

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

Antonio Serrano Rodríguez  
(Coord.)



# Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio



VNIVERSITAT  
E VALÈNCIA

COORDINADOR:

Antonio Serrano Rodríguez  
*Presidente de FUNDICOT*

EDITORES:

Joaquín Farinós Dasí  
*Dr. de la Cátedra de Cultura Territorial  
Valenciana*

Antonio Serrano Rodríguez  
*Presidente de FUNDICOT*

TEXTOS:

Antonio Serrano Rodríguez  
Josefina Maestu  
Luis M. Jiménez Herrero  
Fernando Prats  
Antonio Papell  
M<sup>a</sup> Rosa Cobo Mayoral  
José Manuel Lombera Gagigas  
Jesús M<sup>a</sup> Erquicia Olaciregui  
Ángel Menéndez Rexach  
Ángel María Marinero  
Carmen Delgado Viñas  
Joaquín Farinós Dasí  
Rafael Mata Olmo  
Luciano Sánchez Pérez-Moneo  
Marta Múgica de la Guerra  
Carlos Montes del Olmo  
Carles Castell Puig  
Bárbara Pons Giner  
Antonio Montiel Márquez  
Eduardo García de Leonardo Tobará  
Damián Quero Castanys

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

@@@@@

IMPRESIÓN:

Guada Impresores S.L.

ISBN: 978-84-370-

DEPÓSITO LEGAL: V-

© de esta edición:

Universitat de València, 2017

© de los textos: los autores

© de las imágenes: los propietarios

# Contenido

PREÁMBULO .....	15
<b>1 PRESENTACIÓN .....</b>	<b>17</b>
<b>2 CONCLUSIONES DEL 8ºCIOT-8ºCDU .....</b>	<b>25</b>
2.1. Primera conclusión: transformar el mundo .....	25
2.2. Segunda conclusión: se necesitan nuevas formas de planificación territorial y urbana .....	26
2.3. Tercera conclusión: la prioridad de la regeneración urbana ..	28
2.4. Cuarta conclusión: necesitamos buen gobierno .....	29
2.5. Quinta conclusión: el patrimonio territorial debe ser una de las bases del nuevo modelo de desarrollo, con nuevas relaciones campo-ciudad .....	30
2.6. Sexta conclusión: debe potenciarse el papel del patrimonio natural y de las infraestructuras verdes .....	32
2.7. Séptima conclusión: un turismo respetuoso con el paisaje como patrimonio social .....	33
2.8. Octava conclusión: las imprescindibles evaluaciones de impacto.....	34
2.9. Novena conclusión: la adaptación del modelo de desarrollo a los nuevos retos sociales exige avanzar hacia otra cultura del territorio y de la ciudad .....	35
2.10. Décima conclusión: bases para unas nuevas legislaciones urbanísticas y territoriales .....	36



**PRIMERA PARTE**  
**LA NECESIDAD DE CAMBIAR EL MODELO DE DESARROLLO**

<b>3</b>	<b>TRANSFORMAR EL MUNDO.....</b>	<b>41</b>
3.1.	La insostenibilidad del modelo de desarrollo actual.....	41
3.2.	El riesgo del calentamiento global .....	44
3.3.	Consumo energético e inestabilidad socio-económica y territorial.	49
3.4.	Algunas reflexiones y conclusiones finales.....	53
<b>4</b>	<b>LA AGENDA 2030 DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DESDE UNA PERSPECTIVA DE CAMBIO SOCIAL.....</b>	<b>57</b>
4.1.	Los retos del desarrollo sostenible.....	57
4.2.	Una agenda global para las personas y para el planeta al 2030	58
4.3.	Un modelo de cambio .....	62
4.4.	Los resultados y los objetivos en la agenda mundial.....	63
4.5.	Los cambios en el contexto.....	63
4.6.	Los marcos conceptuales-discursos prometedores.....	65
4.7.	Las actuaciones necesarias.....	65
4.8.	Las sinergias –las interrelaciones– hacia un marco sistémico	68
4.9.	Las diferentes trayectorias de cambio .....	70
4.10.	Las oportunidades y las barreras para el cambio .....	71
4.11.	El papel de los procesos sociales .....	72
4.12.	El papel de los procesos globales en el modelo de cambio ..	74
4.13.	Conclusiones.....	75
<b>5</b>	<b>LA SOSTENIBILIDAD EN LA CALIDAD DE VIDA URBANA Y TERRITORIAL. NUEVOS CONCEPTOS OPERATIVOS Y SOLUCIONES DE INFRAESTRUCTURAS BASADAS EN LA NATURALEZA</b>	<b>77</b>
5.1.	Revitalización del paradigma sostenibilista en las estrategias de la sostenibilidad local .....	77
5.2.	Evolución de los conceptos. La sostenibilidad como resiliencia socioecológica de los sistemas .....	82
5.3.	La sostenibilidad en el nexo urbano-territorial y las soluciones de infraestructuras basadas en la naturaleza .....	87
5.4.	Referencias bibliográficas .....	90
<b>6</b>	<b>AFRONTAR LA CRISIS CLIMÁTICA EN LAS CIUDADES .....</b>	<b>93</b>
6.1.	Introducción.....	93

6.2.	Una aproximación sistémica a la cuestión energética/climática en las ciudades .....	94
6.3.	Mitigación y adaptación climática en las ciudades españolas .	95
6.4.	El alcance de las estrategias de mitigación climática en las ciudades españolas .....	99
6.5.	Reflexiones finales .....	100
<b>7</b>	<b>CONFLICTOS GEOESTRATÉGICOS GLOBALES Y TENDENCIAS MIGRATORIAS .....</b>	<b>103</b>
7.1.	Introducción.....	103
7.2.	Origen de las migraciones socioeconómicas, políticas y geoestratégicas.....	104
7.3.	Conflictos estratégicos y migraciones.....	105

**SEGUNDA PARTE**  
**LA ADAPTACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO A LOS NUEVOS RETOS SOCIALES. HACIA OTRA PLANIFICACIÓN Y GOBERNANZA Y HACIA OTRA CULTURA, PARTICIPATIVA Y PROACTIVA**

<b>8</b>	<b>HACIA OTRA CULTURA DEL TERRITORIO Y DE LA CIUDAD, COMO BASE DE UNA NUEVA PLANIFICACIÓN Y GOBERNANZA</b>	<b>111</b>
8.1.	Una nueva cultura en un nuevo modelo de desarrollo.....	111
8.2.	Nuevas prácticas de democracia y participación .....	116
8.3.	Los claro-oscuros de la situación del planeamiento territorial y urbano actual.....	118
8.4.	Regeneración territorial y urbana.....	122
8.5.	La necesidad de un buen gobierno.....	126
<b>9</b>	<b>OBJETIVOS Y PREVISIONES DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES- POLÍTICAS DE COHESIÓN EN LOS PROGRAMAS 2014-2020 PARA ESPAÑA.....</b>	<b>131</b>
9.1.	Introducción.....	131
9.2.	La estrategia «Europa 2020» y los fondos FEDER 2014-2020.	132
9.3.	Programa Operativo FEDER Plurirregional de Crecimiento Inteligente (POCINT) 2014-2020 .....	137
9.4.	Programa Operativo FEDER Plurirregional de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020.....	141
9.5.	Conclusiones.....	144
9.6.	Referencias bibliográficas .....	145

<b>10 LAS PROPUESTAS DE CANTABRIA ANTE LOS RETOS DE FUTURO EN UN MARCO DE CAMBIO GLOBAL .....</b>	<b>147</b>
10.1. Los retos del pasado .....	147
10.2. Los retos del futuro .....	148
10.2.1. Posicionamiento estratégico .....	149
10.2.2. Nuevo modelo de crecimiento .....	150
10.2.3. Estructuración y reequilibrio regional .....	151
10.2.4. Territorio sostenible .....	152
10.2.5. Conservación y puesta en valor del patrimonio territorial ....	153
10.2.6. Un medio rural activo y habitado .....	155
<b>11 LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL .....</b>	<b>157</b>
11.1. Introducción.....	157
11.2. Las directrices de ordenación territorial de 1997. El modelo territorial vigente.....	158
11.3. La revisión de las directrices de ordenación territorial .....	164
<b>12 REHABILITACIÓN URBANA Y MEJORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS. UNA VISIÓN NORMATIVA....</b>	<b>171</b>
12.1. Suelo y vivienda: viejas y nuevas políticas .....	171
12.1.1. El marco constitucional y las opciones del Legislador.....	171
12.1.2. Del ensanche a la rehabilitación urbana .....	172
12.1.3. Las viviendas vacías .....	174
12.2. Las dos dimensiones de la rehabilitación urbana .....	177
12.2.1. La rehabilitación individual o aislada .....	177
12.2.2. La rehabilitación zonal o integrada .....	178
12.3. El deber de conservación.....	180
12.3.1. Evolución legislativa.....	180
12.3.2. Normativa estatal vigente .....	181
12.3.3. El Informe de Evaluación de los Edificios .....	184
12.4. Tipos de actuaciones sobre el medio urbano.....	186
12.5. Mejora de la eficiencia energética de los edificios .....	189
12.5.1. Política y normativa europea .....	189
12.5.2. Normativa española .....	193
12.5.2.1. Ley de Ordenación de la Edificación .....	193
12.5.2.2. Incorporación de las Directivas.....	193

12.5.2.3. El procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.....	194
12.5.2.4. Legislación de costas.....	196
12.5.2.5. Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.....	197
12.5.3. Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España.....	197
12.6. Comentario final .....	199
<b>13 ESTRATEGIA DE REGENERACIÓN URBANA EN CASTILLA Y LEÓN (ERURCYL) .....</b>	<b>203</b>
13.1. Presentación de la estrategia.....	203
13.2. El Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León como antecedente de la ERURCYL.....	204
<b>14 INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS EN LA NUEVA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL Y URBANA.....</b>	<b>207</b>
14.1. Introducción.....	207
14.2. El papel de las infraestructuras en el territorio.....	208
<b>15 LA GOBERNANZA COMO ELEMENTO DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL, AMBIENTAL Y URBANA ¿GOBERNANZA TERRITORIAL SIN TERRITORIO?.....</b>	<b>213</b>
15.1. La consideración del territorio, su planificación y gestión, en el marco de una política y de relaciones de poder tendentes a lo unidimensional .....	217
15.1.1. De macroestructuras e intereses globales; (des/re)configurando el territorio .....	218
15.1.2. La hegemonía de lo urbano; entre «espacio total» dominante vs. necesitado de complementariedad.....	219
15.2. Avances en materia de gobernanza desde un entendimiento del territorio como dialéctica entre lo natural y lo social o antrópico (... económico) .....	222
15.2.1. El primer pilar del medio físico, natural o medio ambiente .....	222
15.2.2. De lo natural a un enfoque basado en ecosistemas: acercamiento asintótico al territorio o región geográfica sin geografía .....	226
15.2.3. El segundo primer pilar (primero bis) con aspiraciones hegemónicas de unicidad: el crecimiento de la economía... y su reconsideración .....	233



15.3. A modo de recapitulación y síntesis.....	237
15.4. Referencias bibliográficas .....	241

### TERCERA PARTE

#### NUEVA CAJA DE HERRAMIENTAS. PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL EN LA NECESARIA VISIÓN INTEGRAL DE LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE DESARROLLO

<b>16 PAISAJE, PATRIMONIO TERRITORIAL Y LA NECESIDAD DE NUEVAS FORMAS Y HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA .....</b>	<b>249</b>
16.1. Paisaje y relaciones territoriales .....	249
16.2. La necesidad de una nueva concepción del patrimonio territorial en un nuevo modelo de desarrollo .....	254
16.3. El patrimonio territorial cultural en el nuevo modelo de desarrollo	257
16.4. Patrimonio natural y espacios protegidos .....	259
16.4.1. Patrimonio natural y Modelo de desarrollo .....	259
16.4.2. El papel de los Espacios Naturales Protegidos (ENP) ....	260
16.4.3. La importancia de la protección de las áreas inundables .....	262
16.4.4. La infraestructura verde como elemento de integración de áreas naturales protegidas .....	263
16.5. Paisaje y turismo .....	266
16.6. Nuevas herramientas: de la planificación y evaluación estratégica al papel de las evaluaciones de impacto .....	274
16.6.1. Introducción .....	274
16.6.2. El papel de la Planificación y Evaluación Estratégica Territorial y Urbana.....	276
16.6.3. El papel de la Evaluación de Impacto en la Planificación Territorial y Urbana.....	278
16.6.4. La pertinencia de cambios en las regulaciones urbanísticas y territoriales .....	280
<b>17 EL PLAN NACIONAL DE PAISAJE CULTURAL. UNA INICIATIVA PARA EL CONOCIMIENTO, LA COOPERACIÓN Y LA SALVAGUARDA DE PAISAJES DE ALTO INTERÉS CULTURAL .....</b>	<b>287</b>
17.1. La apertura y democratización del patrimonio y el paisaje como contexto del plan nacional de paisaje cultural.....	287
17.2. Una posición conceptual integradora y renovada: paisaje, paisaje cultural, paisaje de alto interés cultural.....	291

17.3. Sobre los objetivos del PNPC y las categorías de paisajes culturales.....	295
17.3.1. La definición y los objetivos. Compatibilizar carácter y evolución, e impulsar la cooperación.....	295
17.3.2. El asunto de las «categorías» en el tratamiento de los paisajes de alto interés cultural.....	296
17.4. La implementación del plan y los desafíos .....	298
17.5. Referencias bibliográficas .....	300
<b>18 PAISAJE CULTURAL DE ARANJUEZ, COMPROMISO PARA LA GESTIÓN DEL TERRITORIO .....</b>	<b>303</b>
18.1. Particularidades del paisaje cultural de Aranjuez.....	303
18.1.1. Ámbitos del Paisaje Cultural .....	304
18.1.2. Valor Universal Excepcional.....	305
18.2. Contribución del paisaje cultural a la conservación del patrimonio .....	308
18.2.1. Interrelaciones Patrimonio-Territorio .....	309
18.2.2. Patrimonio y usos del territorio .....	310
18.2.2.1. Usos y actividad económica .....	311
18.2.2.2. Usos de educación, investigación y difusión.....	313
18.2.2.3. Creación.....	314
18.3. El paisaje cultural como instrumento de las nuevas orientaciones de la ordenación del territorio .....	314
18.4. A modo de conclusión .....	317
18.5. Referencias bibliográficas .....	318
<b>19 ESCENARIOS DE FUTURO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO MÁS EFICAZ DE ÁREAS PROTEGIDAS EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO GLOBAL.....</b>	<b>319</b>
19.1. Introducción.....	320
19.2. Metodología .....	321
19.3. Escenarios de futuro para las áreas protegidas en España ..	322
19.4. Discusión.....	325
19.5. Consideraciones Finales.....	325
19.6. Anexo. Líneas estratégicas del programa sociedad y áreas protegidas .....	326
19.7. Referencias bibliográficas .....	327

<b>20</b>	<b>EL VALOR ECONÓMICO DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE: ESTRATEGIAS PARA UNA PLANIFICACIÓN SOSTENIBLE DE LAS CIUDADES EN VÍAS DE DESARROLLO .....</b>	<b>329</b>
20.1.	Los retos de la urbanización global hasta 2050 .....	329
20.2.	¿Por qué infraestructura verde? .....	332
20.3.	Contexto de la investigación .....	336
20.3.1.	La iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles del BID .....	337
20.4.	El retorno de la inversión en infraestructura verde: el caso de la regeneración del frente Ribereño de Rosario (Argentina)....	338
20.5.	Conclusiones y propuestas .....	343
20.6.	Anexo: beneficios de la infraestructura verde .....	346
20.7.	Acrónimos .....	351
20.8.	Referencias bibliográficas .....	351
<b>21</b>	<b>NUEVOS INTENTOS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL VALENCIANO. EL PROYECTO DE PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.....</b>	<b>357</b>
21.1.	Introducción.....	357
21.2.	Intentos de ordenación del litoral valenciano .....	361
21.3.	Proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral .....	365
21.3.1.	Naturaleza y ámbito del documento .....	365
21.3.2.	Propuestas de actuación del documento .....	367
21.3.2.1.	Establecimiento de categorías de protección y régimen de usos.....	367
21.3.2.1.1.	Suelos protegidos por la legislación ambiental .....	367
21.3.2.1.2.	Suelos no urbanizables de protección del litoral (ZRP-NA).....	367
21.3.2.1.3.	Suelos no urbanizables conectores del litoral (ZRC-AG1).....	367
21.3.2.1.4.	Suelos no urbanizables de regulación del litoral (ZRC-AG2).....	368
21.3.2.1.5.	Suelos no urbanizables comunes del litoral (ZRC-AG3).....	368
21.3.2.2.	Definición de un programa de actuaciones en áreas prioritarias .....	368
21.3.2.3.	Definición de las categorías de playas naturales y urbanas .....	368

21.4. Primeras reflexiones de urgencia.....	368
21.4.1. El PATIVEL y el principio de autonomía municipal.....	369
21.4.2. Posibles consecuencias económicas para la administración .....	370
<b>22 OTROS MODOS DE PROYECTO Y GESTIÓN EN EL TERRITORIO DEL TURISMO: RECUPERAR LA GEOGRAFÍA COMO LUGAR DE LA ARQUITECTURA .....</b>	<b>373</b>
22.1. ¿Es posible otra economía turística?.....	373
22.2. Estructura y figura del espacio turístico: las peculiaridades de la urbanización para el turismo .....	374
22.2.1. El equipamiento turístico es el determinante del producto y del carácter de la pieza urbana.....	375
22.2.2. La estructura es el fundamento del orden territorial, pero ¿qué estructura?.....	376
22.3. Paisaje, escenografía, geografía, lugar, sitio .....	377
22.4. Otro modo de ordenar el territorio del turismo .....	379
22.4.1. Urbanidad en la naturaleza: relaciones visuales entre edificios .....	381
22.5. Herramientas diferenciadas de gestión para la urbanización del turismo.....	384
22.6. Epílogo .....	387





# Preámbulo

Un año más FUNDICOT, en directa colaboración con la Universitat de València, edita una publicación directamente relacionada con la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Medio Ambiente, con el objetivo de abrir un debate en torno al pasado, presente y futuro de estas importantes áreas de actuación pública para el bienestar de la sociedad. Debate que se plantea desde la perspectiva de la consideración de estas disciplinas científicas, y a su vez prácticas públicas, como instrumentos para avanzar hacia otro Modelo de Desarrollo, ante los Retos que plantea un Siglo XXI que, tras ocho años de una de las crisis financiero-especulativas más significativas del último siglo, mantiene una situación social y ambiental francamente mejorable.

La edición de esta publicación ha correspondido esta vez a la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, cátedra institucional creada mediante convenio de colaboración entre la Universitat de València y la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana. Entre sus objetivos, de forma destacada, figura el de estrechar los vínculos entre el mundo académico, el mundo político y los ciudadanos, procurando un espacio para el análisis, investigación y difusión de los aspectos y temas relacionados con el territorio, su ordenación y correcta gestión, tratando de ofrecer alternativas de solución a las problemáticas y conflictos territoriales existentes.

Tanto los responsables de FUNDICOT como los de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana esperamos que esta publicación sirva como revulsivo a una sociedad que necesita un urgente cambio en las áreas objeto de esta publicación y agradecemos a todos los autores su colaboración en la edición y puesta a disposición de sus artículos para la misma.

Valencia, 15 de enero de 2017

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

**Joaquín Farinós Dasí**  
*Dr. de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana*



# 1 Presentación

Antonio Serrano Rodríguez  
*Presidente de FUNDICOT*

El objetivo de este libro es abrir un debate en torno al papel y 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, ante los Retos que plantea un Siglo XXI que, en 2008, ha iniciado una de las crisis financiero-especulativas más significativas del último siglo en el mundo desarrollado. Crisis 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 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.

El libro tiene como referencia fundamental de su contenido las conclusiones y aportaciones producidas en el VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (8CIOT)-VIII Congreso de Derecho Urbanístico (8CDU), celebrado en Fuerteventura en mayo de 2016, cuyo desarrollo, en lo que afecta a la dimensión territorial y ambiental, ha sido continuación de las correspondientes conclusiones de los dos primeros Congresos, celebrados en 1988 y 1991 en el marco de la Universidad Politécnica de Valencia; del tercero, celebrado en el año 2001 en Gijón; del cuarto, celebrado en 2003 en Zaragoza; del quinto, celebrado en 2007 en Málaga; del sexto, celebrado en 2010 en Pamplona; y del séptimo, celebrado en 2014 en Madrid. Todos ellos con la participación directa o indirecta de distintos Organismos e Instituciones, y la gestión y organización material de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT.

El libro considera también reflexiones y aportaciones realizadas en foros o seminarios organizados o coorganizados en el último semestre de 2016 por FUNDICOT, como el realizado en octubre de 2016, con El Capítulo Español del Club de Roma, sobre «Desigualdades territoriales y migraciones. Perspectivas de futuro en un mundo en crisis» o la Actividad Especial desarrollada en el seno de CONAMA2016 sobre «Experiencias y recomendaciones de transformación del modelo territorial en España en un mundo en cambio».



En todos estos Congresos y actividades el objeto principal ha sido la problemática de la Ordenación del Territorio, de la Política Regional, del Urbanismo y del Medio Ambiente, buscando 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; más de mil de ellos provenientes de los 34 Cursos de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (COT-COTma) desarrollados por FUNDICOT desde el año 1975 en que se iniciaron las enseñanzas de los mismos.

El lema del 8CIOT-8CDU «Nuevos tiempos, nuevos objetivos» no era independiente de la situación mundial que enmarca los Objetivos y Políticas internacionales en estas materias, ni tampoco de los que caracterizaban la situación de las mismas en España. La defensa común en todos los Congresos señalados de un desarrollo ambientalmente más sostenible, territorialmente más equilibrado y socioeconómicamente más cohesionado exige, en la actualidad, afrontar un cambio de época en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. Por ello, en este libro se plantea la problemática derivada de los aspectos citados, 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, y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada. Sociedad en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas a los instrumentos políticos disponibles a nivel local, regional o incluso estatal.

Se inicia así este libro enunciando las diez Conclusiones aprobadas para el 8°CIOT-8°CDU que son desarrolladas posteriormente a través de una serie de artículos seleccionados de dicho Congreso o de las actividades posteriores efectuadas por FUNDICOT en el año 2016.

