cultural) integrados en el mismo.

desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje. En este sentido, el Gobierno de Aragón está realizando un importante esfuerzo desde el punto de vista técnico y económico, desde hace más de una década, para dotar a toda la comunidad autónoma de mapas comarcales de paisaje que permitirán integrar el paisaje (de hecho, ya se está realizando) tanto en el planeamiento urbanístico como en otras políticas públicas con incidencia territorial. También se pretende abordar el tratamiento del paisaje urbano y periurbano (esa tierra de nadie) con una mayor incidencia en el planeamiento urbanístico.

Se pretende promocionar el paisaje aragonés, con la base que proporcionan los mapas de paisaje, como elemento de desarrollo económico con la definición de una red de itinerarios y miradores de interés paisajístico. Tenemos también en el horizonte la redacción de una Directriz especial de protección, ordenación y gestión del paisaje; y ante la avalancha determinados proyectos con gran impacto paisajístico, sobre todo por la importante cantidad de superficie que requieren, como son los parques eólicos o los parques de energía fotovoltaica, está previsto promover medidas compensatorias ante la pérdida de la calidad paisajística que conlleva su implantación en el territorio.

En relación con el patrimonio territorial, tanto natural como cultural, se entiende que aquí el gobierno de Aragón dispone de dos departamentos específicos (Sostenibilidad y Cultura) que velan de algún modo por la protección del mismo; aun con todo la EOTA también explicita un conjunto de estrategias para el desarrollo de este eje territorial como, por ejemplo, la referencia al patrimonio industrial, la reutilización de edificios del patrimonio como equipamientos, o el desarrollo de una red de itinerarios para la observación del patrimonio territorial de Aragón.

Por último, también la EOTA en este eje dedica algunas estrategias a esa parte del esce-

nario vital que no forma parte ni del paisaje<sup>16</sup> ni del patrimonio territorial, proponiendo la elaboración de mapas de ruido, mapas de calidad del aire o un Plan Aragonés de Salud Ambiental.

En relación con el patrimonio artificial, asimilado en la EOTA a las infraestructuras, se dedican estrategias al suelo productivo, previendo la redacción de una Directriz específica de suelo productivo (básicamente de suelo industrial, pero también de plataformas logísticas y parques empresariales). Otra Directriz sobre las infraestructuras o patrimonio artificial que se tiene en cuenta es la que tiene relación con la gestión de los residuos. Y es interesante señalar el apartado dedicado a la recuperación de patrimonio, a través de la Directriz especial de las infraestructuras en desuso.

También en la Directriz Especial de despoblación se dedica un eje temático al escenario vital y el patrimonio territorial promoviendo el mantenimiento y extensión de la figura de los Parques culturales, reforzando la creación de itinerarios paisajísticos, y creando la figura de los pueblos más bonitos de Aragón, tratando de seguir la estela de la asociación "los pueblos más bonitos de España" que, sin duda, constituyen un atractivo para las localidades integrados en ella. En la misma Directriz y en el eje temático dedicado a los límites ambientales y recursos naturales, se propone la regulación de accesos a entornos naturales y/o paisajísticos frágiles con alta demanda de visitantes, con la finalidad de preservarlos de su degradación.

Por último señalar que se está tramitando la Directriz Especial del camino de Santiago - Camino Francés por Aragón, que pretende revitalizar todo el territorio en el que se inserta este Bien de Interés Cultural (BIC) mediante un programa de actuaciones que incrementa los flujos de visitantes por este tramo del Camino de Santiago generadores de riqueza para la zona, además de mejorar,

<sup>16</sup> Entendido como la percepción visual del territorio

al mismo tiempo, el escenario vital, el paisaje y el patrimonio natural y cultural para el disfrute de sus habitantes. La no intervención pública, la escasa intervención privada y, en general, un cierto clima de dejadez y desidia en el aprovechamiento de este recurso ha provocado que en los últimos años los flujos

de peregrinos que utilizan el camino francés se concentren principalmente en el eje que accede a España por Roncesvalles, habiendo quedado la vía de Somport-Jaca como totalmente secundaria a pesar del patrimonio territorial (natural y cultural) que encierra.







# IX CONGRESO Internacional de Ordenación del Territorio

## 9th International Congress for SPATIAL PLANNING

“Planificación y gestión integrada como respuesta”