Se empieza (Primera parte del libro) planteando una serie de aspectos fundamentales de la problemática del cambio global actual, así como las líneas maestras de lo que debería ser una transición hacia otra sociedad, siguiendo aspectos específicos de lo ya planteado, en septiembre de 2015, por Naciones Unidas en su Agenda 2030 «Transformar el Mundo: 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030», por la «Hoja de Ruta Europea para una Economía descarbonizada para el 2050», por la Encíclica «Laudato sí. Sobre el cuidado de la casa común (2015)» del Papa Francisco, por los Acuerdos de París de la 21COP de Cambio Climático, de diciembre de 2015. O, más recientemente, por la Agenda Urbana Sostenible aprobada en la Declaración de Quito, de HABITAT III, en septiembre de 2016, o por los últimos Informes sobre Calentamiento Global, Pérdida de Biodiversidad, Huella Ecológica o crisis socioeconómica, que se han ido publicando a lo largo de este 2016 por diversos grupos científicos internacionales o, por último, por las escasas aportaciones de la 22COP de Cambio Climático, de noviembre de este año, celebrada en Marrakech.

Entre las conclusiones de esta Primera parte –Transformar el mundo– destaca que, tanto en su incidencia mundial como en lo que se refiere a España o Iberoamérica, se siguen reiterando análisis y conclusiones que ya estaban presentes desde hace más de cuarenta años en otros muchos informes de la comunidad científica nacional e internacional, sin que ello haya servido para cambiar el rumbo de la sociedad occidental; y ello pese a que en estos reiterados Informes queda claro que las causas de la grave situación actual son los estilos de vida insostenibles, las modalidades de producción y consumo insostenibles y los efectos del crecimiento demográfico, con un continuo incremento de la urbanización y de la asociación de las pautas de consumo y producción de los países en desarrollo a las de los desarrollados.

La Segunda parte del libro se centra en la necesidad de avanzar hacia una nueva Cultura espacial, hacia nuevas formas de Planificación Territorial, Ambiental y Urbana, y en la nueva Gobernanza necesaria que requieren estos procesos, que algunos entienden similar a «buen gobierno» desde la perspectiva de la exigencia de que la actividad de gobierno se una al necesario liderazgo de la política. En los próximos años la nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, el inevitable alza del coste relativo de la energía (pese a posible fases de reducción coyuntural del mismo), la crisis en el sector de la construcción y en nuestras ciudades, los nuevos costes del transporte, la percepción de los crecientes costes del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos, van a suponer algunos de los retos más urgentes que la ordenación del territorio, el urbanismo y la planificación ambiental deben prever, y sobre los que deben anticipar soluciones si queremos evitar las desagradables consecuencias y altos costes sociales que pueden derivarse de la falta de actuación.

Es perentorio avanzar hacia otra Cultura del territorio y de la ciudad, adaptando el Modelo de desarrollo a los nuevos retos sociales presentes en este siglo XXI. No sólo se trata de interiorizar las nuevas cuestiones transversales surgidas: el cambio climático, la perspectiva de género, la salud, la accesibilidad universal, o la movilidad sostenible, entre otras, sino que igualmente se exige el establecimiento de nuevas e innovadoras metodologías de participación en el desarrollo de las ciudades y del resto de los territorios. El cambio que se propone exige relacionar efectivamente los procesos informales y los procesos formales de construcción y aplicación de políticas, institucionalizando las fórmulas y las actuaciones innovadoras, y consolidando los cambios en prácticas compartidas. Además, hay que romper la desconexión entre los procesos de generación de conocimientos y los de diseño de políticas; y entre la generación de conocimientos y los desarrollos legales que dificultan que se produzcan los cambios necesarios en la dirección precisa.

Sin embargo, la dimensión política, intrínseca al propio concepto y proceso planificador, está ausente en muchos de los procesos de planificación territorial, ambiental o urbana; o no es verdaderamente asumida por los políticos que ponen en marcha el proceso planificador, lo que hace que sean muchos los casos en que la planificación queda en un mero documento, no asumido ni aplicado por las administraciones que serían competentes en el proceso. La expansión de las urbanizaciones extensivas, de los fenómenos metropolitanos y de las regiones funcionales

urbanas, con incrementales niveles de dispersión de la urbanización por el territorio, plantean problemas crecientes de eficiencia y sostenibilidad territorial y ambiental, ni abordados ni resueltos mayoritariamente, pese a su grave incidencia sobre el bienestar y salud de los ciudadanos. Ante estos hechos, se plantea la viabilidad de contar con un papel más central de la OT, del Urbanismo y de sus efectos ambientales en las políticas generales de las Comunidades Autónomas y de nuestras ciudades.

Y en este marco hemos de situar también la problemática de la Regeneración Territorial y Urbana. Se parte de la incidencia y de las consecuencias que ha tenido en la actual crisis la presión ejercida por un mercado inmobiliario que ha dejado de lado la incorporación de criterios ambientales y sociales en su desarrollo, y primado el interés privado sobre unas políticas territoriales y urbanas que deberían haber estado más encaminadas a un reequilibrio territorial y a la recuperación del medio urbano para la ciudadanía. Se tiene en cuenta que los nuevos retos de la sociedad global, y su armonía con las necesidades de la biosfera, exigen la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial, definiendo y profundizando nuevos objetivos y visiones para cada ámbito espacial, del que deben aprovecharse sus potencialidades y ventajas comparativas asociadas para mantener el bienestar/buen vivir de toda la población del mismo; y ello, conjuntamente con la sostenibilidad ambiental del nuevo Modelo de desarrollo a definir. Lo que también implica que deben conectarse las políticas urbanas, ambientales y territoriales con las socioeconómicas y con la iniciativa privada y de los usuarios del territorio y de la ciudad, evitando conflictos por el espacio público, y promoviendo el surgimiento de la innovación del sujeto usuario y las «nuevas territorialidades» asociadas a los nuevos enfoques y modelos.

Lo que nos lleva a la reflexión sobre las bases necesarias para que se produzca una progresiva adaptación de las normativas territoriales, urbanas y de incidencia territorial a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio. Se destaca la importancia de que existan normas y procedimientos correctamente articulados que no den posibilidad a interpretaciones arbitrarias de las mismas, así como la necesidad de mantener el nivel regional de regulación y planificación territorial, para compensar la sensibilidad de los niveles locales a reproducir comportamientos clientelares que responden a los poderes hegemónicos presentes. Se defiende la coordinación y cooperación interadministrativa, pero se reconoce la importancia de que, en caso de no existir consenso, se prime el «interés general» al que, en teoría, sirven, en primer lugar, las políticas sectoriales cuya competencia recae en la Administración General del Estado y, en segundo lugar, la normativa autonómica aplicable.

Complementariamente, en el conjunto de aspectos contemplados en esta Segunda parte del libro es fundamental el llamamiento a una nueva Gobernanza que avance en una mayor y mejor concertación, coordinación y cooperación entre administraciones e instituciones implicadas en la formulación de normas y de planes territoriales, ambientales y urbanos. Pero siendo éste un elemento necesario y fundamental, queda claro que no resulta suficiente ante la señalada carencia de una adecuada Cultura política y territorial, y de un adecuado código deontológico

de todos los actores concernidos en el proceso. Se reitera, por lo tanto, que se considera imprescindible el desarrollo de una nueva Cultura política y territorial que posibilite nuevas prácticas de democracia y de planificación territorial, ambiental y urbana, menos tecnocráticas, más reales y que sean más eficientes para lograr una mayor calidad de vida de la población. Es preciso, entre otros aspectos, incorporar a los ciudadanos en la tarea de construcción, gestión y conservación de su entorno. Pero para ello no es suficiente con informarlos, es preciso sensibilizarlos (favorecer su toma de conciencia) e implicarlos (corresponsabilizarlos) en la salvaguarda de su territorio y de su ciudad.

La Tercera parte del libro se centra en la necesidad de una nueva concepción del Patrimonio territorial (natural, cultural y artificial) formado por elementos/recursos que la planificación territorial y urbana ha de considerar de manera integrada en una interrelación conjunta y armónica con las dimensiones sociales, ambientales y económicas que se producen en el territorio. Se recuerda aquí la noción y regulación de las Reservas de Biosfera como ejemplo práctico de la visión integrada de bio-regiones, donde lo urbano y lo rural puedan tener, junto a los ecosistemas y los espacios protegidos, esa consideración conjunta e integrada.

Con el llamamiento a esta visión se pretende que la Ordenación del Territorio, el Medio Ambiente y el Urbanismo superen los efectos negativos de la disociación entre las políticas de desarrollo urbano, las de desarrollo rural y las de planificación cultural y medioambiental, integrando las mismas en un único esquema de ordenación, que tiene que dar respuestas a las necesidades y características de los diversos territorios, con sistemas de asentamientos, modelos de ocupación y usos diversos. Ello también implica, entre otros aspectos, que las áreas urbanas deben internalizar sus efectos externos sobre el medio rural, como son los ligados a la contaminación (tratamiento de basuras, generación eléctrica, depuradoras, etc.) evitando que con la localización de estas funciones en el medio rural aledaño, se produzcan en estos espacios el doble perjuicio de la ocupación del suelo para actividades que no les son propias, y el soportar los efectos negativos asociados a las mismas.

Muy directamente relacionado con el anterior, se incorpora una reflexión sobre el papel que corresponde al Patrimonio natural y a las Infraestructuras verdes en esta nueva concepción de la planificación del espacio. Queda claro que las posibilidades de desarrollo y de bienestar de la población a medio/largo plazo están condicionadas por la degradación de los recursos naturales de los distintos ámbitos territoriales y del conjunto del Planeta, resultante de la insostenibilidad del Modelo de desarrollo vigente, que está llevando a que del orden de dos terceras partes de los servicios proporcionados por la naturaleza a la humanidad estén en reducción y en riesgo. La mayoría de los hábitats están declinando y la tasa de extinción de especies se sigue acelerando; y aunque los Espacios Naturales Protegidos (ENP) se consideran como las soluciones naturales para conservar la biodiversidad, su eficacia es mejorable y su planificación y gestión requerirían nuevas fórmulas. De hecho, los espacios protegidos van empezando a verse también como recurso y motor de desarrollo, observando que esta ampliación de funciones hace a los ENP más eficientes en la conservación de la biodiversidad. Pero para ello deben



integrarse en el marco de una planificación territorial que asigne un papel activo y positivo a esos espacios naturales protegidos (ENP) en las estrategias y planes de desarrollo territorial sostenible, que es fundamental que sean participados y concertados. Lo que en el caso de los espacios rurales, donde se localizan la mayor parte de los ENP, debe encuadrarse en el marco de políticas eficaces de recuperación rural y de protección activa de las zonas de montaña.

Y hay que destacar que en este marco se están estableciendo sistemas y planes de «infraestructura verde» local y supramunicipal, como instrumento sectorial para la integración de corredores ecológicos que faciliten la conservación de la biodiversidad y, complementariamente, puedan colaborar a otros objetivos de integración de espacios públicos naturales, facilitar el acceso de la población a los servicios de los ecosistemas o reducir los riesgos en áreas inundables, con particular tratamiento para las áreas inundables fluviales y las zonas de afección de los temporales marítimos. Se pretende con ello conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes con la conservación de la biodiversidad, tanto en el medio rural como en el urbano, a la vez que se concibe esta «infraestructura verde», local y supramunicipal, como pieza estructurante de los sistemas territoriales y urbanos. Los espacios libres que incorpora se integran en «corredores naturales» aprovechando el sistema de caminos naturales, o vías verdes, para permitir tanto un mantenimiento de los ecosistemas naturales, como un acercamiento, educación ambiental y disfrute de la naturaleza, respectivamente.

Una consideración adicional es que el enfoque del Patrimonio territorial no puede desligarse de la consideración del Paisaje, y de un Turismo que en España es una de las principales fuentes de empleo y renta económica y cuya relación con la transformación del territorio y sus valores patrimoniales es básica. Con respecto al Paisaje se considera que es necesario incidir en el incremento de la sensibilidad paisajística en el conjunto de la sociedad, promoviendo una nueva concepción del valor de dicho paisaje y del patrimonio territorial y urbano que le configura. Lo que se ha llamado la «patrimonialización del paisaje» se considera una cuestión relevante desde un punto de vista urbanístico y territorial, al igual que lo es también desde la perspectiva de su atractivo turístico, y de su necesario encaje en las políticas turísticas por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio y en la ciudad. Porque el turismo monotemático (de sol y playa, en el caso español) ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segundas residencias, se ha terminado convirtiendo en un elemento de desvalorización del patrimonio territorial, y de cuestionamiento de las posibilidades de desarrollo del propio sector, poniéndose de manifiesto la necesidad de acometer nuevos y más adecuados cauces de planificación y gestión territorial, ambiental y social de la actividad turística, que logren maximizar sus valores económicos pero de forma compatible con la sostenibilidad ambiental y con el valor del paisaje sobre el que incide.

Finalmente, en esta Tercera parte del libro se considera la necesidad de poner a disposición de la sociedad Nuevas Herramientas que permitan abordar con éxito el objetivo de lograr un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más equilibrado y cohesionado desde la perspectiva socioeconómica. En particular

se incorpora el revalorizado papel de las evaluaciones de impacto, ambientales o estratégicas del planeamiento urbanístico, territorial y sectorial, en un marco en el que dichas evaluaciones y su aplicación a las señaladas planificaciones sigue cuestionada, no sólo por problemas metodológicos o de contenido, sino por los vinculados a su proceso de implementación, a su papel en la toma de decisiones, al seguimiento de efectos reales («monitoring») que escasamente se realiza y que mucho menos se tiene en cuenta adecuadamente en los imprescindibles procesos de «feed back» necesarios, y, por último, por los problemas vinculados con la inadecuada estructuración de la participación pública en dichos procesos de evaluación. Incluso en las Evaluaciones sobre el uso y gestión de los recursos públicos se detecta una frecuente falta de objetividad, y, a veces, se evidencian prácticas perversas favorecedoras de intereses particulares o de los poderes económico-financieros. En este marco, se considera imprescindible una sensible mejora en los procesos de Evaluación, lo que exige lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones generales de planes, programas, proyectos y actuaciones, cualquiera que sea el tipo de evaluación que se desarrolle: de impacto, estratégica, evaluación de sostenibilidad, económica-financiera (gastos/ingresos), de costes y beneficios (incorporando todos los efectos externos positivos, en forma de subvenciones, y negativos, en forma de tasas e impuestos) o multicriterio, que incorpore, al menos, la evaluación de los efectos sobre la huella ecológica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el ciclo de carbono.

Como síntesis, y atendiendo a todos estos aspectos, en este libro se plantea 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, y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada. Sociedad en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas a los instrumentos políticos disponibles a nivel local, regional o incluso estatal. Pero queda claro que la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global, y su armonía con las necesidades de la biosfera se han convertido en objetivos irrenunciables; y ello significa definir y profundizar nuevos objetivos y visiones para cada territorio, aprovechando las potencialidades disponibles, y realizando unas adecuadas Planificaciones territoriales, ambientales y urbanas con vistas a los horizontes del 2020 y del 2050, que, unidas a un Buen Gobierno (Gobernanza) en sus ámbitos respectivos, permitan mantener el bienestar/buen vivir de toda la población del Planeta y hagan viable un nuevo Modelo de desarrollo, ambientalmente sostenible, territorialmente equilibrado y socioeconómicamente cohesionado.



# 2 Conclusiones del 8ºCIOT-8ºCDU

Recopilación a cargo de  
**Antonio Serrano Rodríguez**  
*Presidente de FUNDICOT*

## 2.1. Primera conclusión: transformar el mundo

Como señala Naciones Unidas y han firmado los países que la integran, incluido España, 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. En este sentido, toda Ordenación del Territorio o Planificación Territorial, Medioambiental o Urbana, debe tener en cuenta los condicionantes del Cambio Global, porque estos afectan a la viabilidad de sus propuestas y a sus resultados.

- a) El crecimiento demográfico mundial actual, y la generalización de los niveles de consumo occidentales a toda la población del Planeta son insostenibles e inviables en un Planeta finito, lo que obliga a pensar en un Modelo de desarrollo alternativo. Se necesitan nuevos valores y formas de ver e interpretar el mundo, el territorio y la ciudad.
- b) Han de potenciarse 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.
- c) Energías renovables, mejora del ahorro y eficiencia energética, y descarbonización y desmaterialización de la sociedad a nivel Global, son elementos imprescindibles para ese nuevo Modelo de desarrollo alternativo, que deben incorporarse igualmente en la normativa y planeamiento urbanístico y territorial. La regulación y planificación energética elaborada en España en los últimos años (y en particular la Ley de 2013 y sus desarrollos) son incompatibles con un Modelo de desarrollo sostenible, y van a contracorriente de las recomendaciones de la UE en materia energética y ambiental.
- d) Es imprescindible revertir el proceso de Calentamiento Global y Cambio Climático asociado, de forma urgente. La mitigación del Cambio Climático exige, entre otros aspectos, que la movilidad sostenible y el ahorro y la

eficiencia energética sean ejes prioritarios para contribuir a la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera.

- e) La globalización financiera y económica, junto a la existencia de los paraísos fiscales, incrementan los problemas para avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igualdad de oportunidades. Todas las autoridades y administraciones deben colaborar para erradicar la corrupción, el dinero negro asociado a la actividad inmobiliaria y a la especulación del suelo, y procurar una mayor cohesión socioeconómica en sus territorios.
- f) Las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades desarrolladas son un grave riesgo sociopolítico, además de significar una pérdida de bienestar de una parte importante de la población, que puede alentar, como opción equivocada, la explotación irracional e ineficaz de los recursos del Planeta. Para combatir la desigualdad se necesita una nueva fiscalidad (global y verde).
- g) En este marco, la Ordenación Territorial ha de apostar por el cambio de Modelo de desarrollo potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas, en armónica interrelación con su entorno, en una interpretación integral del territorio más allá de la falsa dicotomía espacios urbanos-espacios rurales, espacio urbano-espacio no urbano.
- h) El PIB no es un indicador adecuado ni suficiente para evaluar el bienestar de las personas. Ha de ser modificado y complementado con indicadores homogéneos y coordinados que reflejen criterios de sostenibilidad y de buen vivir para los ámbitos locales, regionales y estatales, con la correspondiente colaboración interadministrativa en su definición y cálculo. Los Indicadores asociados a los 17 ODS de Naciones Unidas son un buen inicio para avanzar en la dirección correcta.

## **2.2. Segunda conclusión: se necesitan nuevas formas de planificación territorial y urbana**

La normativa y las planificaciones urbanísticas y territoriales deben partir de unos Objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía de la forma más amplia posible; y seguir y controlar los efectos que se van produciendo de su aplicación y gestión, incorporando unos indicadores del grado de cumplimiento de los Objetivos definidos. Al mismo tiempo, deben ser procesos coordinados interadministrativamente, 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.).

- a) La Ordenación del Territorio y el Urbanismo deben evolucionar hacia enfoques comprensivos e integrales, con políticas y objetivos coherentes, concertados y coordinados, subsumiendo en su seno, o sirviendo de guía de referencia a todas las políticas con impactos territoriales relevantes. Se destacan las ventajas de una Ordenación del Territorio que se formule

- y gestione en coordinación con los programas económicos y ambientales, y con normas y procedimientos reglados que regulen la coordinación interadministrativa.
- b) La Ordenación Territorial ha de apostar por el cambio de Modelo de desarrollo, definiendo un Modelo territorial que potencie la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas, con una nueva relación entre ciudad y campo mejor ajustada, 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.
  - c) Es necesario utilizar la experiencia existente, nacional e internacional, en materia 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.
  - d) Se demuestran más aceptables y eficientes enfoques de planificación territorial y urbana estratégicos, que consideren la ordenación territorial y urbana como procesos incrementales, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva.
  - e) Se considera preciso que la planificación territorial y urbana incorporen Escenarios prospectivos a medio plazo, y las medidas que se consideren necesarias, en su caso, para adaptar en cada uno de ellos las actuaciones correspondientes para alcanzar los Objetivos previstos.
  - f) Resulta urgente impulsar proyectos de I+D+i, así como la colaboración entre el mundo científico, las universidades, los responsables políticos y los agentes sociales para contribuir a sentar las bases de un nuevo Modelo de desarrollo, con claves medioambientales y territoriales y no solo con perspectivas economicistas.
  - g) La puesta en valor y conservación proactiva del Patrimonio territorial (natural y cultural) se considera un elemento de primera magnitud en ese proceso de ordenación territorial, ambiental y urbana, apelando a la «imaginación» propositiva para rentabilizar el patrimonio local y acortar las brechas de la desigualdad social.
  - h) El nuevo Modelo de desarrollo exige que la Ordenación del Territorio y el Urbanismo integren modelos de movilidad sostenible, rentabilizando y adaptando con este objetivo las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes.
  - i) Sectores específicos como el del turismo, la edificación, o el mundo rural van a experimentar cambios de gran magnitud, lo que exige anticipar políticas territoriales que permitan superar el Modelo actual y avanzar hacia otro Modelo de desarrollo sostenible integrado.
  - j) En la Ordenación del Territorio y el Urbanismo es imprescindible la evaluación de resultados de la intervención territorial, ambiental y urbana, y realimentar métodos en función de dicha evaluación, con la implicación proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos.

- k) Es urgente el impulso de los Observatorios Territoriales como instrumentos estables para seguir las dinámicas territoriales y urbanas, y los efectos de las políticas y planificaciones llevadas a cabo. Los Observatorios territoriales deben jugar un papel creciente en sistematizar e interpretar la información, y en la toma de conciencia de los problemas territoriales, urbanísticos y ambientales, y servir de ayuda a la planificación y evaluación de las actuaciones que se desarrollen.
- l) Deben llevarse a cabo 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 (efecto demostración).

### **2.3. Tercera conclusión: la prioridad de la regeneración urbana**

Debe minimizarse la nueva expansión urbanística fuera de la ciudad consolidada, regenerando, compactando y densificando el suelo urbano ya consolidado. Queda clara la necesidad de un nuevo enfoque para un nuevo desarrollo social, en el que las TIC y la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben jugar un papel fundamental.

- a) La insostenibilidad del modelo de urbanización dispersa exige reenfocar la ciudad existente desde una perspectiva de administración del suelo (limitación del perímetro de crecimiento urbano), valorando el papel específico de la zonificación y de las infraestructuras económicas desde la perspectiva de su contribución contradictoria al desarrollo urbano, territorial y regional.
- b) 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.
- c) 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.
- d) El nuevo Modelo de desarrollo exige modelos de movilidad sostenible, rentabilizando e integrando urbanísticamente con este objetivo las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes. Particular preocupación debe tenerse con la problemática de la movilidad y sociabilidad infantil y de las personas de la cuarta edad, que deben ordenarse atendiendo a sus intereses y no a las «inseguridades de sus cuidadores».
- e) El nuevo Modelo de desarrollo debe incorporar de forma específica medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona.



- f) Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han irrumpido con fuerza en la forma de relacionarse las personas y éstas con el entorno, estableciendo procesos disruptivos que no pueden dejar de ser tenidos en cuenta, ya que conllevan nuevas relaciones económicas que generan cambios en los usos del suelo. Las TIC significan una oportunidad para mejorar la Gestión de los Servicios 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, objetivo normalmente asociado a las «Smart Cities». El Planeamiento Urbanístico y Territorial debe incorporar esas potencialidades evitando las disfunciones que implicaría quedar al margen de los cambios sociales y económicos que producen las TIC.
- g) La apuesta de la planificación urbanística por la peatonalización de ciertas áreas, por motivos culturales y de mejora de la calidad de los entornos, debe considerar también sus consecuencias sobre el atractivo turístico y la adecuación de los espacios públicos a las nuevas necesidades sociales (población de mayor edad media, necesidad de promover la cohesión social y la reducción de la contaminación acústica y del aire, etc.).

## **2.4. Cuarta conclusión: necesitamos buen gobierno**

Debe promoverse una cultura del buen gobierno o gobernanza, con una nueva relación de las Administraciones y de los Gobiernos con los ciudadanos. Lo que exige que en la planificación y gestión territorial, urbana y ambiental se aseguren mecanismos de concertación, colaboración, cooperación interadministrativa e interdepartamental, y de participación real y efectiva de la sociedad civil, lo que será posible con una renovada y potenciada cultura territorial.

- a) El gobierno del territorio y de la ciudad, como dimensión pública, requiere de un liderazgo político que permita la definición, de forma decidida, de una visión o Modelo territorial y/o urbano de futuro, basados en la coherencia y la concertación entre los intereses generales de la sociedad civil y los de los actores institucionales y económicos, en el marco de una mayor implicación y compromiso de las Administraciones Públicas con los intereses generales, que deben ser prioritarios en todos los procesos de desarrollo territorial y urbano.
- b) Se necesita una nueva perspectiva en la Administración y Gestión Territorial y Urbana, apoyada tanto en una dimensión conceptual revisada (el territorio como campo transdisciplinar) como en la integración de nuevas visiones ligadas a la complejidad de los sistemas culturales, territoriales y urbanos.
- c) La definición y toma de posición por un Modelo territorial o urbano explícito, requiere una concertación y coordinación interinstitucional eficientes, para lo que es necesario concretar, dar forma y poner en uso foros e instrumentos de coordinación y de participación para una mejor gobernanza territorial.

- d) Deben promoverse una democracia y una planificación territorial y urbana menos tecnocráticas, más reales y eficientes, mediante el desarrollo de una adecuada y renovada cultura política, territorial y urbana, de la que la ética también forma parte, como base de una recuperada atención por la defensa del interés general de la comunidad.
- e) La participación pública debe ser un elemento nuclear para los procesos de redacción del planeamiento territorial y urbano, por lo que hay que profundizar en la búsqueda de nuevas formas de participación e implicación pública, que superen las insuficiencias e ineficiencias de la formalización actual de las mismas. En este proceso los técnicos especialistas, mediadores y facilitadores, deben jugar un papel decisivo, ya desde la fase de inicio o avance del plan, también como traductores del lenguaje complejo y técnico.
- f) Se considera recomendable constituir células de pensamiento y prospectiva sobre procesos, tendencias y oportunidades, y establecer rutinas y foros de discusión de los científicos y técnicos en la materia con partidos y con las administraciones públicas, que sirvan de soporte a la toma de conciencia de los problemas territoriales, urbanísticos y ambientales, y de ayuda a la planificación y definición de estrategias de política territorial.
- g) Se destaca la necesidad de potenciar la Democracia deliberativa, es decir, las políticas participadas sobre el territorio y la ciudad; lo que exige que sea la propia población la que participe directamente tanto en los debates públicos y acuerdos sobre las alternativas en concreto a aplicar, como en la gestión de las iniciativas. En el desarrollo de esta democracia deliberativa deben aprovecharse las oportunidades de las nuevas tecnologías. Las TIC son una oportunidad para promover un Urbanismo y una planificación del territorio más participativos, no sólo en la fase de alegaciones de los documentos, sino de manera proactiva, directamente en la redacción y gestión de los mismos.

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

Debe potenciarse 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. El Patrimonio Territorial debe ser una de las bases del nuevo Modelo de desarrollo.

- a) Territorio, cultura, patrimonio, paisaje, ambiente y economía deben manejarse con unidad de criterio a la hora de perfilar proyectos de desarrollo territorial que integren las dimensiones urbanas y rurales.
- b) 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. Solo así será posible conseguir el pretendido objetivo de la cohesión social y territorial.

- c) Deben internalizarse los efectos externos de las distintas actividades que se producen sobre el territorio, evitando que el medio rural asuma los efectos más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano.
- d) Los esfuerzos en materia de ordenamiento territorial de los entornos rurales metropolitanos, concertados con autoridades locales, representan una opción para construir una visión territorial de la ruralidad que contribuya a la sostenibilidad urbana, frente a la defensa de una ruralidad esencialmente agraria en entornos metropolitanos, seriamente cuestionada en su viabilidad por la competencia desigual de la dinámica inmobiliaria, y la diferencia entre las rentas urbanas asociadas y las potenciales rentas agrarias en estos territorios.
- e) El Patrimonio debe considerarse como un subsistema fundamental de los proyectos territoriales y su conservación, puesta en valor y utilización social no deberían disociarse. Considerarlos como «reservas» no ha proporcionado resultados muy positivos, en cuanto son piezas dinámicas y fundamentales en los sistemas ecológicos y territoriales.
- f) La valoración que se propone para el Patrimonio territorial implica evidenciar que el territorio es depositario de un conjunto de recursos, tanto materiales como inmateriales, naturales y culturales, que no solo son la expresión de su identidad, sino que también deben ser la base para armar su desarrollo futuro.
- g) En los imprescindibles equipos multidisciplinares exigibles para una Ordenación del Territorio o Urbanismo eficientes e integradores, es preciso la incorporación de expertos en Patrimonio (arqueólogos, etnógrafos, historiadores del arte e historiadores), que permitan mejorar la recopilación documental de la información patrimonial, enriquecer las cartografías de patrimonio incorporando al menos inmuebles singulares, agrupaciones de inmuebles y áreas de cautela. Y en la ordenación resultante deben fijarse objetivos generales para el conjunto patrimonial, y objetivos específicos para cada uno de los bienes y áreas destacadas, proponiéndose la integración del patrimonio en áreas de uso público y regulándose su situación específica en relación con las infraestructuras o en las zonas de riesgo que puedan afectar a los mismos.
- h) Debe avanzarse en la incorporación de la planificación y gestión de las áreas protegidas como herramientas esenciales de la planificación del territorio; reconocer a las áreas protegidas como territorios clave para el bienestar de la sociedad; y mejorar su gestión desde una perspectiva multidisciplinar que incorpore el conocimiento científico de las ciencias biofísicas y sociales.

- i) Resulta imprescindible valorar de forma adecuada los servicios que presta el Patrimonio territorial (natural, cultural y paisajístico) para incorporarlo de forma activa a los procesos de desarrollo territorial y urbano.

## **2.6. 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. La integración de la biodiversidad, la regeneración de los ecosistemas degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad (ciudades verdes) encuentra una oportunidad en los proyectos y estrategias de infraestructuras verdes que aprovechen los cauces fluviales urbanos, los espacios naturales protegidos y los parques públicos para integrar corredores ecológicos regionales de biodiversidad.

- a) Es imprescindible mantener el buen estado de nuestros océanos, adoptándose acuerdos globales para la regulación del uso de sus recursos y evitar su contaminación. Las autoridades y administraciones deben velar por conseguir anular la emisión de contaminantes marinos, particularmente vertidos líquidos y residuos.
- b) El agua de calidad es un recurso limitado respecto a la demanda actual y futura en muchos territorios españoles, y previsiblemente lo sea más como consecuencia del Cambio Climático, generándose nuevos y más intensos conflictos en las épocas, previsiblemente más frecuentes, de sequía estructural.
- c) El suelo fértil está en retroceso, lo que implica altos riesgos para la seguridad alimentaria global. Las autoridades y administraciones deben velar por conseguir mantener y promover los suelos agrícolas útiles (SAU) y la actividad de un sector primario ambientalmente sostenible.
- d) Es imprescindible revertir la pérdida de superficie forestal municipal, regional, estatal y global, y establecer medidas preventivas de incendios forestales que el Calentamiento Global harán previsiblemente más frecuentes y con mayores dificultades para su extinción.
- e) Los espacios naturales protegidos (ENP) son herramientas clave en las políticas de conservación de la naturaleza, siendo fundamental promover su integración como elementos esenciales en la planificación territorial para fomentar el bienestar humano, 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 elaboren.
- j) Es necesario encontrar procesos de gestión de ENP más eficaces. No se pueden gestionar los espacios protegidos al margen de los entornos sociales rurales en que se sitúan. Debe buscarse la diversificación de las fuentes de

- financiación de los espacios protegidos, con un mayor uso de la fiscalidad y el mecenazgo.
- f) La «infraestructura verde» local y supramunicipal, con particular definición de corredores ecológicos y con la integración de las áreas inundables fluviales y de las zonas de afección de los temporales marítimos, aparece como un concepto imprescindible desde la perspectiva de conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes, con la integración de la biodiversidad en el medio rural y urbano.
  - g) Se destaca la conveniencia de aprovechar las Reservas de Biosfera, como es el caso de la propia Isla de Fuerteventura, como ámbitos óptimos para una ordenación territorial sostenible ambientalmente, equilibrada territorialmente y cohesionada socioeconómicamente, priorizando el aporte de recursos económicos adecuados para la correspondiente ordenación y gestión.

## **2.7. Séptima conclusión: un turismo respetuoso con el paisaje como patrimonio social**

En la regulación y ordenación turística ha de atenderse a nuevos métodos de intervención que se compadezcan con el territorio y sus características. Son necesarios patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y evitar 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 buscarse la diversificación territorial, funcional y económica. Los servicios ligados al conocimiento deben ser un complemento recomendable para intervenir en estas áreas. El Paisaje de calidad es un elemento directamente ligado al bienestar y al atractivo turístico de los territorios; debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, manteniéndolo de forma prudente y creativa, y recuperando los paisajes deteriorados.

- a) En el ámbito turístico, desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, económica y social, la apuesta no puede ser otra que la calidad. Calidad también en la oferta hotelera que debe ir acompañada de una rigurosa limitación de una oferta extra hotelera consumidora de más suelo y normalmente deterioradora del paisaje.
- b) La condición urbanística de los lugares turísticos ha de estar principalmente marcada por las actividades de los visitantes, que es lo determinante del carácter de cada destino y cada producto turístico, aunque evitando el riesgo de gentrificación y posible pérdida de identidad de los lugares afectados.
- c) Objetivo turístico prioritario debe ser la demanda de alto valor adquisitivo ligada a la calidad de la oferta, lo que exige una intervención urgente en suelos turísticos ya transformados, renovándolos y regenerándolos en el caso de destinos turísticos maduros; y propiciar nuevas formas de actividad

turística, superadoras del tradicional turismo de masas ligado al turismo de sol y playa.

- d) La rehabilitación y renovación urbana en destinos turísticos obsoletos, o maduros, debe entenderse como un mecanismo fundamental en la recuperación económica, y como potencial motor económico en territorios, como las islas, con limitaciones para nuevos crecimientos por expansión sobre nuevos suelos.
- e) La incorporación de las TIC a la planificación y gestión turística ofrece un valor añadido e innovador. Permite tener en cuenta nuevos factores de incidencia turística a la hora de planificar las estrategias de sostenibilidad, accesibilidad, conocimiento e innovación tecnológica.
- f) Son necesarias visiones sobre el Paisaje integrales o sintéticas, que relacionen las dimensiones objetivas, formales o estructurales, con las subjetivas, perceptivas o emocionales, dotándose de herramientas para construir «lugares de vida y de disfrute».
- g) Los problemas del paisaje no son sólo de preservación, sino de gestión inteligente y de control razonable de los procesos de cambio, para que en la transformación no se pierdan los elementos que le dan carácter y sirven para asignarle valores.
- h) Hay que introducir la consideración del «paisaje como patrimonio» en las políticas sectoriales turísticas y, con mayor motivo, en las territoriales, urbanísticas, patrimoniales y medioambientales.
- i) Se han desarrollado nuevas técnicas y metodologías de trabajo que permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y del paisaje, siendo de gran utilidad para su puesta en valor cultural y turístico, así como para su integración en la ordenación territorial y urbanística, y en la planificación cultural y medioambiental.
- j) Desde la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje se han producido avances significativos, sin embargo la operatividad de los instrumentos diseñados es aún limitada y con acusados desajustes entre las formulaciones jurídicas y las realidades prácticas.

## **2.8. Octava conclusión: las imprescindibles evaluaciones de impacto**

Las Evaluaciones de impacto (ambientales o estratégicas) del planeamiento urbanístico y territorial deben tener un nuevo enfoque, 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.

- a) 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 la Ley de Impacto Ambiental Española, de 2013, presenta.

- b) Es imprescindible tener en cuenta el progresivo incremento de aspectos e Informes a elaborar e incorporar en los procesos de Evaluación. Así, la normativa vigente (Ley estatal 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública) incorpora el deber de las administraciones públicas de someter a Evaluación de Impacto sobre la Salud las normas, planes, programas y proyectos, por lo que existe una obligación de evaluar los efectos del planeamiento urbanístico y territorial sobre la salud, existiendo la posibilidad de que la no realización de esta evaluación pueda implicar la nulidad de pleno derecho del Plan.
- c) Algunas Comunidades autónomas han introducido modificaciones ejemplares, a compartir, en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica (EAE) del planeamiento para que éstas viabilicen una gobernanza del territorio que posibilite compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo de 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 EAE.
- d) Es muy recomendable el establecimiento de Protocolos Autonómicos específicos, adaptados a las características propias de cada Comunidad Autónoma, tanto para la evaluación de impacto ambiental (EIA), como para la estratégica (EAE), o la de la sostenibilidad de las actuaciones.
- e) Es imprescindible lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones, cualquiera que sea el tipo de evaluación que se realice, y más en un marco en el que la disposición de recursos para la intervención pública van a ser limitados durante un largo periodo de tiempo.

## **2.9. 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 avanzar, a nivel global y local, hacia otra Cultura del Territorio y de la Ciudad, hacia otro Modelo de desarrollo donde la innovación, los elementos disruptivos ligados a las nuevas TIC y la necesidad de adaptación a los nuevos retos sociales tengan un papel determinante.

- a) Hay que dar cabida a lo nuevo, a la innovación, a la economía colaborativa, a la economía circular, abrir las mentes a las nuevas ideas que mejoran el uso de recursos, su eficiencia y su aportación social, reformando las reglas que coartan o impiden su desarrollo.
- b) Se necesitan nuevos valores y formas de ver e interpretar el mundo y el territorio, así como mecanismos imaginativos y eficaces para lograr que los

responsables políticos tomen en consideración los diagnósticos de científicos y expertos en cuestiones territoriales y urbanas.

- c) Los espacios informales y las redes de actores son importantes para apoyar la integración de conocimientos y para la generación y experimentación con fórmulas innovadoras. El cambio transformador exige relacionar efectivamente los procesos informales y los procesos formales de construcción y aplicación de políticas, institucionalizando las fórmulas y las actuaciones innovadoras. Los cambios en los marcos conceptuales y las lecciones aprendidas se deben consolidar en prácticas compartidas.
- d) Hay que reconocer e integrar en el territorio y la ciudad las nuevas realidades y las consecuencias espaciales asociadas: el predominio de la economía digital, la necesidad de la transición energética, la imposición de unas nuevas relaciones laborales, etc. Ante esta situación se debe:
  - Favorecer el surgimiento y desarrollo de emprendedores innovadores.
  - Diversificar la actividad económica de una manera inteligente.
  - Facilitar las transiciones hacia lo nuevo en el espacio físico.
  - Establecer Estrategias a nivel urbano, metropolitano, regional y nacional, en cooperación con socios estratégicos de otras metrópolis, regiones o países.
- e) Debe promoverse el surgimiento de la innovación en los sujetos residentes y usuarios, y las «nuevas territorialidades, usos y paisajes» asociados, que han de incorporarse a las políticas urbanas, ambientales, socioeconómicas y territoriales, considerando la iniciativa privada y la de los usuarios del territorio.
- f) La «imaginación» propositiva para rentabilizar el patrimonio local y acortar las brechas de la desigualdad social se considera fundamental para la efectiva puesta en valor y conservación proactiva del Patrimonio territorial (natural y cultural).
- g) La planificación territorial y urbana, en consonancia con los anteriores aspectos, debe ser eficiente y eficaz, abierta, resiliente al cambio, adaptativa, con capacidad de responder a una complejidad creciente y, sobre todo, acorde con los Objetivos socialmente consensuados.

## **2.10. 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. 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, respondiendo adecuadamente a las realidades concretas que pretenden regular, en el marco de los aspectos recogidos en las nueve Conclusiones anteriores.

- a) 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). Los instrumentos de ordenación del territorio deben integrar todas las regulaciones supra-municipales y condicionar el desarrollo de los instrumentos urbanísticos.
- b) Priorizar la existencia de una Ordenación del Territorio establecida desde la instancia Autonómica que permita definir el Modelo de desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma, determinante de los desarrollos territoriales y urbanísticos de las Administraciones locales.
  - c) Debe lograrse la compatibilidad y coordinación normativa en las regulaciones de las distintas instancias administrativas como condición previa a la definición y toma de posición por unos Modelos territoriales y urbanos explícitos, evitando los conflictos competenciales y la inseguridad jurídica que generan normas incompatibles o contradictorias.
  - d) La eficacia y eficiencia administrativa y la comprensión y participación pública requieren normas sencillas y simples en lenguajes comprensibles y con instrumentos directos que eviten o dificulten la permanencia de enfoques opuestos y una legislación no pacífica. Debe evitarse el incremento en la «judicialización de los conflictos» incorporando nuevas formas de gobernanza que garanticen la máxima concertación y acuerdos previos, y que aseguren la colaboración entre las administraciones públicas, el ámbito científico y la sociedad civil.
  - e) Hay que ser prudentes en la regulación de clases de suelos y, en particular en clases como la de «núcleo rural» de asentamiento agrícola, dada 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.
  - f) Como ya se ha señalado en anteriores Conclusiones, debe corregirse la inadecuación de la normativa urbanística y territorial actual para una adecuada participación pública, no ya sólo en los procesos de planificación, sino en el propio proceso de discusión y aprobación de nuevas regulaciones o de modificación de las existentes, habiéndose citado como aval al respecto las nuevas norma en vigor (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).
  - g) Debe adaptarse la regulación asociada a los Planes Especiales de Protección de distinto tipo para garantizar los Objetivos de protección del Patrimonio territorial (natural y cultural), y muy en particular los de protección de los conjuntos históricos.
  - h) Los criterios de valoración del suelo deben tener una articulación clara y equitativa, garantizar la viabilidad y sostenibilidad del sector primario, y una adecuada gestión de los servicios de los ecosistemas a la población.
  - i) Debe regularse adecuadamente la viabilidad económico-financiera del proceso urbanizador y cómo tratar y reflejar contablemente el mismo, en

particular en lo que se refiere a la entrega de terrenos enmarcada en dicho proceso.

- j) Como se ha señalado en anteriores Conclusiones, la rehabilitación y renovación urbana es un mecanismo fundamental en la actual situación española, y puede y debe ayudar a la recuperación económica, especialmente en sectores como el turismo. La calidad y sostenibilidad del entorno urbano y la mejora de la eficiencia energética son aspectos claves de los procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación territorial y urbana, siendo fundamentales las medidas de fomento para la movilización de las inversiones requeridas, y el alcance que se dé a la regulación del deber de conservación. Alcance que deberá mantener un equilibrio entre las posibilidades reales de su desarrollo por los agentes afectados (propietarios, empresas turísticas, etc.) y los Objetivos de interés general y económico perseguidos por la regulación.
- k) En el Congreso se ha reiterado la controversia tradicional entre Plan y Proyecto, con la presentación de propuestas que defienden una actuación que pilote sobre la concertación público-privada, y que los órganos administrativos de control negativo, basados en la verificación formal de normas reglamentarias, sean sustituidos por modos de colaboración activa y profesional de la administración con la iniciativa privada, al menos en la ordenación de los enclaves del turismo. Las nuevas regulaciones deberían considerar mucho más detenidamente aspectos procedimentales.
- l) El equipamiento turístico debería ser incentivado, mejor que regulado con estándares, ya que el desarrollo de estos equipamientos es la base para la diversificación y la maduración de las economías turísticas como economías de servicios. Y debería considerarse como uso lucrativo, componente del beneficio de la explotación de los productos, y no de cesión obligatoria ni de gestión pública, como es lo establecido para el equipamiento urbano habitual.
- m) Es necesario diseñar unas «reglas de juego» para el territorio y la ciudad que sean más estratégicas y lo suficientemente flexibles para adaptarse a las nuevas tecnologías y modos sociales de creciente e irreversible implantación como, por ejemplo, la economía colaborativa surgida a partir de las TIC, o las nuevas posibilidades que aportan éstas a una gestión más eficiente y sostenible de los territorios y ciudades, y de su gestión.
- n) Para propiciar Modelos sostenibles, integrados y cohesionados de desarrollo urbano y territorial, se deben integrar en la ordenación territorial y urbana la planificación de infraestructuras, tecnologías y sistemas que funcionen en «circuito cerrado» o con «metabolismo circular». Lo que exige contar más con la sociedad y la comunidad científica en su formulación y desarrollo.
- o) En el diseño de las reformas o promulgación de nuevas normas debe existir una diversidad técnica y de sensibilidades acordes con el carácter «transdisciplinar» del Urbanismo y de la Ordenación del Territorio, imprescindible para un correcto conocimiento y regulación de los procesos territoriales y urbanísticos.

# **PRIMERA PARTE**

## **LA NECESIDAD DE CAMBIAR EL MODELO DE DESARROLLO**



# 3 Transformar el mundo

Antonio Serrano Rodríguez  
*Presidente de FUNDICOT*

## 3.1. La insostenibilidad del modelo de desarrollo actual

Septiembre y diciembre de 2015, y el mes de noviembre de 2016 seguramente pasarán a la Historia como fechas relevantes para la comprensión de muchos de los cambios que previsiblemente se producirán en los años inmediatos en el Planeta. Los dos primeros como referentes de actuaciones de Naciones Unidas con implicaciones positivas –Agenda 2030 y COP21 de París sobre Cambio Climático–; y el tercero –elección de Donald Trump, con un ejecutivo mayoritariamente pro desarrollo basado en energías fósiles, y un Congreso, un Senado y el Tribunal Supremo en manos del Partido Republicano– con previsibles consecuencias no precisamente positivas para el bienestar de la Humanidad.

Bienestar sobre el que, no hay que olvidar, los principales problemas recogidos en los informes periódicos de Naciones Unidas, la OCDE o distintas Universidades e Instituciones mundiales o regionales se centaban en cuatro grandes grupos de riesgos:

1. Los riesgos ambientales, con muy especial consideración de los riesgos asociados al Calentamiento Global.
2. Los riesgos económicos, con la preocupación centrada en los elevadísimos niveles de deuda de los países desarrollados, la enorme masa monetaria acumulada por las políticas de QE («quantitative easing») de los principales bancos mundiales, y las grandes diferencias económicas en la distribución de la renta y de la riqueza.
3. Los riesgos laborales, con una nueva revolución científica que tras las tres primeras registradas por la Humanidad, con sus avances en la productividad (con la mecanización del trabajo, la primera; la producción en masa, la segunda; y la web e Internet, la tercera), claramente está implicando un cambio cualitativo en base al desarrollo de la I+D+i, y en particular de las TIC, con la incidencia creciente de la conectividad universal, la inteligencia artificial, la robótica, el internet de las cosas (IdC) y los «Big Data» como grandes motores del cambio, una de cuyas principales consecuencias está siendo una reducción en los niveles de demanda laboral que parece será creciente hacia el futuro, mientras que los beneficios resultado de esta

cuarta revolución se concentran de manera creciente en un segmento muy reducido de la población.

4. Y, por último, los riesgos geoestratégicos asociados tanto a los intereses de control de las materias primas y de los mercados, como a la industria del armamento y a motivaciones político-sociales, o a la insatisfacción de los ciudadanos que se ven obligados a emigrar por la inestabilidad social generada en sus países, o por la ausencia de oportunidades adecuadas en los mismos.

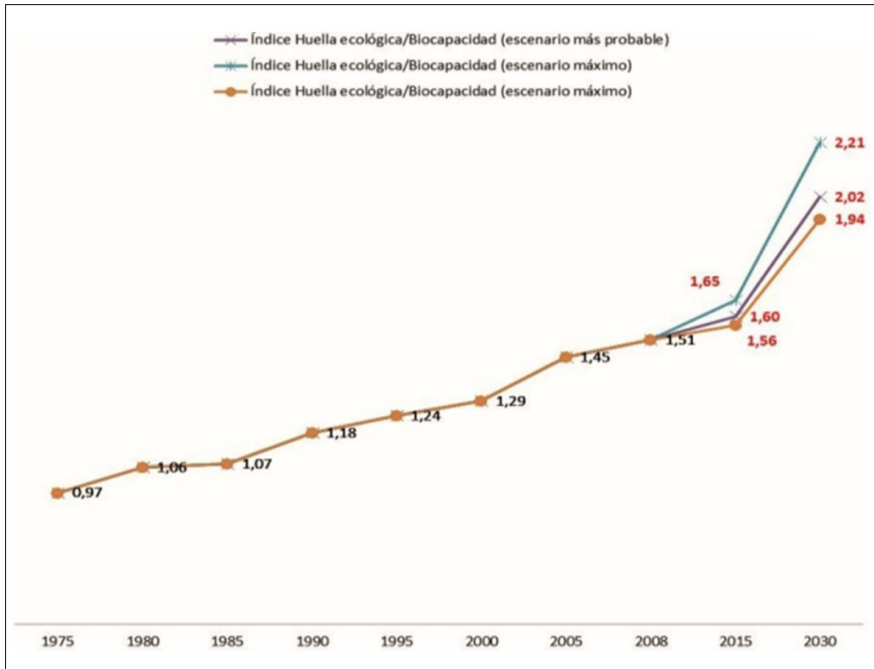
Y sobre todos y cada uno de estos aspectos, la elección de Donald Trump y su objetivo de «América primero como vía para recuperar su grandeza» implica un significativo incremento de los riesgos asociados.

Ya nadie duda de que el crecimiento demográfico mundial actual y la generalización de los niveles de consumo occidentales a toda la población del Planeta son insostenibles e inviables en un Planeta finito, lo que obliga a pensar en un Modelo de desarrollo alternativo que tenga en cuenta los contenidos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos en la cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2015, y de las 169 Metas derivadas de los mismos. Contenidos que han sido objeto de detalle y comentario en los distintos Foros y actividades desarrolladas por FUNDICOT, y en particular en las conferencias y ponencias aportadas al 8ºCIOT. Donde también ha quedado claro que la necesidad de pensar globalmente y actuar localmente, exige un compromiso global que lleve a que, a nivel mundial, los ciudadanos exijan acciones que se consideran imprescindibles y urgentes para corregir unas dinámicas mundiales cada vez más preocupantes para el bienestar de sus habitantes.

Concretamente, considerando uno de los Indicadores de sostenibilidad incorporados a los señalados ODS, como es la huella ecológica, se constata que ésta alcanzó valores superiores a la capacidad biológica de la Tierra hacia finales de los años setenta del siglo XX, llegando a precisarse en el año 2015 el equivalente a 1,6 planetas al año para satisfacer las necesidades humanas; lo que muestra claramente la insostenibilidad e inviabilidad ecológica del actual Modelo de desarrollo, que puede llegar a implicar, si se continúan con las pautas demográficas, de producción y consumo actuales, a exigir hasta más de dos planetas como Escenario medio para el año 2030, tal y como se aprecia en la Figura 1.

La previsión demográfica de Naciones Unidas respecto a que, tras la superación de los siete mil millones de habitantes en 2011, la población para 2050 alcanzará un cenit del orden de entre 9.500 y 11.000 millones de habitantes, junto a su creciente urbanización (<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>) y al creciente consumo energético y de materiales (imposible de generalizar al nivel de los países desarrollados para todos los habitantes del planeta, como es la tendencia) y a una generación de residuos también en ascenso, explican la prevista creciente insostenibilidad del actual Modelo de desarrollo antes señalada.

**FIGURA 1**  
**Índice de la huella ecológica/bi capacidad. Datos y previsiones**



*Fuente:* Elaboración propia con datos del MMA (2008), Banco Mundial (2016) y OCDE (2016)

En consonancia con ello, la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2015, seguida de las 21 COP de Cambio Climático, de diciembre de 2015 en París, la 22 COP de noviembre de 2016 celebrada en Marrakech, o HABITAT III, celebrado en septiembre de 2016 en Ecuador, asumen la necesidad de que las administraciones y los ciudadanos se comprometan a «Transformar el mundo», como reza el lema de Naciones Unidas, y en particular a transformar nuestro Modelo de desarrollo urbanístico y territorial, asumiendo el cambio de paradigma que significa establecer la «sostenibilidad global» como Objetivo prioritario, reforzando el nexo que ello implica entre ciencia y política.

La satisfacción de las necesidades básicas de una población creciente sólo será posible si se reducen muy significativamente los consumos per cápita de materiales y energía; y si en los países desarrollados se avanza en el decrecimiento de la esfera material de la economía, y en la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Sólo así se podrá evitar la aparición de contradicciones y conflictos que pongan en riesgo la estabilidad, el buen vivir/bienestar de la población y su propia subsistencia.

Pero, como señala Naciones Unidas, no podemos olvidar que «las fuerzas que causan la grave situación actual son los estilos de vida insostenibles, las

modalidades de producción y consumo insostenibles y los efectos del crecimiento demográfico». En consecuencia, Naciones Unidas propone –y el 8°C IOT asume– la necesidad de un cambio de comportamiento que adecue la producción y el consumo a los recursos del planeta y a la capacidad de sus sumideros, garantizando las necesidades básicas de la población mundial. Lo que es factible si se replantean los valores dominantes, se redistribuye la riqueza y se reduce el impacto del ser humano en la biosfera, relocalizando la producción y reestructurando la economía.

### 3.2. El riesgo del calentamiento global

El 4 de noviembre de 2016 entraba en vigor el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, de diciembre de 2015, tras su ratificación por la Unión Europea (del orden del 10% de las emisiones globales), por el Presidente de China (27% de las emisiones) y el de EEUU (18% de las emisiones). Estas ratificaciones, junto a la de la India (10% de las emisiones) permitían que, tras haberlo hecho más de 55 países (primera condición del Acuerdo) se cumpliera la segunda de las dos condiciones (que se ratifique por países que sumen más del 55% de las emisiones globales) necesarias para la señalada entrada en vigor de los Acuerdos de París (21COP de Cambio Climático).

Ello era una buena noticia porque no hay que olvidar los datos, informes y reflexiones que desde distintos ámbitos (científicos, económicos o políticos) muestran que el calentamiento global (y el cambio climático asociado al mismo) es el principal riesgo con el que se enfrenta la sociedad en los próximos años. Y que es mayoritaria la opinión de que es muy probable que los Gobiernos y empresas no desarrollen las medidas adecuadas para proteger y adaptar su evolución económica y social a las consecuencias derivadas de dicho proceso de calentamiento global/cambio climático. Consecuencias que ya son visibles en todos los continentes y en la mayor parte de los océanos. 2015 ha sido el año más caluroso desde que comenzaron los registros históricos de temperatura, en 1880, y se espera que 2016 no le ande a la zaga; y que en años sucesivos se produzcan nuevos records en ese sentido con consecuencias crecientemente agravadas.

De hecho, los últimos estudios e informes recogen que ya se han superado –o se está en la frontera– de los 1,5°C de incremento medio global sobre la temperatura de mediados del siglo XIX, asegurando que para 2030 dicho incremento se encontrará, como mínimo, entre 2° y 3°C; y que en 2050 se habrá superado con mucho los Objetivos del Acuerdo de París, de no alcanzar los citados 2°C, si no se produce un fuerte incremento en los esfuerzos de mitigación (reducción de emisiones) en la revisión de las compromisos que los países deben presentar en 2018.

Pero la victoria de Donald Trump en noviembre de 2016, en EEUU, y la aplicación de las políticas e intereses que defiende van a incidir muy significativamente en los incumplimientos (EEUU es el segundo emisor de GEI del mundo) y en el aumento del calentamiento global, dando lugar a que previsiblemente nos situemos en la gama más alta de las previsiones del 5° Informe del IPCC, y de las estimaciones derivadas del cumplimiento del Acuerdo de París, ahora puesto en cuestión con la victoria de Trump.



Hay que asumir, por lo tanto, que se van a producir progresivos incrementos de temperatura en el Planeta, que aumentarán fuertemente los riesgos físicos y socioeconómicos locales y globales. Estos riesgos eran básicamente locales y de afección individualizada a sistemas concretos amenazados (costas, espacios áridos, etc.) si la temperatura no superaba los 2°C; pero quedan asociados a sucesos catastróficos de gran escala local y global, si la temperatura supera los 4°C que, hoy por hoy, es el escenario más probable.

Naciones Unidas ha presentado en la 22COP de Marrakech el Informe «2016 Adaptation Finance Gap Report» (<http://web.unep.org/adaptationgapreport/sites/unep.org/adaptationgapreport/files/documents/agr2016.pdf>) en el que se muestran los costes de adaptación al calentamiento global/cambio climático, la financiación disponible para cubrir esos costes y el gap entre unos y otros, tanto desde el punto de vista del conocimiento, como del tecnológico o de la señalada financiación, poniendo el acento en los países en desarrollo, donde estos gaps son más intensos y preocupantes. Como no podía ser de otro modo, los costes de adaptación varían tremendamente en función de la intensidad del calentamiento que se registre, de manera que un ahorro en costes de mitigación, con el consiguiente incremento de emisiones de GEI, da lugar a un incremento exponencialmente superior a dicho ahorro en los costes de adaptación, o en los costes de las catástrofes previsibles si esta adaptación no se llevan a cabo.

En todo caso, en este trabajo se estima que, bajo los supuestos asumidos en el Acuerdo de París, los costes de adaptación necesarios se mueven en un rango de 140.000 a 300.000 millones de dólares americanos al año, para 2030, y de entre 280.000 y 500.000 millones de dólares/año para 2050. La insuficiencia del Fondo Verde del Clima establecido (100.000 millones de dólares/año entre 2020 y 2025) es evidente. Además, la probabilidad de corregir el lento e insuficiente desarrollo de las aportaciones reales al Fondo Verde del Clima hasta la actualidad, no deja de tener graves consecuencias también para los países desarrollados, debido a las previsibles tensiones, conflictos y guerras que el calentamiento global puede generar en territorios de población creciente y recursos alimenticios decrecientes; o por la desesperación de la población residente en áreas afectadas por inundaciones o temporales marítimos en los que, por falta de recursos suficientes, no se hayan llevado a cabo las necesarias medidas de adaptación, dando lugar a explosivos movimientos migratorios hacia los países desarrollados.

Y a este respecto hemos de señalar las parcialmente decepcionantes conclusiones asociadas a la Cumbre de Marrakech (COP22 del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático) de noviembre de 2016, destacando, en el aspecto positivo, el desarrollo de un amplio número de reuniones de la sociedad civil y de las empresas con intereses más directos en el ámbito de las emisiones de gases de efecto invernadero, sumando buenas intenciones hacia un futuro cada vez más inestable e insuficiente en materias ambientales. Y también puede considerarse positiva la declaración política voluntarista de que la lucha contra el cambio climático no tiene ni puede tener marcha atrás, y de que hay que avanzar en implementar el Acuerdo de París. Pero lo cierto es que las normas necesarias para su desarrollo se aplazan hacia el horizonte del 2018, y el documento final, que

especifica los avances en la 22COP, no deja de ser inconcreto e inespecífico a efectos de la imprescindible y urgente intervención. Señalemos las que consideramos principales aportaciones de esta 22COP:

En primer lugar, ha señalado el agravamiento del Calentamiento Global y la necesidad de que todas las Naciones del mundo reaccionen de manera más urgente y comprometida para frenar el calentamiento global. A este respecto hay que señalar el Informe presentado en la 22COP por la Organización Meteorológica Mundial (OMM), donde se señalaba que 2016 será previsiblemente el año histórico más caluroso, con una temperatura media superior al récord establecido en 2015, y que las temperaturas y sus efectos negativos siguen aumentando en la línea marcada por el hecho de que los últimos cinco años ya han sido los más calurosos jamás registrados en el planeta, o que la extensión de la capa de hielo del Ártico al final del verano de 2016 ha alcanzado uno de sus niveles más bajos, sólo superior a la del registro de 2012 (en los últimos cinco años, el hielo marino del Ártico está un 28 por ciento por debajo del promedio de los 29 años anteriores) lo que, además, ha venido acompañado de que la pérdida de hielo en los glaciares de Groenlandia ha sido muy acusada, lo que incide sobre un creciente aumento del nivel del mar. La OMM informó además que las temperaturas se aproximan ya peligrosamente a la meta establecida por la COP21.

En segundo lugar, se congratula porque en 2016 haya entrado en vigor del Tratado de París, pero ante el retraso hasta 2018 de las intervenciones previstas, demanda que se acabe cuanto antes con las enormes subvenciones a los combustibles fósiles, y reitera la necesidad de adelantar desde 2017 medidas de mitigación de forma urgente, pero sin especificaciones ni compromisos concretos generalizables.

En tercer lugar, demanda el apoyo genérico a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en pro de un desarrollo sostenible, reduciendo la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) a fin de no superar en más de dos grados el Calentamiento sobre el nivel preindustrial, aunque la demanda queda como aportación inespecífica. No obstante, se señala que la verdadera prosperidad económica sólo puede alcanzarse con un desarrollo en el que se incorporen los principios de la lucha contra el cambio climático. Por lo que, en paralelo, también demanda que se intensifique la solidaridad desde los países más desarrollados para mejorar las condiciones de alimentación, sanidad y educación de los que están en vías de desarrollo, y que se favorezcan las transferencias de tecnología Norte/Sur, a efectos de mitigación (recorte de emisiones de GEI) y de adaptación al cambio climático. Para ello también señala la conveniencia de que los países de más ingreso per cápita instrumenten urgentemente la prometida ayuda de 100.000 millones de dólares anuales para los menos desarrollados.

Por último, hace un llamamiento para que todas las ONG, cada una dentro de su especialidad, refuercen la actividad en pro de las aspiraciones del Acuerdo de París y, para valorar sociopolíticamente el encuentro de Marrakech (COP-22), establece el deseo de que éste sea un verdadero punto de inflexión para aunar los esfuerzos de cara al problema del Calentamiento Global, como uno de los más graves a los que se encuentra la Humanidad cara al futuro. En conclusión, buenas

voluntades pero pocas acciones con capacidad de transformar una dinámica difícilmente considerable positiva.

Porque la realidad es que la amplia gama de medidas tecnológicas y cambios de comportamiento necesarios para limitar el aumento de la temperatura media global a 2°C, exige fuertes cambios en la producción y consumo energético (mejora de la eficiencia energética, renovables, captura de emisiones de CO<sub>2</sub> de las energías fósiles y de la bioenergía, y uso de la energía nuclear), en el uso del suelo (mayor forestación, usos del suelo propiciatorios a la captura de CO<sub>2</sub>, planificación territorial y urbana que conlleve fuertes reducciones de consumos energéticos, materiales y emisiones) y en los propios sistemas de producción y consumo; lo que a su vez exige importantes y voluminosas inversiones, además de un muy significativo cambio institucional y tecnológico, cuya voluntad práctica de ejecución no se aprecia en la mayoría de los Gobiernos e intereses dominantes actuales.

Lo que lleva a que inevitablemente haya que estar preparados para incrementos de temperatura crecientes, con el fuerte incremento de riesgos que se asocian a progresivos incrementos de temperatura en el Planeta. Riesgos importantes, pero básicamente locales y de afección individualizada a sistemas concretos amenazados (costas, espacios áridos, etc.) si la temperatura no supera los 2°C; pero asociados a sucesos catastróficos de gran escala global, si la temperatura supera los 4°C.

Situación que, para un país como España, de muy alta sensibilidad a los efectos del Calentamiento Global, se afronten con urgencia medidas de adaptación –además de cumplir con los compromisos que la Unión Europea propone para la mitigación– a las consecuencias de dicho Calentamiento Global. Consecuencias que se irán registrando de forma creciente a medida que la temperatura se vaya incrementando, y que exigen medidas de prevención sobre los sistemas hídricos –sequías y áreas de inundación fluvial–, sobre la productividad agraria, la sostenibilidad del medio rural y la de los ecosistemas naturales, sobre la afección al litoral –regresión de playas e incremento de los efectos de los temporales–, sobre el turismo y la salud –expansión de enfermedades tropicales y afecciones respiratorias en ciudades– y sobre el confort ciudadano, sobre todo en áreas urbanas.

Como conclusión, hay que estar preparados para incrementos de temperatura crecientes que, en el caso de España, las estimaciones de los cambios registrados en los últimos años ya los sitúan por encima de la cota de los 1,5°C, definida como máximo recomendable para finales de siglo en el Acuerdo de la COP21 de París. Y España, en este inquietante escenario, debería estar trabajando de forma urgente en políticas de mitigación para cumplir los compromisos asumidos pero, sobre todo, en políticas de adaptación que eviten situaciones de gravedad creciente en los sectores más amenazados:

- a) Las áreas costeras españolas con riesgo de afección por el aumento del tamaño del oleaje durante temporales que se prevén más frecuentes y de mayor intensidad, agravados adicionalmente por el incremento del nivel del mar.
- b) El turismo de sol y playa, que es una de las principales actividades económicas actuales de España.

- c) Los problemas asociados a los recursos hídricos. El agua puede convertirse en el origen de graves conflictos político-territoriales en España, por las pre-visibles mayores sequías esperables como consecuencia del calentamiento global y cambio climático asociado. Tendrán una incidencia creciente en ámbitos ya en la actualidad fuertemente conflictivos, con acuíferos sobre-explotados y contaminados, y de previsible incremento en su conflictividad: Cuenca del Segura y Almería; ámbito de Doñana, con incidencia sobre las cuencas del Guadiana y Guadalquivir; Cuenca del Júcar, en el ámbito de Albacete-Valencia; cuenca alta del Guadiana (parque nacional de las lagunas de Daimiel); Madrid y su incidencia en el trasvase del Tajo; y Delta del Ebro.
- d) Los riesgos de incremento de la insostenibilidad del medio rural español y del mantenimiento de los servicios de los ecosistemas naturales, con grave afección a nuestro Patrimonio natural y cultural por sequías, inundaciones, incendios forestales y abandono del medio rural.
- e) Los crecientes costes en salud y en vidas humanas por los problemas del incremento de la temperatura y contaminación urbana, por la expansión en España de enfermedades tropicales y de afecciones respiratorias, por la pérdida de confort ciudadano, sobre todo en áreas urbanas, e incremento de los costes asociados al confort térmico (calefacción y refrigeración) y a la pobreza energética de aquellos ciudadanos que no pueden afrontar dichos costes.
- f) El sector pesquero, cuya trascendencia en el empleo y la producción de ciertas regiones de España, y en el consumo del conjunto del país es muy significativa.
- g) Las tensiones migratorias en las fronteras asociadas a la disminución de la producción agroalimentaria, incremento de precios y hambrunas en África, por fenómenos climatológicos extremos. Es preciso tener claro que, desde el punto de vista socioeconómico, va a ser imposible mantenerse al margen de los problemas asociados a la presión migratoria derivada de conflictos militares o de las consecuencias económicas y ambientales del conjunto de riesgos previstos sobre África.

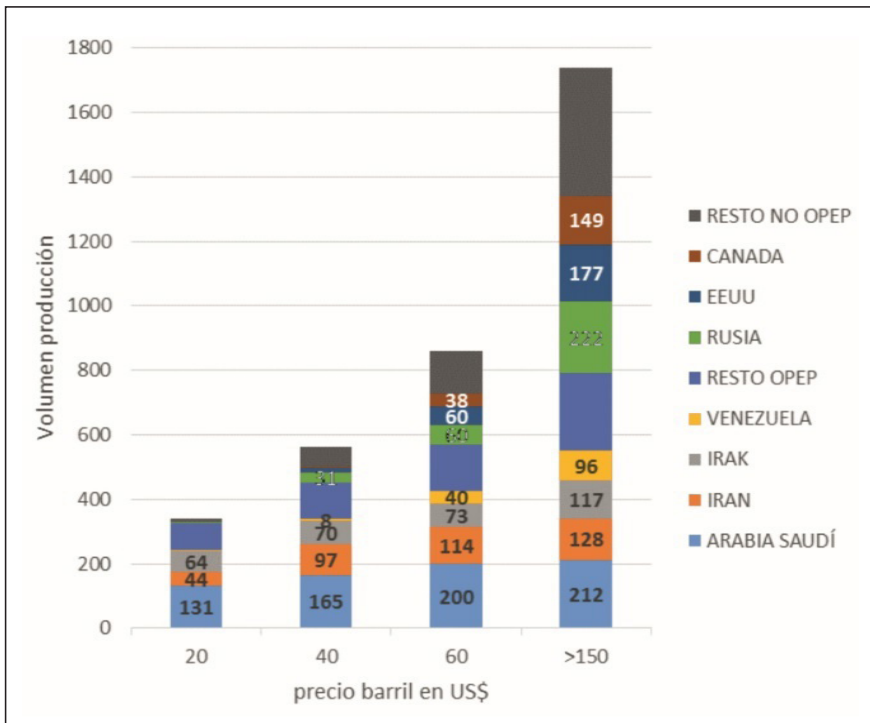
Las medidas específicas necesarias y las vías de actuación prioritarias son claras y se vienen reiterando desde distintos foros científicos nacionales e internacionales. Implican la definición de una Estrategia y una planificación ligada a la adaptación (Hoja de ruta) que, entre otros aspectos, signifiquen una ordenación del territorio que aumente la resiliencia del medio rural y de los ecosistemas naturales, potencie la producción y mercados locales frente a lo global, y un modelo territorial de ciudades medias resilientes, con un urbanismo que potencie ciudades de mínimo metabolismo, compactas, diversificadas y complejas, eficientes energéticamente, de movilidad obligada minimizada, sin uso de combustibles fósiles, con transporte público eficiente, y con dotaciones y condiciones ambientales y paisajistas que posibiliten el bienestar/buen vivir de los ciudadanos; lo que exige adecuar la expansión urbanística a las necesidades, potencialidades y biocapacidad/sostenibilidad ambiental local.

### 3.3. Consumo energético e inestabilidad socio-económica y territorial

En los cambios históricos de la humanidad, la energía disponible y utilizada ha sido determinante en la evolución social, ambiental, territorial y urbana. La complejidad social aumenta cuando es posible incrementar la energía disponible para soportar esa complejidad; pero, en paralelo, también aumenta la agresión ambiental y la amplitud de las transformaciones territoriales y urbanas derivadas, que no siempre evolucionan en la línea de una mayor complejidad, diversificación y resiliencia, sino aumentando su dependencia, especialización y fragilidad para el mantenimiento de las condiciones de bienestar de su población.

Por otra parte, con el incremento de la población, de su urbanización y de sus niveles de consumo, la energía necesaria crece de forma exponencial, planteando a la Humanidad, por primera vez, el dilema del agotamiento de fuentes energéticas baratas y su consiguiente progresivo encarecimiento.

**FIGURA 2**  
**Precio y producción rentable de petróleo**



*Fuente:* Elaboración propia con datos de Rystad Energy; Quandl y The Economist (22/01/2016)

Encarecimiento inevitable a medio/largo plazo, pese a situaciones coyunturales de bajadas de precios asociadas a guerras comerciales y de dominio de mercados, que responden a intereses y coyunturas específicas de países productores y a conflictos geoestratégicos económicos, aunque también religiosos, políticos y culturales (fundamentalmente Arabia Saudí y su conflicto con Irán y por la iniciativa estadounidense para dificultar la situación política en países en manos yihadistas, en Venezuela o en Rusia, entre otros).

La viabilidad aproximada de producciones de los distintos países a los distintos niveles de precios del barril (Figura 2) ayuda a comprender la dinámica seguida desde 2014 y la política de Arabia Saudí en colaboración con otros países productores de la OPEP, para dejar fuera de mercado el fracking americano y otras ofertas alternativas al petróleo, dificultar la política de energías renovables y automóviles eléctricos, y controlar una oferta que, por debajo de 40\$/barril sólo era rentable, en más de un 80% del total, para los países de la OPEP.

En este marco, el inevitable encarecimiento a medio/largo plazo de la energía, más el conjunto de optimistas declaraciones de los distintos países respecto a las medidas a implementar en descarbonización, así como los supuestos desarrollos tecnológicos y en materia de eficiencia energética, llevan a que la Agencia Internacional de la Energía (AIE) en su último «World Energy Outlook», de noviembre de 2016, plantee que la demanda global de energía (en términos de barriles/día de energía equivalente) puede llegar a reducirse si los países cumplen con el Escenario que limita la concentración de CO<sub>2</sub> equivalente en la atmósfera en 450 ppm, tal y como se aprecia en la Figura 3. Pero que se incrementará, al igual que sucede con las correspondientes emisiones de gases de efecto invernadero, si se mantienen las políticas actuales (Escenario más probable) o si sólo se adoptan las políticas comprometidas en los Acuerdos de París.

**FIGURA 3**  
**Demanda de petróleo y líquidos totales por escenario (mb/d)**

			New Policies		Current Policies		450 Scenario	
	2000	2015	2025	2040	2025	2040	2025	2040
OECD	45.0	41.5	37.3	29.8	38.5	34.6	34.4	20.7
Non-OECD	26.3	43.6	52.2	62.5	53.9	69.9	48.4	46.4
Bunkers*	5.4	7.4	8.8	11.2	9.4	12.6	7.1	6.2
<b>World oil</b>	<b>76.7</b>	<b>92.5</b>	<b>98.2</b>	<b>103.5</b>	<b>101.9</b>	<b>117.0</b>	<b>89.9</b>	<b>73.2</b>
<i>Share of non-OECD</i>	34%	47%	53%	60%	53%	60%	54%	63%
World biofuels**	0.2	1.6	2.5	4.2	2.2	3.6	4.0	9.0
<b>World total liquids</b>	<b>76.9</b>	<b>94.1</b>	<b>100.8</b>	<b>107.7</b>	<b>104.1</b>	<b>120.6</b>	<b>93.9</b>	<b>82.2</b>

\* Includes international marine and aviation fuels. \*\* Expressed in energy-equivalent volumes of gasoline and diesel.  
Note: See [www.worldenergyoutlook.org/weomodel/](http://www.worldenergyoutlook.org/weomodel/) for more information on methodology and data issues.

Fuente: WEO2016 (<https://www.iea.org/newsroom/news/2016/november/world-energy-outlook-2016.html>)

Es evidente, por lo tanto, que como mecanismo básico para evitar que se sobrepasen los dos grados centígrados de Calentamiento Global, es urgente establecer medidas energéticas de descarbonización eficientes y de obligado cumplimiento, con las correspondientes internalizaciones de efectos externos, para las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) generados, fundamentalmente, en la producción y transporte mundial de mercancías. La promoción de la economía verde y la economía circular a nivel mundial, junto a la asunción voluntaria de limitaciones a las emisiones de GEI por todos y cada uno de los países en la COP de diciembre de 2015 en París, es condición necesaria, aunque no suficiente, para el alcance del anterior objetivo.

Pero no parece que los intereses de los países y multinacionales ligados a las energías fósiles vayan a facilitar este tipo de políticas. Porque no hay que olvidar que en el borrador inicial del Acuerdo de París el objetivo inicial era la descarbonización total: las emisiones de GEI desaparecerían para el periodo 2060-2080. Objetivo que se sustituyó por «alcanzar un equilibrio entre las emisiones y la absorción por los sumideros en la segunda mitad del siglo» ante las presiones de las multinacionales del petróleo y del carbón, y de los países asociados a las mayores reservas en estos recursos energéticos. De hecho, estos «extractores de materiales fósiles» se evitaron los costes asociados a dejar sin explotar del orden de dos terceras partes de las reservas de combustibles fósiles registradas, que se podrán consumir si se encuentran medios de «secuestrar» o «compensar» las correspondientes emisiones.

En todo caso el resultado final del proceso depende muy directamente de las políticas que desarrollen los principales emisores de GEI: China, EEUU, India, UE y Rusia, que por sí solos son responsables de más del 85% de las emisiones totales. Y, en este sentido, la posición de EEUU sobre energía y emisiones, tras la elección de Donald Trump el 8 de noviembre de 2016, no es precisamente positiva. El futuro Presidente firmó una carta pública, en 2009, pidiendo recortes a las emisiones de gases de efecto invernadero de EEUU; pero tres años más tarde, en 2012, afirmó que el cambio climático era un engaño inventado por los chinos para dar ventajas comparativas a su industria; en 2016, durante la campaña presidencial, ha prometido retirar a EEUU de los acuerdos de la 21COP de París para combatir el calentamiento global. Elegido Presidente, a finales de este mes de noviembre ha matizado sus anteriores declaraciones situándose en una posición intermedia, seguramente asesorado por su maquinaria publicitaria: acepta «una cierta relación» entre la actividad humana y el cambio climático, y «matiza» su oposición a los Acuerdos de París, pero ha ordenado a su equipo que busque las maneras más rápidas de desvincularse de los compromisos del Acuerdo de París. Y, de hecho, ha elegido como nuevo director de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, responsable de la política medioambiental de Estados Unidos, a Scott Pruitt, un «negacionista» del cambio climático, defensor del bloqueo en los tribunales de las regulaciones promovidas por Barack Obama, y persona muy directamente ligada a los intereses de las multinacionales y empresas del petróleo, gas y fracking estadounidense.



Si a esto se añade el escepticismo de muchos de los votantes republicanos hacia la realidad del cambio climático y la defensa de Trump de «América primero», es de esperar que el respeto de los Acuerdos de París, ya ratificados, se lleve sólo hasta el punto en que no perjudiquen a las industrias energéticas de EEUU, ya que éstas y éste objetivo han sido los puntos centrales que han guiado y posibilitado su candidatura y su triunfo. Y por si hubiera alguna duda, el 21 de noviembre anunció que su primera medida como Presidente será eliminar las restricciones a la creación de trabajo en la industria de combustibles fósiles estadounidense. Y su segunda medida más probable en este ámbito, será limitar las ayudas a terceros países para la lucha contra el cambio climático. Todo lo cual, en términos prácticos, previsiblemente implicará una ralentización en la marcha hacia una reducción significativa de las restricciones a las industrias de los combustibles fósiles y, por lo tanto, a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del segundo generador mundial de las mismas. Y, como efectos secundarios, un acicate al incumplimiento de muchos otros países, y un mantenimiento de las cifras de emisión de dichos gases de efecto invernadero (GEI) muy por encima de las necesidades para evitar superar los 3°C de calentamiento medio global, no ya en 2100, sino para el horizonte del 2050.

No obstante, no todo son malas noticias. China, el principal emisor mundial, tiene interés propio en la introducción de medidas que contrarresten sus elevados niveles de contaminación urbana que se estima están incidiendo en la muerte de 1,3 millones de personas al año. Ello implica continuar con la ya iniciada sustitución del carbón por nuevas fuentes energéticas, entre las que las renovables no fósiles, con costes por unidad de energía producida decrecientes, tienen en este país una tasa de crecimiento muy significativo. Y si hoy día China ya es el principal país en energía solar instalada, su objetivo es triplicar su potencia instalada para final de esta década.

India, tercer país en volumen de emisiones de GEI, necesita frenar un Calentamiento Global que está produciendo un creciente número de catástrofes climáticas sobre su territorio –tormentas, inundaciones, etc.– con fuertísimos costes económicos y sociales.

La Unión Europea, aunque con crecientes disensiones entre sus miembros, sigue optando por una posición vanguardista en la lucha y adaptación al Cambio Climático, con una Estrategia para el 2030 en la que se propone recortar sus emisiones un 40% en 2030 respecto al nivel de 1990, que el consumo de energía renovables sea, al menos, del 27% y que se ahorre también al menos un 27% respecto al Escenario «business as usual» (BAU). Y otros países relevantes empiezan a considerar que la caída en los costes de las energías limpias empieza a hacer rentable la sustitución del uso de los combustibles fósiles por las mismas (en 2015 por primera vez las energías renovables superaron al carbón en su capacidad de producir electricidad a nivel mundial) a la vez que el aumento de la eficiencia en el consumo energético de los automóviles y en el uso de coches híbridos y eléctricos ha hecho caer el consumo de carburantes (2,3 millones de barriles/día en 2015) incluso con muy bajos precios del petróleo y creciente aumento de la motorización mundial.



Pero existe un amplio grupo de países ligados a los combustibles fósiles (Arabia Saudí y los países del extremo oriente, Rusia, Sudáfrica, Australia, México, Venezuela, EEUU, Canadá, etc.) cuyos intereses —o el de las multinacionales propietarias o dedicadas a la explotación de dichos recursos fósiles— se encuentran ligados al mantenimiento de su uso. Y los científicos se preguntan si será factible y aplicable modificar esta defensa con el imprescindible establecimiento de impuestos al balance de carbón de la producción y de las exportaciones, o si ello llevará a guerras comerciales de resultados imprevisibles para la globalización y la estabilidad mundial.

### **3.4. Algunas reflexiones y conclusiones finales**

Iniciábamos este artículo con la referencia a la necesidad de «Transformar el mundo» ante el actual proceso de Cambio Global (social, económico, ambiental y político) que exige que cada territorio y cada ciudad busque la posibilidad de avanzar hacia un nuevo Modelo de desarrollo, que supere el tradicional enfoque basado exclusivamente en la artificialización, tecnificación y crecimiento del PIB a cualquier coste.

Hasta aquí hemos incidido fundamentalmente en los aspectos energéticos y ambientales ligados al Calentamiento Global por ser éste el mayor riesgo presente para la Humanidad en la actualidad. No obstante, hay que ser conscientes de la escasa valoración social de la problemática ecológica a nivel global, y en particular en países como España, lo que viene acompañado de su escasa relevancia en el ámbito político, de la tremenda simplificación del debate ambiental, y del olvido del largo plazo, salvo en ámbitos por ahora lejanos a las tomas reales de decisiones, y demasiado formales, como el científico o el de Naciones Unidas. Todo ello lleva al grave error político de obviar los riesgos que gravitan sobre el Planeta, que exigen unas políticas equilibradas que conjuguen posiciones democráticas con justicia social y con las potencialidades, fortalezas, limitaciones y riesgos asociadas a la sostenibilidad ambiental y territorial del desarrollo.

Porque otro grupo de aspectos que condicionan las posibilidades de un desarrollo social, ambiental y territorialmente aceptable es la globalización financiera y económica que, junto a la existencia de los paraísos fiscales, incrementan los problemas para avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igualdad de oportunidades. Los modelos impuestos por la economía liberal refuerzan las desigualdades y llevan a que el trabajo no sea suficiente para salir de la pobreza (el 19% de los trabajadores son pobres), siendo un problema estructural, político y cultural, que también exige cambiar el Modelo de desarrollo. De hecho, la propiedad de los recursos y capitales productivos cada vez está más concentrada en multinacionales y en distintos fondos de capitales (fondos soberanos, fondos de pensiones, bancos de inversión, etc.) controlados y gestionados por un menor número de personas con un mayor patrimonio personal y poder político real.

La adopción del crecimiento del PIB como indicador de progreso es un error que debe ser corregido por la sociedad y por los medios de comunicación. Se ha demostrado que dicho PIB no es un indicador adecuado ni suficiente para estimar

la evolución del bienestar de las personas. Ha de ser modificado y complementado, pero no sólo en la dirección de medidas como la inclusión de los negocios de la droga y de la prostitución, propiciada por la UE, sino con una evaluación de la afección del crecimiento al Patrimonio territorial (natural, cultural y de recursos productivos), al buen vivir de las personas, y a los riesgos futuros de una dinámica que prioriza el crecimiento y olvida los límites del planeta. A lo que no ayuda la escasa información que los medios de comunicación dedican a las crisis ambientales y a los riesgos asociados.

Como consideración final, no podemos dejar de citar el previsible incremento, en los próximos años, de los riesgos asociados a una situación geopolítica y económica internacional, sobre la que la elección de Trump como Presidente de EEUU y la debilidad de la gobernanza global hacen que sea difícil avanzar hacia el bienestar ciudadano, o hacia los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para «Transformar el Mundo».

Por todo ello, es urgente plantearse lo que podrían ser las Conclusiones básicas de los aspectos anteriores:

Como primera conclusión, y de forma acorde con lo que señala Naciones Unidas y se recogió en el 8ºCIOT, 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. En este sentido, toda Ordenación del Territorio o Planificación Territorial, Medioambiental o Urbana, debe tener en cuenta los condicionantes del Cambio Global (ambientales, socioeconómicos, geoestratégicos y políticos) porque estos afectan a la viabilidad de sus propuestas y a sus resultados. También está claro que se necesitan nuevos valores y formas de ver e interpretar el mundo, el territorio y la ciudad, potenciando el pasar del dominio de la economía financiero-especulativa con alta intensidad en carbono, hacia una economía productiva «verde» y «circular», sostenible ambientalmente, y más cooperativa, colaborativa y social. Así, por ejemplo, es conveniente saber que las medidas adicionales para aumentar la productividad de los recursos en uso, en un 30% para el año 2030, podrían aumentar el PIB en casi un 1%, con la creación de 2 millones de puestos de trabajo adicionales, a la vez que se produce una fuerte caída en las emisiones asociadas a los productos generados.

Una segunda conclusión se centra en la expansión tendencial del consumo energético, en el uso de los combustibles fósiles y en su incidencia sobre el Calentamiento Global /Cambio Climático, que aparece como uno de los riesgos más inminentes y graves para la humanidad. La apuesta por las energías renovables, la necesidad de potenciar el ahorro y la eficiencia energética global, la movilidad sostenible y las actuaciones que permitan una creciente descarbonización y desmaterialización de la sociedad a nivel mundial, son elementos imprescindibles para el nuevo Modelo de desarrollo alternativo a construir, que deben incorporarse igualmente en la normativa y planeamiento urbanístico y territorial.

Una tercera conclusión necesariamente ha de referirse al tipo de globalización financiera y económica desarrollada que, junto a la existencia de los paraísos

fiscales, ha incrementado los problemas para avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igualdad de oportunidades. De hecho, las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades desarrolladas a que han abocado, son un grave riesgo sociopolítico, además de significar una pérdida de bienestar de una parte importante de la población, que puede alentar, como opción equivocada, la explotación irracional e ineficaz de los recursos del Planeta o formas autoritarias y fascistas de gobierno. La incorrecta utilización del PIB como indicador de progreso ha ayudado a potenciar la dirección equivocada. Su sustitución por los Indicadores asociados a los 17 ODS de Naciones Unidas, son un buen inicio para avanzar en la dirección correcta. La actual primacía de la economía especulativa sobre la productiva precisa de una regulación correctiva y eficiente, porque ha llevado a una distribución regresiva del valor añadido producido, con menor peso de los sueldos y salarios y de los impuestos para las administraciones públicas, lo que dificulta incidir en la cohesión social, incrementándose las desigualdades sociales a nivel local, y la concentración de la riqueza en una nueva plutocracia rentista. Es necesario acabar con los paraísos fiscales como primera medida para poder controlar el dominio de la economía financiero-especulativa sobre la sociedad, impidiendo, entre otros aspectos, que la ingeniería financiera posibilite la evasión de beneficios de los territorios en que se producen, y su no tributación en los mismos.

Una cuarta conclusión se centra en el tipo de medidas que se han mostrado eficientes para corregir el rumbo hasta ahora. En primer lugar, todas las autoridades y administraciones deben colaborar para erradicar la corrupción, el dinero negro asociado a la actividad inmobiliaria, a la especulación del suelo y sobre recursos y materias primas, y procurar una mayor cohesión socioeconómica en sus territorios. Es por ello imprescindible una regeneración política que oriente el Cambio global hacia la satisfacción de las necesidades sociales generales, cambiando el concepto y la idea de progreso, territorializando las políticas, que han de ser desiguales en países con problemáticas desiguales, redistribuyendo social y equitativamente, con regulaciones razonables, la riqueza, y apostando por una «austeridad autolimitada» en el consumo individual. Han de promoverse tributos y políticas redistributivas que permitan avanzar conjuntamente en la sostenibilidad ambiental y en la cohesión social (reducción de las desigualdades sociales), habiéndose mostrado útil al respecto una nueva fiscalidad global y verde.

Por último, y en lo que más afecta a los Objetivos de esta publicación, la Ordenación Territorial y Urbana han de apostar por el cambio de Modelo de desarrollo, potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas, en armónica interrelación con su entorno, en una interpretación integral del territorio, conjugando posiciones democráticas con justicia social y con las potencialidades, fortalezas, limitaciones y riesgos asociadas a la sostenibilidad ambiental y territorial del desarrollo. Hay que conseguir adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de los riesgos presentes en la sociedad actual, y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada. Sociedad en la que la capacidad de intervención para su transformación se

encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas a los instrumentos políticos disponibles a nivel local, regional o incluso estatal.

No obstante, queda claro que la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global y su armonía con las necesidades de la biosfera, se han convertido en objetivos irrenunciables. Y ello significa definir y profundizar nuevos objetivos y visiones para cada territorio, aprovechando las potencialidades disponibles, y realizando una adecuada Planificación territorial y urbana, con vistas a los horizontes del 2020 y del 2050, que unida a un Buen Gobierno (Gobernanza) permitan mantener el bienestar/buen vivir de toda la población del Planeta y la sostenibilidad de un nuevo Modelo de desarrollo, destacando el papel que debe jugar en el mismo del Patrimonio territorial existente. El valor del Patrimonio territorial (natural y cultural, material e inmaterial) y el enfoque local para un adecuado aprovechamiento prudente y creativo de los recursos territoriales existentes en cada ámbito, resultan elementos decisivos, tanto para la resiliencia ante el Cambio Global, como para la búsqueda de alternativas ambiental y socioeconómicamente sostenibles.

# 4 La agenda 2030 de Naciones Unidas para el desarrollo desde una perspectiva de cambio social

Josefina Maestu

*Ex Directora de la Oficina de Naciones Unidas del Decenio del Agua para la Vida 2005-2015*

## 4.1. Los retos del desarrollo sostenible

Los retos para el desarrollo sostenible son inmensos y abordarlos es urgente. En el caso del agua cerca de 1.700 millones de personas viven en cuencas hidrográficas donde el uso excede la recarga de agua con lo que se produce sobre-explotación de acuíferos y deterioro de los ecosistemas. De continuar las tendencias actuales, en 2025 dos tercios de la población mundial vivirá en países con escasez de agua. La escasez de agua, exacerbada por el cambio climático, podría afectar en hasta un 6% la tasa de crecimiento económico de algunas regiones según el Banco Mundial. Las pérdidas económicas ocasionadas por la inexistencia de servicios adecuados de agua y saneamiento equivalen hoy al 1,5% del PIB de los países estudiados por la Organización Mundial de la Salud. Eso sin contar con que algunas estimaciones sugieren que más del 80% de las aguas residuales se descargan al medio ambiente sin ningún tratamiento previo.

Entre los desastres naturales, los relacionados con el agua son los más destructivos. Desde la cumbre de Río de 1992, las inundaciones, las sequías y las tormentas han afectado a 4.200 millones de personas (95% de la población afectada por desastres) y han causado daños por 1.300 millones de dólares (63% de los daños totales).

ONU-Habitat estima que más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas y se espera que en 2050 el 90% de una población de 9.000 millones de personas viva en ciudades. La batalla del desarrollo sostenible se dirimirá en las ciudades pero el desarrollo sostenible de las ciudades depende de la disponibilidad de agua.

**FIGURA 1**  
**Los retos de la gestión del agua**

<b>SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO</b>	<b>EFICIENCIA Y GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS</b>
Hay que extender el acceso a agua y saneamiento (más de 700 millones de personas-agua potable/ 2.400 millones saneamiento). Desigualdades en zonas urbanas y rurales, escuelas, centros de salud, etnias, género.	1200 millones de personas sufren escasez física/casi una quinta parte de la población mundial, 500 millones se aproximan a esta situación. 1.600 millones viven en zonas donde hay escasez económica de agua.
<b>GESTIÓN DE RIESGOS</b>	<b>CALIDAD DEL AGUA Y PROTECCIÓN DE ECOSISTEMAS</b>
Los desastres relacionados con el agua, suponen el 80% de los desastres. Las inundaciones y sequías, y los desastres causados por las actividades humanas, tales como vertidos de productos químicos parecen ser cada vez más frecuentes.	80% de las aguas residuales se vierten sin tratar. Mayor pérdida de biodiversidad. 31% de las especies de agua dulce se han extinguido o están en peligro de extinción.

*Fuente:* Elaboración propia

La FAO estima que en el 2050 será necesario producir un 60% más de alimentos a nivel global y un 100% más en los países en desarrollo. Para ello hay que mejorar la eficiencia en el uso del agua en la agricultura, las prácticas agrarias y reducir los desperdicios en las cadenas de valor. Hoy en día alrededor de un tercio de los alimentos producidos para el consumo humano se desperdicia en todo el mundo, representando una pérdida de recursos e insumos utilizados en la producción.

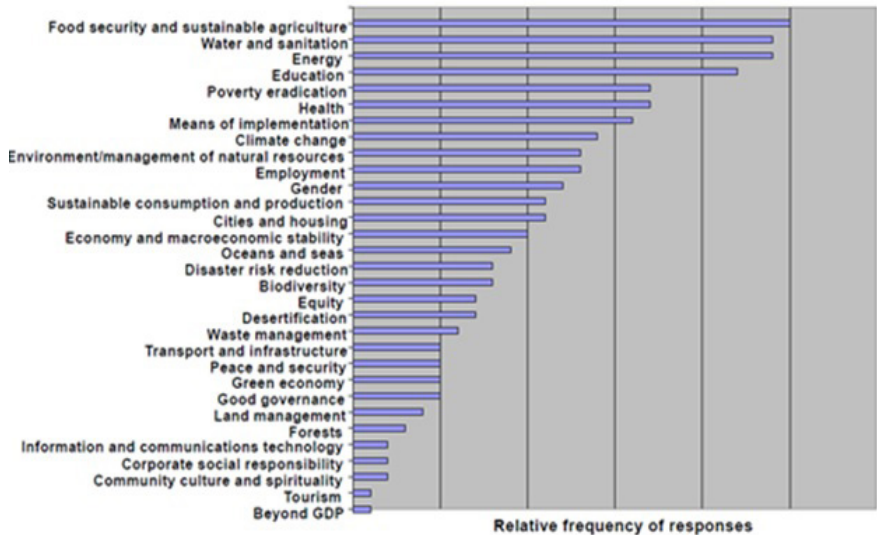
Sabemos por ello que el agua es fundamental para el bienestar y que la gestión inteligente del agua es un prerrequisito del desarrollo sostenible. Si se gestiona de un modo eficiente, el agua juega un papel esencial para reforzar la resiliencia de los sistemas económicos, sociales y ambientales.

## **4.2. Una agenda global para las personas y para el planeta al 2030**

La Conferencia de Río+20 en 2012 ofreció una oportunidad para reflexionar sobre los avances y los retos para el desarrollo sostenible de los últimos 20 años. Uno de sus principales resultados fue un acuerdo global para poner en marcha un proceso para desarrollar un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que construyeran sobre la experiencia generada en la aplicación de la agenda internacional vigente hasta entonces de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En Rio+20 los países acordaron un documento, establecieron una serie de prioridades y un procedimiento de trabajo<sup>1</sup>.

**FIGURA 2**  
**Respuestas al cuestiones sobre objetivos de desarrollo sostenible.**  
**Áreas prioritarias mencionadas por los Estados miembros**



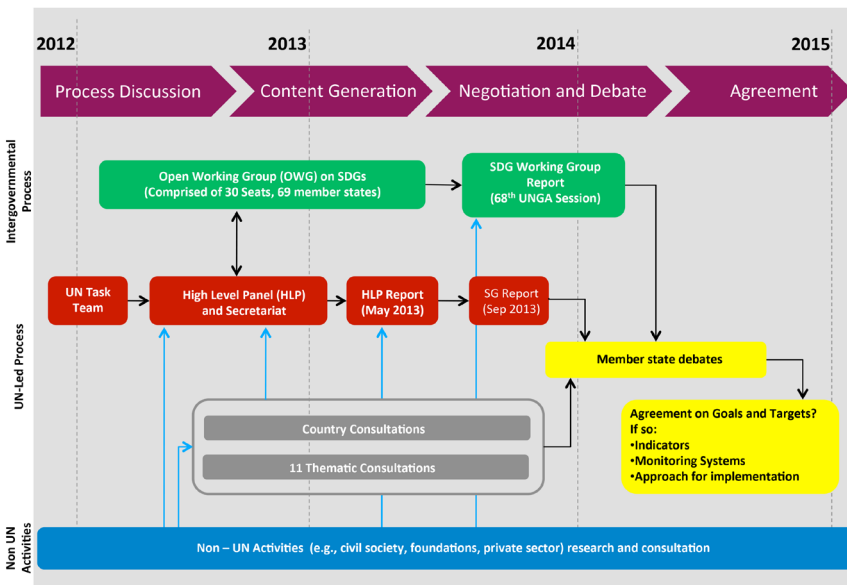
Desde 2012 al 2015 la comunidad internacional ha estado inmersa en un proceso global de evaluación de la experiencia pasada y de desarrollo y reflexión sin precedentes sobre cómo se puede avanzar hacia un futuro más sostenible. Ha habido procesos globales, nacionales, consultas abiertas, conferencias temáticas, informes de expertos, participación de diferentes agentes. Todos estos procesos han ido retroalimentándose unos a otros en un contexto complejo pero a la vez con una clara voluntad de coherencia y transparencia. Todo ello ha convergido en la agenda 2030 de desarrollo sostenible.

En este proceso se ha analizado la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs). Se puede decir que ha sido la experiencia de los ODMs la que ha servido para dar impulso y ha inspirado la preparación de la agenda 2030. Se han considerado las lecciones positivas. Se ha reconocido la importancia que ha tenido el contar con una agenda global con objetivos medibles. Una agenda que estimula la rendición de cuentas. En el caso concreto del agua y el saneamiento ha servido para mejorar la financiación y sobre todo para que la cooperación internacional estuviera mejor dirigida hacia aquellos países con

1. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012: «The Future We Want». [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E)

más problemas. Las limitaciones del marco de los ODMs también se analizan ya que los ODMs no abordaron la agenda completa del desarrollo puesto que la sostenibilidad ambiental no se había abordado suficientemente. Tampoco sirvió plenamente para trabajar considerando las sinergias entre las diferentes problemáticas y relacionar mejor cómo los avances en cada una de las metas apoyaban diversos objetivos. De hecho y a pesar del énfasis en la erradicación de la pobreza extrema en el marco de los ODM no se hizo suficiente para considerar de manera explícita las desigualdades y los derechos humanos. Las desigualdades no habían quedado reflejadas, por ejemplo, porque los sistemas de seguimiento se basaron en medias o agregados.

**FIGURA 3**  
**Proceso de preparación de la Agenda 2030**



*Fuente:* Naciones Unidas (2012)

Como resultado de todo el proceso, en Septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una nueva agenda para el Desarrollo Sostenible. Un año que ha sido clave porque tuvo lugar también la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Riesgo de Desastres (Marzo, Sendai), la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo Sostenible (Julio, Adís Abeba) y las negociaciones globales sobre Cambio Climático - COP21 (Noviembre, París).

La agenda 2030 deja claro que seguir como hasta ahora no es sostenible e invita de una manera explícita a un proceso transformador. En este sentido uno de



los hitos en el proceso preparatorio, además del documento acordado en Rio+20, fue el trabajo del panel de alto nivel de personas eminentes que dio lugar a un informe clave en el contexto del proceso<sup>2</sup>. Llama a una agenda transformadora en la que se reconozca que hay que cambiar nuestros modelos actuales. Seguir con el modelo actual simplemente no es una opción.

El informe nos recuerda, por ejemplo, que el desarrollo sostenible requiere no dejar a nadie atrás, y que hay que poner el desarrollo sostenible en el centro de la actuación gubernamental –incluyendo combatir el Cambio Climático, asegurar una producción y consumo sostenibles, y la lucha contra la degradación ambiental. La transformación de las economías que se puede producir debe ser concebida como una oportunidad que servirá para crear trabajos decentes y para asegurar un crecimiento más igualitario. Con ello se contribuye a terminar con la pobreza extrema y el desarrollo sostenible apoyándonos también en la tecnología, la innovación y el potencial de las empresas. El informe especifica que unas economías más diversificadas con más igualdad de oportunidades para todos pueden ser el motor de la inclusión social, especialmente para los más jóvenes. El informe considera que es esencial construir instituciones transparentes y abiertas, que rindan cuentas. Considera que un cambio fundamental que hay que hacer es reconocer que el buen gobierno es un elemento central del bienestar y no una opción extra. El grupo de alto nivel concluye que el desarrollo sostenible no se puede construir sin una Alianza Global con un nuevo espíritu de solidaridad, cooperación y rendimiento de cuentas mutuo entre países pero también entre grupos de interés. Si la agenda post 2015 no se construye sobre nuestra humanidad compartida y basada en el respeto y beneficio mutuo no habrá un desarrollo sostenible.

Haciéndose eco del informe y de otros elementos del proceso durante la construcción de la Agenda post 2015, los Estados Miembro han acordado –después de muchos debates– que los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad deben formar la base de la agenda del desarrollo y deben ser reconocidos como fundamentales para poder gozar de un verdadero desarrollo.

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible recogen por tanto una visión de lo que se quiere conseguir para el 2030 de acuerdo con las prioridades que han fijado los países y que en gran medida se derivan de las acordadas en la Conferencia de Rio+20<sup>3</sup>.

El desarrollo sostenible requiere por tanto de un cambio para poder lograr estos objetivos que nos hemos marcado en la agenda internacional. Es necesario un cambio que debe verse reflejado en la realidad local, pero los procesos y los acuerdos nacionales y globales pueden servir como dinamizadores.

2. Report Of The Secretary-General's High-Level Panel Of Eminent Persons On The Post-2015 Development Agenda (2013). <http://www.un.org/sg/management/beyond2015.shtml>

3. Naciones Unidas (2015): «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)

**FIGURA 4**  
**Los Objetivos de Desarrollo Sostenible**



Fuente: Naciones Unidas (2015)

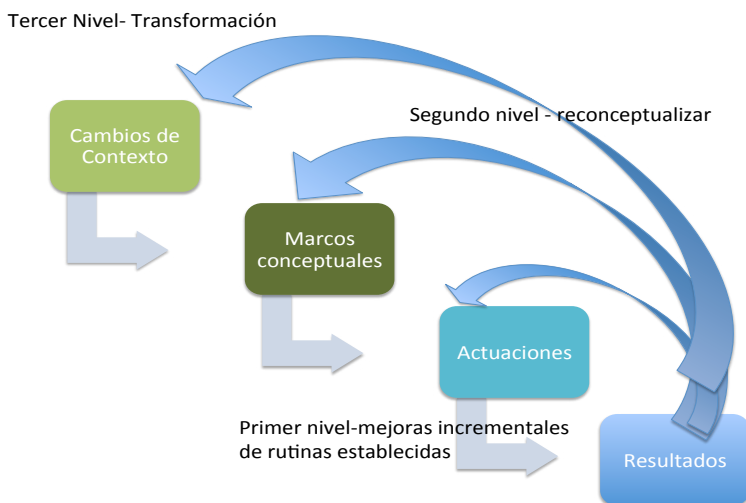
### 4.3. Un modelo de cambio

Argyris y Schon (1978)<sup>4</sup> y más recientemente Pahl Wostl et al<sup>5</sup> han desarrollado diferentes modelos de cambio social y de gobernanza basados en los procesos de aprendizaje de las sociedades. Argyris y Schon distinguen entre varios niveles de aprendizaje: de primer nivel ya que a través de la repetición, podemos mejorar como usamos las soluciones existentes; de segundo nivel donde se cambian los marcos conceptuales que nos ayudan a re-interpretar los problemas y generar nuevas soluciones; y de tercer nivel que es el transformador y donde se produce aprendizaje social ya que se modifica el contexto mediante la institucionalización de los cambios, que a su vez enmarcan ex novo los procesos de conceptualización y de acción en un proceso continuo de retroalimentación.

4. Argyris, C. & Schön, D.A. (1978): «Organizational Learning: A Theory of Action Perspective». En Addison-Wesley (ed.), Reading, p. 356.

5. Pahl-Wostl, C., Conca, K., Kramer, A., Maestu, J. & Schmidt, F. (2013): «Missing Links in Global Water Governance: A Processes-Oriented Analysis», *Ecology and Society*. 18(2), 33.

**FIGURA 5**  
**Modelo de cambio social**



*Fuente:* Elaboración propia

#### 4.4. Los resultados y los objetivos en la agenda mundial

La agenda 2030 marca los objetivos de la agenda global ya que a través de un acuerdo global establece los resultados que queremos ver hechos realidad en el 2030, recogidos en los 17 objetivos de desarrollo sostenible. Esto requiere transformaciones profundas y por ello invita al cambio –a la «transformación de nuestro mundo»–. Es una agenda que a través de su objetivo 17 enumera cuales son los tipos de acciones más importantes que hay que considerar para su implementación. Se plantea así no solo lo que queremos conseguir sino también cuales son los medios para conseguirlo.

Sin embargo mas allá de los resultados y de los medios de implementación, la transformación requiere que entendamos y construyamos sobre unos marcos de referencia diferentes y que actuemos para reforzar los cambios del contexto institucional que representa la propia agenda.

#### 4.5. Los cambios en el contexto

A nivel global hay algunos cambios en el contexto que hay que destacar. El acuerdo de la nueva agenda global, de los 17 objetivos y de sus 169 metas constituyen en sí mismo parte de este cambio del contexto institucional, ya que establece un acuerdo a escala global entre todos los países, de progreso, de luchar contra la pobreza y las desigualdades, considerando los límites planetarios. Es un acuerdo

también de mayor transparencia y de mejorar la rendición de cuentas mutua, lo que debe servir como incentivo para la acción. Una agenda que también establece la necesidad de la cooperación entre diferentes tipos de agentes y países para lograr los objetivos establecidos y ha desarrollado mecanismos para su seguimiento. La Asamblea General designa un foro para el seguimiento de los acuerdos: el Foro Político de Alto Nivel del Consejo Económico y Social de la Asamblea General de Naciones Unidas (ECOSOC) que se reúne anualmente para el seguimiento de los acuerdos.

Los cambios en el contexto físico requieren respuestas urgentes y por tanto es necesario un cambio tanto en los marcos de referencia como en las actuaciones, para poder cumplir con los objetivos que nos hemos propuesto. El nuevo contexto físico incluye una mayor incertidumbre y variabilidad en el clima, con impactos sobre la disponibilidad de los recursos, y con pérdidas inconcebibles hace unos años, de biodiversidad y de bosques. Además las proyecciones al 2050 prevén un fuerte crecimiento de la población de más de 2000 millones de habitantes, especialmente en las ciudades pequeñas y medianas en Asia.

En los procesos de preparación de la agenda post 2015 el Grupo de Trabajo de las NNUU preparó un documento de reflexión sobre «Resiliencia a los desastres a través de Alianzas» con lecciones del Marco de Acción de Hyogo. Este analiza que en 30 años ha aumentado la población un 87% y que la población que vive en zonas donde hay peligro de avenidas ha aumentado un 114%. Se espera que en el 2050 el 70% de la humanidad viva en ciudades y especialmente en ciudades de países de renta media en áreas sometidas a sequías, inundaciones y terremotos. Tan solo en el 2010 los daños se valoraron en 109.000 millones de dólares. Los daños económicos de huracán Katrina fueron de 130.000 millones de dólares.

De acuerdo con la información de la Organización Meteorológica Mundial la década 2001-2010 ha sido la más cálida que se recuerda. Una media de 0,47° (+-0,1) por encima de la década anterior (1991-2000) y 0,88° más que en la década 1901-1910. Las inundaciones han sido más importantes en las dos décadas pasadas. Se han producido más records de precipitaciones extremas en 24 horas. El 2010 fue el año más húmedo de los que tenemos mediciones. Se produjeron inundaciones en Europa del Este (2001), India (2005), África (2008) y Asia (2010). También se han producido sequías en la década del 2001-2010. Las de mayor impacto fueron las de Australia (2002), África Oriental (2004-2005) y en la cuenca del Amazonas (2010). 2001-2010 ha sido la década más activa de ciclones en la cuenca del Atlántico Norte, desde 1855. El año más activo que se recuerda es el 2005 (27 tormentas, de los que 15 tuvieron intensidad de huracán) incluyendo el Katrina.

Un mejor entendimiento de estos retos globales es el que ha dado lugar a su reconocimiento por parte de las instituciones globales y a un acuerdo global sobre la necesidad de actuar en la nueva agenda 2030 y a los nuevos objetivos de desarrollo sostenible. Sin embargo para que el cambio se produzca es necesario que los cambios en el contexto se traduzcan en actuaciones diferentes.

## 4.6. Los marcos conceptuales-discursos prometedores

La agenda global de los objetivos de desarrollo del milenio era una agenda para erradicar la pobreza extrema donde este marco conceptual era el que guiaba las medidas, el monitoreo y el seguimiento internacional. Con la agenda 2030 hay algunos marcos conceptuales que han ido emergiendo en los procesos globales que pueden ser prometedores y que pueden servir para orientar una acción diferente.

Entre los discursos prometedores de la nueva agenda se establece la necesidad de reconocer:

- La importancia de abordar los límites planetarios y los conceptos de riesgo y resiliencia para analizar cómo abordarlos;
- La consideración de las inter-relaciones entre los diferentes objetivos (esto es un marco más sistémico);
- La importancia de considerar las desigualdades, la justicia, la dignidad y los derechos humanos.
- Establece un paradigma de gobernanza global donde se le da más importancia a la transparencia global (esto es la «Accountability»/Rendición de cuentas/el monitoreo);
- Se le da carta de naturaleza específica a los «medios de implementación» (y no solo a los objetivos de cada campo);
- Considera la necesidad de considerar las alianzas de una multiplicidad de actores y no solo de los países.

Muchos de ellos son nuevos conceptos en el contexto de la agenda global que apoyan ese proceso de transformación y que deben traducirse en actuaciones diferentes y transformadoras.

Pahl-Wolst (2015)<sup>6</sup> ha identificado también algunos otros discursos prometedores. Por ejemplo explica que el concepto del nexo agua-energía-alimentación puede apoyar unas negociaciones más equilibradas entre los sectores; el concepto de la seguridad hídrica puede apoyar el desarrollo de indicadores que tengan sentido a diferentes niveles y para diversos grupos sociales; el concepto de economía verde es un intento de que el medio ambiente se ponga en el radar de los sectores económicos.

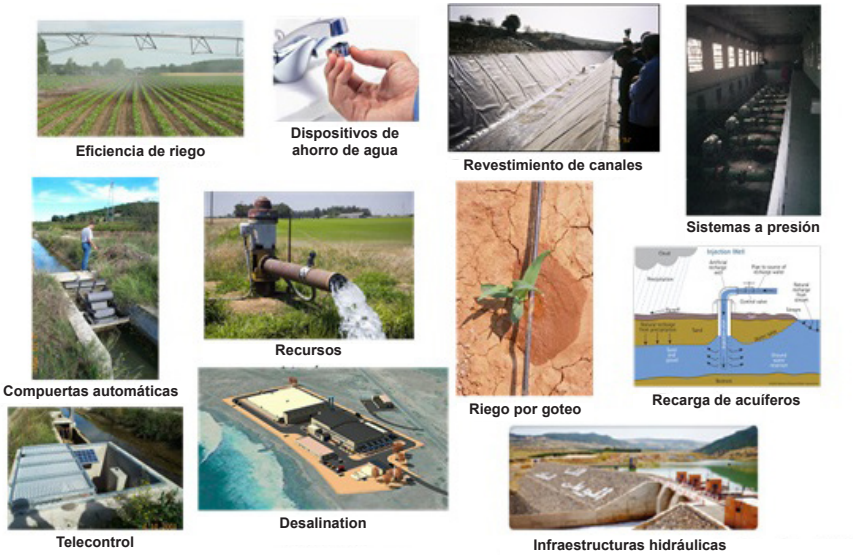
## 4.7. Las actuaciones necesarias

En campos específicos, como es el campo del agua, las actuaciones que se derivan de estos marcos conceptuales que pueden ayudar al cambio serían diversas. Por ejemplo el concepto de agua en la economía verde puede verse reflejado en actuaciones de mejora de infraestructuras para garantizar la oferta –disponibilidad de agua– ya que genera empleo pero considerando la gestión del mix de alternativas

6. Presentación en la Conferencia del Global Water System Project 2015: Sustainable Development Goals: A Water Perspective.

de oferta adaptadas a las condiciones climáticas y de nivel de desarrollo. También consideraría la gestión de la demanda de agua basada en mejoras de la eficiencia técnica en los diferentes usos (mejores técnicas de riego, reutilización en las industrias, reducción de pérdidas en las redes) pero con un mayor énfasis en la mejora de la eficiencia productiva y en la asignación que permita hacer más con menos.

**FIGURA 6**  
**Actuaciones en la frontera tecnológica**



*Fuente:* Modificado de Luis Garrote (2015)<sup>7</sup>

Y sobre todo el cambio de tipos de actuaciones para la gestión de crisis (avenidas, sequías y otros fenómenos) que ha estado centrada en las respuestas ex post y debe pasar a actuaciones que permitan una gestión adaptativa, buscando oportunidades y la mejora de la resiliencia en vez de evitando los riesgos. Por ejemplo, las políticas en Holanda de «dar espacio al agua» como fórmula para combatir los efectos negativos de las avenidas y recuperar las llanuras de inundación mejoran la resiliencia y la sostenibilidad ambiental.

Hay actuaciones y cambios que son más sencillos como los que se pueden implementar en los países en los que no se han adoptado las tecnologías y soluciones existentes (infraestructuras de embalse, tecnologías de riego, infraestructuras

7. Garrote, L. (2015): «Challenges and Priorities for implementing the Water. SDGs in contexts of Scarcity». Conferencia en la Asamblea Penal de Naciones Unidas de octubre de 2015.

verdes etc...) y que les acercan a la frontera tecnológica. Su adopción requiere un proceso de cambio/aprendizaje social limitado aunque también es necesaria la adaptación a las condiciones locales. Hay otros desarrollos tecnológicos que desplazan la frontera de posibilidades técnicas y en este caso esto se produce cuando los cambios conceptuales y de contextos obligan a plantearse nuevas respuestas que derivan en nuevas soluciones.

**FIGURA 7**  
**Retos de implementación para el agua y el saneamiento<sup>8</sup>**

SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO	GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar las desigualdades (rural-urbano/ género, renta)</li> <li>• Adecuada financiación y capacitación</li> <li>• Aumento/mantenimiento de infraestructuras</li> <li>• Costes de US\$ 200 billones (miles de millones) para acceso al agua y más de US\$ 100 billones para saneamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión de la planificación estratégica y gestión integrada</li> <li>• Mejora de los marcos regulatorios</li> <li>• Extensión de la gobernanza participativa</li> <li>• Gestión a escala de cuenca y coordinación</li> <li>• Financiación y gestión inteligente</li> </ul>
GESTIÓN DE RIESGOS	CALIDAD DEL AGUA Y ECOSISTEMAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicación de presupuestos</li> <li>• Acceso a sistemas de información y predicción</li> <li>• Acceso a conocimiento y nuevas tecnologías</li> <li>• Planificación de prevención de riesgos y adaptativa</li> <li>• Acceso a mecanismos de respuesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de información, toma de datos y monitoreo insuficiente</li> <li>• Mejor regulación y cumplimiento</li> <li>• Mejora de infraestructuras de tratamiento</li> <li>• Mayor capacitación</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia

Además el discurso global sobre los medios de implementación –más allá de los diagnósticos catastrofistas y las visiones a largo plazo– hace que se produzca un debate más pragmático y obliga a considerar la complejidad de actores, sus interacciones y sus contribuciones esenciales.

La gestión de desastres en el agua ha sido a menudo reactiva en vez de proactiva. Los desastres se han tratado como eventos aislados a los que se responde después de que han pasado. Así nos hemos concentrado en respuestas de atención

8. Conclusiones de la Conferencia de Zaragoza 2015: De la Visión a la Acción: El Agua y el Desarrollo Sostenible.

primaria a los ciudadanos, en la defensa civil y la coordinación de emergencias, cuando se puede hacer más en la prevención y la mitigación. Desde el discurso de la resiliencia hay muchas oportunidades para reducir la vulnerabilidad a los desastres relacionados con el agua en el marco del cambio climático, en vez de actuar para evitar los riesgos. Por ejemplo en los países desarrollados las infraestructuras en muchos casos están llegando al final de su vida útil y esto por un lado puede aumentar la vulnerabilidad pero también puede ser una oportunidad para el cambio. Las actuaciones de regeneración urbana, infraestructuras verdes y de modernización pueden realizarse de manera que las zonas inundables se respeten, y que se conviertan, por ejemplo, en parques urbanos.

#### **4.8. Las sinergias –las interrelaciones– hacia un marco sistémico**

Dos de los conceptos que en el contexto de la aplicación de la agenda 2030 están teniendo más repercusión en la agenda del agua son la importancia de considerar un marco sistémico y el concepto de resiliencia (ver más arriba). En el campo del agua esto se ha visto reflejado en el interés por el análisis de las inter-relaciones del objetivo del agua con el resto de los objetivos y en el concepto de nexo del agua, la energía y la alimentación. La evidencia de las inter-relaciones entre el nexo del agua y la energía son múltiples.

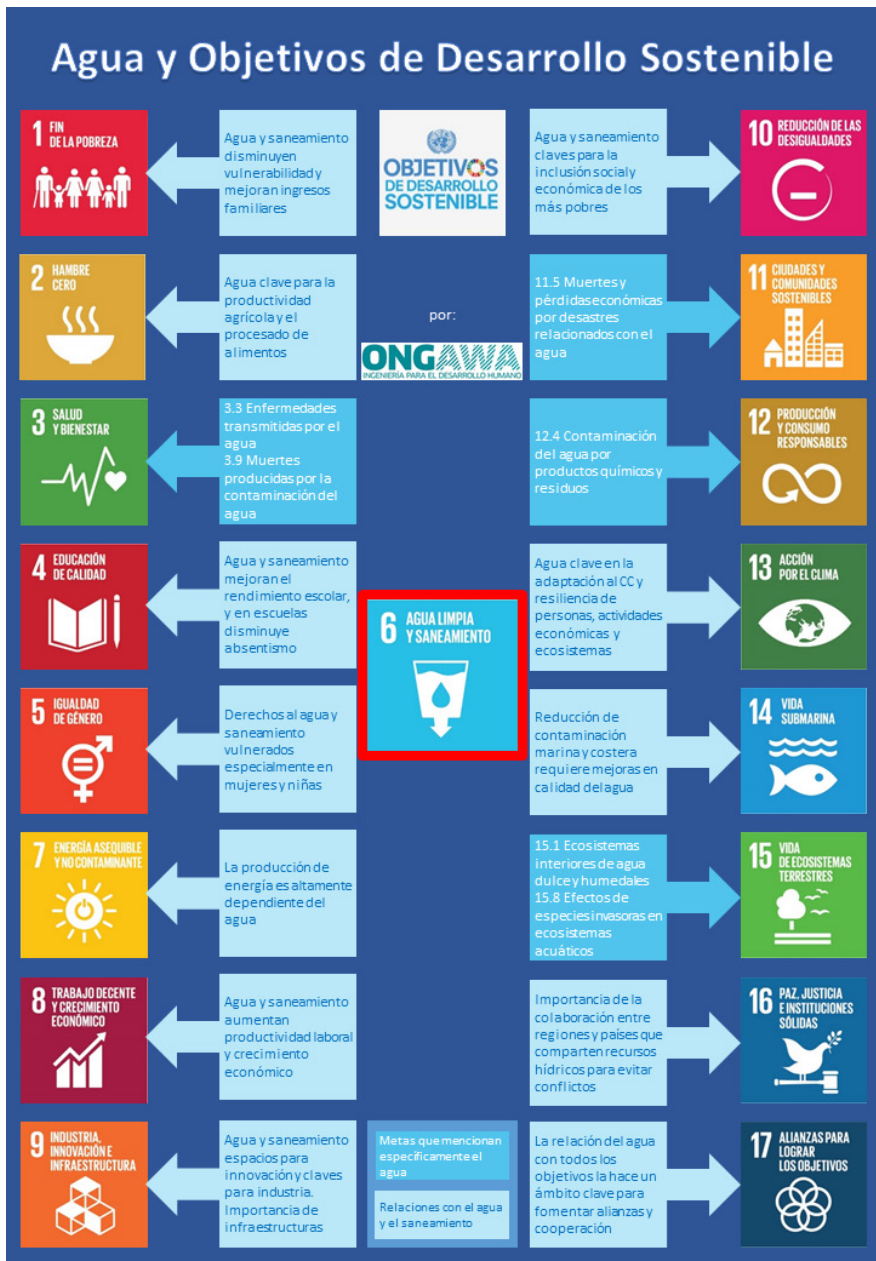
Por ejemplo, en los EE.UU., varias centrales tuvieron que cerrar o reducir su capacidad, debido a la reducción de los caudales disponibles o a las altas temperaturas del agua. En 2003 en Francia, una ola de calor prolongada obligó a «Electricité de France» a reducir la producción de energía nuclear equivalente a la pérdida de 4-5 reactores, con un coste estimado de 300 millones de dólares. En 2012, un retraso del monzón en la India por un lado elevó la demanda de electricidad (para el bombeo de las aguas subterráneas para el riego) y por otro redujo la generación hidroeléctrica, lo que tuvo como consecuencia apagones durante dos días que afectaron a más de 600 millones de personas. Además la sequía de 2011 en China limitó la generación hidroeléctrica del río Yangtzé, lo que conllevó una alta demanda de carbón (y una subida de precios) obligando a algunas provincias a implementar medidas de eficiencia energética estrictas y al racionamiento de la electricidad<sup>9</sup>.

Un marco conceptual que considere las inter-relaciones llevaría a adoptar modelos energéticos menos intensivos en agua, elegir procesos de producción de energía considerando las limitaciones de recursos, considerar las decisiones de localización de plantas donde haya disponibilidad de agua y hacer que los servicios de agua sean menos intensivos en el uso de energía. Esto es, que haya un círculo virtuoso.

9. Conclusiones de la Conferencia de Naciones Unidas de Zaragoza (2015): De la visión a la Acción: El agua y el Desarrollo Sostenible.



**FIGURA 8**  
**Interrelaciones del objetivo de agua con el resto de los ODS**

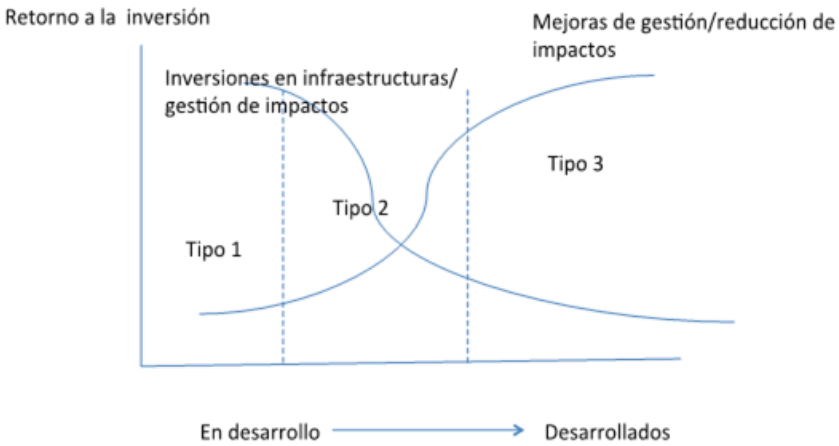


Fuente: ONGAWA

### 4.9. Las diferentes trayectorias de cambio

Las condiciones naturales condicionan las posibles trayectorias de cambio. El legado hidrológico es clave ya que hace más fácil o más difícil la aplicación de determinadas soluciones. Donde hay baja variabilidad, donde la lluvia está distribuida uniformemente en el año entonces el agua no es un factor limitante y los riesgos son aceptables. La gestión es más difícil en los países en los que la pluviometría es variable en el tiempo y el espacio, y están sometidos a fenómenos extremos. En estos es necesario un desarrollo institucional que ordene los usos del agua y gestione su utilización y la realización de inversiones importantes en infraestructuras.

**FIGURA 9**  
**Trayectorias de cambio según los contextos físicos**



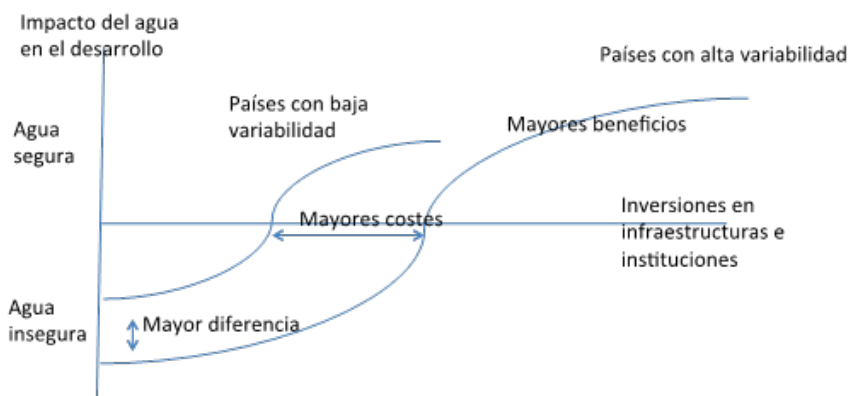
Fuente: Banco Mundial (2005)

En las trayectorias de cambio también es importante considerar la diversidad entre los diferentes países ya que el punto de partida no es el mismo. El Banco Mundial<sup>10</sup> clasifica los países como 1) los que tienen una hidrología domesticada que sería el caso de Europa, USA, Australia donde habría que centrarse en el desarrollo de infraestructuras e instituciones así como el control de eventos extremos con un mayor énfasis en la buena gestión y en la calidad ecológica; 2) hay países limitados por la hidrología como es el caso de las economías intermedias

10. World Bank (2005): «Water for Growth and Development» [http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/FINAL\\_0601\\_SUBMITTED\\_Water\\_for\\_Growth\\_and\\_Development.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/FINAL_0601_SUBMITTED_Water_for_Growth_and_Development.pdf)

(países del Sur de Asia, Sudáfrica) donde hay que hacer un mayor énfasis en la construcción de infraestructuras, en la gestión de eventos extremos y considerar el déficit en la gestión mejorando las instituciones y su capacidad; 3) por último, hay países sometidos por la hidrología que es el caso de países en vías de desarrollo como Etiopía, Kenia, Mozambique en los que no hay infraestructuras, capacidad o instituciones. Los impactos de los eventos extremos son devastadores y todo ello tiene graves efectos en los más pobres y en la producción de alimentos. En cada uno de estos tipos de países los objetivos pueden ser comunes pero los cambios necesarios serían diferentes.

**FIGURA 10**  
**Trayectorias de cambio según los contextos físicos y el nivel de desarrollo**



Fuente: Banco Mundial (2005)

#### 4.10. Las oportunidades y las barreras para el cambio

Para que el cambio se haga efectivo de manera que los nuevos marcos conceptuales conlleven transformaciones en las actuaciones para conseguir los nuevos objetivos, el cambio puede inducirse a través de la financiación, las normas sociales, las leyes, la Influencia política, el imperativo moral, la influencia emocional, la violencia, la protesta, el conocimiento. Por ejemplo, cambiando la financiación y por tanto el sistema de incentivos se pueden lograr grandes progresos. Este es el caso de las subvenciones a los combustibles fósiles (incluyendo al consumo) que ascendieron a 523.000 millones de dólares en 2011 (un aumento de casi un 30% sobre el total del 2010) cuando el apoyo financiero para las energías renovables, en comparación, ascendió a sólo 88.000 millones en 2011, y se incrementó en un 24% en el 2012. La Conferencia de Addis Abeba sobre Financiación de la Agenda

2030 realiza diferentes propuestas en este sentido en relación con los medios de implementación<sup>11</sup>.

Pero en este proceso de cambio hay que considerar cuales son las barreras para que el cambio se produzca. Entre las barreras podemos destacar las inercias institucionales (instituciones existentes, derechos adquiridos, normas), las inercias tecnológicas (inversiones a largo plazo), los intereses (profesionales, económicos en soluciones específicas) y los aspectos culturales (en la implementación de políticas).

En el caso de las soluciones que consideran el nexo del agua y la energía como puede ser la refrigeración seca, por ejemplo, hay barreras porque las soluciones son más complejas, no son fácilmente adaptables/flexibles, tienen costes financieros adicionales, requieren de infraestructura adicional, reducen la eficiencia, tienen costes y beneficios a lo largo del ciclo del producto. De hecho los costes y beneficios son diferentes según lo que se pretenda mejorar: el acceso, la eficiencia, o la sostenibilidad ambiental.

Claudia Pahl Wolst<sup>12</sup> considera que uno de los grandes elementos que es necesario mejorar para que se produzca el cambio es la gobernanza global, pero también la nacional y local. Considera que para que se produzca el proceso de retroalimentación y que se produzca el cambio hay que reforzar las inter-relaciones entre los diferentes niveles mediante la mejora de la representatividad y la legitimidad en todo el proceso de desarrollo de políticas y en particular en el proceso de desarrollo de marcos conceptuales, reglamentación y generación de conocimientos. Considera que hay desconexión entre los procesos de generación de conocimientos y los de diseño de políticas y entre la generación de conocimientos y los desarrollos legales y eso conlleva que no siempre se produzcan los cambios necesarios.

La falta de la capacidad institucional y los altos niveles de corrupción son factores centrales que explican un mal funcionamiento de la gobernanza del agua en muchos países. En este momento se estima que se desvían entre un 20 y un 40% de los recursos financieros dirigidos actuaciones en agua y saneamiento. ¿Cómo se puede pedir más financiación para asegurar el acceso al agua y al saneamiento si esto no se soluciona?

#### **4.11. El papel de los procesos sociales**

Hacer que los cambios ocurran para alcanzar las metas de mejora de la gestión del agua requiere que lo hagamos mejor que hasta ahora y que institucionalicemos y actuemos desde las lecciones aprendidas en la práctica. Los procesos sociales informales son fundamentales en el proceso de aprendizaje y sirven para la

11. Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&Lang=S)

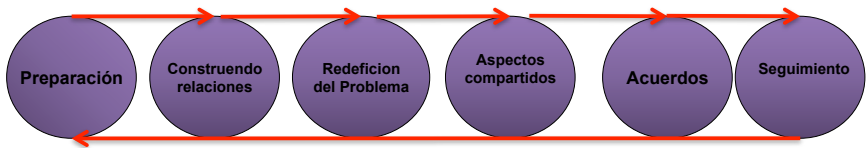
12. Presentación en la Conferencia del Global Water System Project 2015: Sustainable Development Goals: A Water Perspective

retroalimentación de conocimientos sobre los resultados de los nuevos marcos conceptuales en la práctica y también sirven para apoyar la institucionalización de los cambios, lo que necesariamente requiere cuestionar el statu quo.

La implicación de las partes interesadas en procesos formales e informales conducen a soluciones mejor adaptadas y más eficaces ya que las soluciones concebidas a nivel local con la implicación de las distintas partes interesadas tienen más probabilidad de generar soluciones apropiadas, promover unas prácticas de trabajo flexibles y mejor adaptadas a los problemas locales, y fomentar y fortalecer las capacidades de las organizaciones y comunidades locales<sup>13</sup>

Dada la importancia de estos procesos en el cambio social, son cada vez más importantes las propuestas, métodos y habilidades integradoras, indispensables para facilitar la cooperación y colaboración, incluidas aquellas técnicas de participación y de comunicación que permiten a las partes enriquecerse colectivamente intercambiando conocimientos, puntos de vista y preferencias para apoyar una visión viable del futuro y a promover una implementación efectiva de soluciones adecuadas.

**FIGURA 11**  
**Metodología de procesos participativos de diseño de políticas**



*Fuente:* Proyecto SWITHC, UE

Las comunidades locales y los grupos de partes interesadas tienen también que estar inmersos en el proceso de desarrollo de indicadores y seguimiento de los procesos de implementación de los ODS para que la retroalimentación desde los procesos sociales se produzca. Los procesos sociales en la conferencia de Zaragoza 2015<sup>14</sup> conllevaron una serie de propuestas para el agua sobre financiación como la necesidad de aumentar la financiación para el sector (1% del PIB global), considerar las nuevas oportunidades financieras como el Fondo Verde del Clima (USD100 billones –miles de millones– al año), pensar en los bonos de Agua Azul, considerar el papel de nuevos inversores como China como una oportunidad, construir sobre las estrategias de financiación en pro de los pobres como los fondos de confianza, o micro-créditos. También se hicieron otras propuestas

13. Conclusiones de la Conferencia de ONU-Agua de 2011 sobre Agua y Ciudades [http://www.un.org/waterforlifedecade/swm\\_cities\\_zaragoza\\_2010/pdf/final\\_report\\_swm\\_cities.pdf](http://www.un.org/waterforlifedecade/swm_cities_zaragoza_2010/pdf/final_report_swm_cities.pdf)

14. Conclusiones de la Conferencia de Naciones Unidas de Zaragoza 2015: De la Visión a la Acción: El Agua y el Desarrollo Sostenible

sobre los medios de implementación como establecer sistemas de evaluación de tecnologías para que los actores puedan valorar las que sean más apropiadas en diferentes contextos, asegurar la participación ciudadana y las alianzas entre actores invirtiendo en crear confianza y en la acción colectiva.

**FIGURA 12**  
**El papel de los diferentes actores como agentes del modelo de cambio**

<p><i><b>Academia</b></i></p> <p>El pilar de conocimiento para la implementación Asegurar la diseminación y transferencia de conocimientos, información y avances científicos Desarrollo de capacidades/formación Investigación para mejorar los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas</p> <p><i><b>Empresas</b></i></p> <p>Motor de la innovación e implementación Presionar para mejorar la transparencia, el rendimiento de cuentas y la cooperación Invertir en investigación y desarrollo Participar en procesos participativos de gestión de los recursos</p>	<p><i><b>Sociedad Civil</b></i></p> <p>Vigilancia a los Gobiernos Promover la inclusión y la participación Cooperar con otros</p> <p><i><b>Gobiernos</b></i></p> <p>Establecer marcos reguladores Financiación e incentivos Permitir la adopción y transferencia de tecnologías Adoptar procesos participativos Establecer alianzas con partes interesadas Rendir cuentas y establecer procedimientos flexibles y proactivos</p>
--	--

*Fuente:* Conclusiones de la Conferencia de Zaragoza 2015: De la Visión a la Acción: El agua y el desarrollo Sostenible

Para que los procesos de retroalimentación se produzcan es necesario ir construyendo puentes entre los expertos, los responsables políticos y los diferentes actores sociales. Para ello es necesario construir plataformas de coordinación a diferentes niveles que capturen la complejidad de la organización de la gestión del agua y que estas a su vez se coordinen entre ellas.

#### **4.12. El papel de los procesos globales en el modelo de cambio**

De acuerdo con Pahl Wolst<sup>15</sup> para que los objetivos de desarrollo sostenible sirvan realmente como dinamizadores de las transformaciones necesarias es necesario

15. Pahl-Wostl, Claudia (2015), Water Governance in the Face of Global Change, From Understanding to Transformation. Presentación en la Conferencia del Global Water System Project 2015 Sustainable Development Goals: A water perspective.

cultivar las complementariedades entre los procesos formales y los informales que tiene lugar en paralelo ya que es a través de estos últimos como se detectan los resultados de las políticas y donde se producen las innovaciones tanto en los marcos conceptuales como en las actuaciones. Así potencialmente los ODS pueden servir de incentivo para que los gobiernos formalicen los cambios que se desarrollan en los procesos informales. A ello pueden ayudar los mecanismos de los ODS que plantean involucrar a las partes interesadas en el seguimiento y el desarrollo de políticas (por ejemplo). Estos procesos globales pueden servir también para movilizar a los agentes de cambio (la sociedad civil, la sociedad del conocimiento) y para promover alianzas entre diferentes tipos de actores a diferentes escalas y fomentar su integración vertical.

Hay mecanismos globales que pueden servir de incentivo para el desarrollo de actuaciones a escala nacional como son los sistemas de seguimiento y de rendición de cuentas mutuo a través de las reuniones anuales del Foro Político de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible. También pueden tener un papel de incentivo e integrador el desarrollo de los sistemas de indicadores, y los Diálogos que se promueven a diferentes niveles. La propia preparación del informe mundial de desarrollo sostenible es otro mecanismo facilitador, así como los nuevos mecanismos de promoción de alianzas/plataformas de múltiples actores que se están promoviendo por parte de UN-DESA para facilitar compromisos y la acción conjunta.

#### **4.13. Conclusiones**

La Agenda 2030 y especialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una oportunidad para crear «momentum» en la transformación global y a escala nacional y local, hacia la sostenibilidad.

El proceso de cambio requiere capacidad institucional y buen gobierno. Para que el cambio se produzca se puede construir sobre la base de los cambios en los marcos conceptuales que están emergiendo a partir de una serie de discursos prometedores. También los que promueven una mejor gobernanza ya que las transformaciones necesarias requieren una mejor coordinación horizontal y vertical, el respeto a los principios de buena gobernanza, y políticas flexibles y adaptativas.

Los espacios informales y las redes de actores son importantes para apoyar la integración de conocimientos y para la generación y experimentación con fórmulas innovadoras. Lo que es necesario para el cambio transformador es relacionar efectivamente los procesos informales y los procesos formales de construcción y aplicación de políticas. A no ser que se institucionalicen las fórmulas y las actuaciones innovadoras, que los cambios en los marcos conceptuales y las lecciones aprendidas se consoliden en prácticas compartidas de manera más amplia, estas no serán transformadoras.





# 5 La sostenibilidad en la calidad de vida urbana y territorial. Nuevos conceptos operativos y soluciones de infraestructuras basadas en la naturaleza

Luis M. Jiménez Herrero  
*Profesor Honorífico de la UCM*  
*Presidente de la Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades, ASYPS*  
*Director del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2005-2013)*

## 5.1. Revitalización del paradigma sostenibilista en las estrategias de la sostenibilidad local

La respuesta conceptual y estratégica ante el fenómeno del Cambio Global a nivel planetario y la crisis sistémica y civilizatoria, se encuadra en el marco de referencia definido por la *lógica de la sostenibilidad* que da lugar al *paradigma sostenibilista* y a la definición de la opción social conocida como *desarrollo sostenible*. En sentido general, se considera como una opción alternativa al insostenible modelo dominante que permite una nueva cosmovisión y un espacio común para entender los problemas y encontrar soluciones compartidas mirando

al futuro. Pero, sobre todo se ha consolidado como un modelo y un marco de referencia para las acciones políticas integradas a escala nacional, regional y local desde las últimas décadas del siglo pasado<sup>1</sup>, propiciado por los notables avances en el campo científico.

De esta forma se ha ido haciendo posible una amplia implantación de variadas estrategias de sostenibilidad a nivel nacional que están ampliamente generalizadas<sup>2</sup>, y que también se complementan con abundantes iniciativas estratégicas a nivel regional y local<sup>3</sup>, con la característica, además de que, en gran parte, la mayoría de las iniciativas de sostenibilidad aplicadas a las ciudades han sido pioneras en el uso mecanismos innovadores en sistemas de planificación, aplicación de indicadores, procedimientos de participación social y seguimiento de los procesos de actuación. Incluso, se podría citar la capacidad de las ciudades para agilizar una reinterpretación de las complejas relaciones entre lo local y lo global para afrontar el desafío de la sostenibilidad global con modelos de sostenibilidad local; es lo que, en síntesis, se plantea como sostenibilidad «glocal» (Jiménez Herrero, 2009).

1. Efectivamente, desde la década de 1980, cuando se incorpora la lógica de la sostenibilidad al campo conceptual del desarrollo, surge la opción social definida como «desarrollo sostenible» que busca la integración entre los procesos ecológicos, económicos y sociales. Se avanzaba, así, desde las últimas décadas del siglo pasado, en la idea de contar con un adecuado conocimiento acerca de las interacciones entre las dinámicas socioeconómicas y ambientales y sus consecuencias, de tal manera que el *paradigma sostenibilista* se ha consolidado como el marco preferente de las acciones políticas en una gran mayoría de países.

2. Las estrategias de sostenibilidad se generalizan desde principios de los años noventa del pasado siglo, abarcando el ámbito mundial (con la AGENDA 21 de la Cumbre de Río'92, ratificada en el Plan de Acción de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002), el nivel supranacional (como es el caso de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (EDS-UE), (iniciada en 2001 y revisada en 2006), así como el nivel nacional (como es el caso de España con la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible de 2007). El progreso hacia los objetivos de la EDS-UE se evalúa de forma bianual por EUROSTAT mediante un conjunto de indicadores de desarrollo sostenible (IDS) agrupados en diez áreas temáticas. Cada tema tiene un indicador principal que muestra si la UE ha realizado progresos generales hacia los objetivos y metas de la EDS-UE.

3. En esta línea, la mayoría de los países de la UE, especialmente desde el pasado decenio, han asumido estrategias nacionales y variadas políticas de sostenibilidad a las que se han sumado acciones a nivel regional y municipal (en ocasiones con iniciativas más innovadoras), como también se refleja en el caso de España, especialmente mediante la puesta en marcha de las Agendas 21 Locales. A este respecto, en el Capítulo 28 de la Agenda 21 de Río'92, ya se instaba a las Entidades Locales a ejercer su responsabilidad y a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y entidades para adoptar un plan de actuación ambiental y de desarrollo local. Este nuevo modelo de desarrollo aplicado al nivel local implica, por un lado, la necesidad de plantear mecanismos integrados tanto para el diagnóstico como para la gestión, donde los aspectos ambientales y de calidad de vida jueguen un papel preponderante. Por otro lado, incluye la necesidad de hacer participar a la sociedad como garantía de asegurar «el desarrollo que todos queremos y al que todos vamos a contribuir». En la actualidad las Agendas 21 Locales en la UE están dando paso a las Estrategias de Desarrollo Sostenible Integrado (EDUSI).

En la práctica de la acción política y de toma de decisiones se ha ido avanzando en la concreción de la sostenibilidad a diferentes niveles sectoriales<sup>4</sup> y a distintas escalas espaciales. De esta manera, en sentido biogeográfico se pueden distinguir desde el nivel global hasta el nacional, regional y local (contexto territorial).

Precisamente, atendiendo a la dimensión urbana y territorial, seguramente, lo más significativo, más allá del debate conceptual, es que se van introduciendo orientaciones políticas con nuevos esquemas de gestión y gobernanza multinivel para propiciar modelos sostenibles y cohesionados de desarrollo urbano y territorial, atendiendo más a las interrelaciones e interdependencias socioecológicas de los sistemas espaciales a escala «bio-regional», y entendiendo mejor el significado de los flujos metabólicos, la funcionalidad de los ecosistemas y el papel del capital natural para la cohesión territorial y el bienestar de los ciudadanos.

Los conceptos de sostenibilidad y de desarrollo sostenible, diferenciados pero frecuentemente usados como sinónimos, ya tienen una larga historia que ha propiciado multitud de enfoques científicos, marcos normativos, indicadores, estrategias y acciones políticas a nivel local, nacional e internacional<sup>5</sup>. Sin embargo, aunque se constataron algunas tímidas referencias de la sostenibilidad en el campo científico en la primera etapas, la implicación y la mayor explicitación de estos conceptos en el ámbito de la ciencia ha sido mucho más reciente, habiendo tomado un gran protagonismo a partir de principio de la década de 2000<sup>6</sup>.

4. En el ámbito sectorial del sistema económico productivo se plantean enfoque específicos de procesos de sostenibilidad (Industria sostenible, Agricultura sostenible, Turismo sostenible, etc.), que van aportando importantes elementos analíticos y operativos

5. Aunque hubo anteriormente planteamientos claros en sobre estas cuestiones, como los marcados por el concepto de «codesarrollo», divulgado en la década de 1970, se suele reconocer que es especialmente a partir del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, titulado «Nuestro futuro común» de 1987 (CMMAD, 1987), que posteriormente fue adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo («Cumbre para la Tierra»), celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992.

6. Por ejemplo, cabe destacar el PRINCIPIO 9 DE RÍO '92: «Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras». Por otra parte, además del conjunto de principios de Río, el Plan de Acción Mundial denominada «Agenda 21» o «Programa 21», incluyó múltiples objetivos y metas, destacando el capítulo 35 dedicado a la ciencia para el desarrollo sostenible. En este capítulo se destaca que «deberían aplicarse los conocimientos científicos para articular y apoyar las metas del desarrollo sostenible mediante la evaluación científica de la situación actual y de las perspectivas futuras del sistema Tierra. Dichas evaluaciones, basadas en innovaciones actuales y futuras de las ciencias, deberían utilizarse en el proceso de adopción de decisiones, así como en los procesos de interacción entre las ciencias y la formulación de políticas. ....El enfoque basado en el principio de la precaución podría suministrar una base científica sólida para la formulación de políticas relativas a sistemas complejos que aún no se comprenden plenamente y cuyas consecuencias no se

Desde la década de 1990, las consideraciones científicas y, de manera destacada, la labor de los científicos, han cobrado una gran relevancia en el debate sobre la sostenibilidad y el desarrollo sostenible que trasciende los aspectos conceptuales para pasar al plano de las acciones políticas. Desde varios ángulos, incluyendo la visión institucional de Naciones Unidas, se ha impulsado la idea de volver a conectar la ciencia con las políticas para configurar una nueva *ciencia de la sostenibilidad*<sup>7</sup>. Es un planteamiento que empieza a consolidarse a principios de la década del 2000 como un nuevo empeño científico que pretende un enfoque unificado e interdisciplinario que, incluso, aspira a ser transdisciplinar, ciertamente, es un enfoque que aún no se ha consolidado en el mundo de la ciencia, en tanto que se reconoce que se trata de un ámbito más caracterizado por las «cuestiones que aborda» que por las «disciplinas que emplea». Pero, en todo caso, la visión científica de la sostenibilidad empieza a tomar carta de naturaleza como corriente de pensamiento para identificar, entender y abordar los nexos, interacciones y sinergias entre los problemas desde una perspectiva sistémica, al tiempo que se refuerza su conexión con la acción política, poniendo de manifiesto la relevancia de conectar la base del conocimiento con la toma de decisiones bien informada, fortaleciendo la *interfaz entre la ciencia y la política* (UN, 2012)<sup>8</sup>.

En los últimos años, el impulso científico ha contribuido además a un cierto relanzamiento del *paradigma sostenibilista*, así como del propio concepto de desarrollo sostenible y de su aplicación estratégica. Esto se evidencia por el amplio

pueden predecir todavía» (CNUMAD, 92). Desde Naciones Unidas se señala, no obstante, que, en un principio, el marco normativo para el desarrollo sostenible estuvo poco relacionado con consideraciones científicas o con la labor de los científicos. Ningún científico formó parte de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la comunidad o la labor científica estuvo poco representada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992.

7. En 1995 la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos de América creó una Junta sobre el Desarrollo Sostenible, que trató de presentar el concepto de desarrollo sostenible de forma gestionable y medible, centrándose en una transición mínima hacia la sostenibilidad a lo largo de dos generaciones hasta 2050. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002, hubo alguna presencia científica. En 2012, los científicos conformaron uno de los grupos más prominentes en las actividades paralelas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada nuevamente en Río de Janeiro y conocida como Río+20. La Junta Consultiva Científica del Secretario General, integrada por 26 científicos, se reunió por primera vez en enero de 2014.

8. Baste señalar al respecto, que en el año 2012, en su informe final titulado «Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir», elaborado como parte de los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), el Grupo de Alto Nivel sobre la Sostenibilidad Mundial describió «la importancia de basar las políticas en los mejores datos científicos». Y sobre esta base, se destaca la necesidad de modificar los incentivos que en la actualidad favorecen la visión a corto plazo en la toma de decisiones, a fin de construir una nueva gobernanza democrática y propiciar la elección de opciones sostenibles a largo plazo (UN, 2012).

respaldo de las Naciones Unidas con la Conferencia *sobre el Desarrollo Sostenible de Río+10* (Johannesburgo, 2002), que impulsó una implantación de estrategias de sostenibilidad (como en el caso de la UE), Pero el mayor relanzamiento se inicia con *Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de (Río + 20)*, celebrada en 2012, donde se enfatizaba la necesidad de un refuerzo institucional de la sostenibilidad con inclusión social y una transición hacia una «economía verde». De esta forma, la revitalización del desarrollo sostenible encaja con la puesta en marcha de las nuevas «iniciativas anticrisis» del PNUMA sobre *Economía verde*<sup>9</sup> y de la OCDE sobre *Crecimiento verde*<sup>10</sup> enmarcados en el contexto de la sostenibilidad que se venían desarrollando en etapas anteriores.

Por otra parte, reconociendo que las interacciones entre la economía, la sociedad, el medio ambiente y más en particular, los efectos del clima, tienen una fuerte dimensión urbana-territorial aparecen bajo esta premisa nuevas tendencias, para buscar soluciones sostenibles y marcar directrices que surgen con una visión institucional de alcance mundial. Así se puede destacar, por un lado, el futuro de las ciudades se pretende orientar con la iniciativa de Naciones Unidas para la *Agenda Urbana Mundial*, gestada en el séptimo Foro Urbano Mundial (WUF7, Medellín 2014) y que se concreta en la Conferencia HABITAT III (Quito, 2016).

Al tiempo, estas iniciativas se tienen que relacionar y coordinar con los nuevos compromisos mundiales adoptadas en 2015, como son la *Agenda para el Desarrollo Mundial 2030*, que incluye los nuevos *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, a lo que se suma el nuevo *Convenio sobre el Cambio Climático* de 2015.

En la visión de las agendas urbanas predomina el criterio de desarrollar la política, la administración, la economía, las infraestructuras y el papel de los agentes de la sociedad de manera innovadora y armoniosa con el entorno natural, reconociendo las que áreas urbanas son una combinación de historia, civilización, diversidad y cultura. De hecho, el *Objetivo N° 11* de los ODS se concreta en «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles».

9. La iniciativa de la «Economía Verde» (*Green Economy*), fue auspiciada por el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PNUMA) en 2008 para fomentar las inversiones en sectores ambientales. Y se define como como una nueva economía «que incluye la mejora del bienestar humano y la equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas» (PNUMA, 2008).

10. La iniciativa sobre «Crecimiento Verde» (*Green Growth*), impulsada por la OCDE en 2009, pretende hacer frente a la falta de integración de las políticas ambientales y económicas e identificar nuevas vías de crecimiento moviendo a los patrones de producción y consumo más respetuosos del medio ambiente, lo que requiere nuevas inversiones y mayor innovación. Según la OCDE, el crecimiento verde es el «fomento del crecimiento económico y el desarrollo al tiempo que garantiza que los activos naturales continúen proporcionando los recursos y servicios ambientales en los que se basa nuestro bienestar» (OCDE, 2011). No obstante la OCDE había implantado amplios programas y estrategias sobre desarrollo sostenible desde 2001.

El *Acuerdo de París sobre Cambio Climático*, aprobado en 2015, impone importantes metas para la sostenibilidad de las ciudades y sus entornos. De aquí el refuerzo de las iniciativas de alcaldes y grupos de ciudades para la lucha urbana contra el calentamiento global, destacando la capacidad y agilidad municipal para adoptar medidas efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Estos marcos generales también condicionan los propios marcos de actuación a nivel europeo. En línea con la Agenda Urbana de Naciones Unidas, se reproduce este enfoque, con sus características propias en el marco de la UE, definiendo la *Agenda Urbana Europea* que, a su vez, se refuerza y se complementa con el nuevo impulso la *Agenda Territorial Europea*, iniciada años atrás. Aunque persisten dudas de que la dimensión urbana sea una prioridad estratégica para la UE (al menos suficientemente reconocida), en la orientación para la gestión sostenible de las ciudades, las prioridades, especialmente desde la perspectiva europea, se han venido centrando en los elementos transversales para la sostenibilidad tales como la gestión urbana, la movilidad, la construcción y el urbanismo con un enfoque integrador, tal como se plasma en la Carta de Leipzig.

Por lo que respecta a los propósitos, objetivos y valores, hay un acuerdo explícito a nivel europeo sobre el carácter de la ciudad europea del futuro y los principios en los que debe basarse la ciudad europea ideal, así como en la forma en que han de alcanzarse dichos objetivos y el papel fundamental que las ciudades pueden desempeñar en la aplicación de la Estrategia *Europa 2020*, como se afirma en la Declaración de Toledo. Lo mismo cabe decir de los principios de desarrollo urbano en el territorio europeo, como se afirma en la *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020* (CE, 2014).

## **5.2. Evolución de los conceptos. La sostenibilidad como resiliencia socioecológica de los sistemas**

La noción de insostenibilidad es más intuitiva que la de sostenibilidad. Sin duda es más complejo definir qué es lo que debe sostenerse y cómo conseguirlo a largo plazo. La insostenibilidad es una propiedad emergente inevitable de la interacción sistémica entre la sociedad global contemporánea y la ecosfera (Rees, 2012).

En el marco del paradigma sostenibilista, los conceptos de sostenibilidad urbana y territorial se han ido consolidando progresivamente, tomando un protagonismo propio en el ámbito de la escala espacial identificado como «sostenibilidad local», a pesar de ciertas ambigüedades teóricas y metodológicas, todavía existentes y no suficientemente superadas, especialmente en determinados campos de análisis y de investigación aplicada a la acción política.

La definición y correcta aplicación de los conceptos diferenciados de sostenibilidad y desarrollo sostenible en el ámbito local, regional, urbano y territorial, así como sus connotaciones científicas, todavía sigue siendo objeto de importantes debates.

La concepción más extendida actualmente sobre estrategia urbana, como se plantea desde Naciones Unidas, apunta a garantizar que la acelerada urbanización sea gobernada de la manera integrada haciendo que las ciudades «funcionen» para lograr un desarrollo urbano sólido a largo plazo gestionando de forma efectiva los

riesgos locales y globales, tales como los grandes problemas sociales, la crisis económica, la evolución demográfica y la cuestión climática-energética-ambiental.

De esta manera, el mismo hecho urbano y la perspectiva de la sostenibilidad en los procesos urbanos y territoriales toman un claro protagonismo de cara al futuro. Con las previsiones de que las ciudades alberguen alrededor de 6.500 millones de personas para el año 2050, triplicando la superficie terrestre urbana mundial existente en el año 2000, concentrando más del 80 % del PIB mundial y consumiendo energía y generando emisiones en proporciones equivalentes (BM, 2011; UN Hábitat 2014), el gobierno de las ciudades para tratar de asegurar una urbanización sostenible es uno de los principales desafíos de este siglo.

Las nuevas formas de gobernanza, planificación y gestión están tomando los nuevos enfoques de la transición de los *sistemas socioecológicos*, donde la propia transición urbana tiene un alto grado de protagonismo, dada la responsabilidad especialmente atribuida a los *socioecosistemas urbanos* en la «gestión de la transición» hacia la sostenibilidad global. A este respecto, se manejan un conjunto de enfoques y principios operativos innovadores que se han ido incorporando progresivamente a los procesos decisorios.

Frente a los enfoques tradicionales, más directamente vinculados al desarrollo económico, la cohesión social y la salud ambiental, ahora emergen planteamientos que responden cada vez más a un «enfoque sistémico» global que trata de analizar las relaciones de interdependencia de las ciudades con otros centros urbanos, territorios y ecosistemas. El socioecosistema urbano funciona, por tanto, como un sistema abierto que intercambia materia, energía e información con su entorno. Pudiendo identificara las ciudades como «estructuras disipativas» en tanto sistemas que rebasan sus límites físicos en su proceso de desarrollo. De esta manera, en la lógica de la sostenibilidad son relevantes las cuestiones conceptuales y operativas relacionadas el metabolismo de las ciudades y sus entornos (flujos de materia energía e información), la morfología, los modelos de urbanización, los usos del suelo, los servicios urbanos y las infraestructuras sostenibles.

De aquí, que las formas de gobierno, la mejor aplicación de la ciencia de la sostenibilidad y la gestión innovadora, con planes e indicadores avanzados para los sistemas urbanos-territoriales, hacen más hincapié en el análisis de los riesgos sistémicos y de vulnerabilidad buscando soluciones basadas en la resiliencia climática, la inteligencia artificial y la sostenibilidad socioecológica, lo que permite plantear nuevas denominaciones, ampliamente aceptadas, de *ciudades resilientes*, *ciudades inteligentes* *ciudades y sostenibles*. Todos esto planteamientos requieren una revisión de los conceptos vigentes.

A nuestro entender (Jiménez Herrero, 2016), se plantean diversas concepciones de la sostenibilidad y del desarrollo sostenible, que presentan sus diferencias y particularidades propias. Como hemos señalado extensamente en otras ocasiones<sup>11</sup>, el núcleo sustantivo de la sostenibilidad reside en la dinámica espacio-temporal que

11. Para un análisis más detallado de los conceptos sobre sostenibilidad y desarrollo sostenible, pueden verse publicaciones anteriores del autor, que se han reflejado parcialmente en



presiden las relaciones entre los sistemas, por lo que los posibles *niveles o grados de sostenibilidad* tienen que analizarse en un contexto espacial y temporal donde hay que definir las interacciones entre los sistemas humanos y ambientales que posibilitan *procesos de desarrollo sostenible* (Jiménez Herrero 2000/08; 2002). La indicación del ámbito espacio-temporal de referencia es la que da mayor o menor amplitud a la noción de sostenibilidad. La sostenibilidad global, se entiende a escala planetaria y la sostenibilidad local está referida a sistemas o procesos más parciales o limitados en el espacio y en el tiempo (Naredo y Rueda, 1997).

El concepto *sostenibilidad* difiere del de *desarrollo sostenible* (aunque se utilizan con frecuencia, pero inadecuadamente, de forma sinónima). La sostenibilidad de un sistema no implica que se mantenga en un estado estacionario, o constante porque los sistemas abiertos a los intercambios con el entorno mantienen su identidad a través de una dinámica de permanentes ajustes, adaptaciones, y auto-organizaciones. El desarrollo sostenible, como proceso, lleva implícitamente la idea de transformación o cambio en el sentido de «desarrollar» aspectos de mejora y no necesariamente cuantitativos sino, especialmente, cualitativos y de impulso de potencialidades de complejidad creciente.

La *sostenibilidad*, entendida como un conjunto de principios funcionales de los sistemas, permite definir un estilo de *desarrollo sostenible* como una opción social que incluye objetivos múltiples, según determinadas escalas de valores, y contextos variables que van cambiando en el tiempo y se retroalimentan permanentemente. Estos conceptos, en cualquier caso, están más ligados a la idea de «cambio» que a la noción de «estabilidad», comúnmente asociada a «sostener» un sistema de forma permanente para mantener un determinado «estado». La adaptación pueden considerarse como propiedades constitutivas de la sostenibilidad el desarrollo sostenible, ya que, en el fondo, se trata de mantener la capacidad coevolutiva entre los sistemas socioeconómicos y naturales para hacer frente a las fluctuaciones y adaptarse a las transformaciones. Esto es, una evolución conjunta y positiva en base a su «resiliencia» o capacidad de absorber las fluctuaciones, recuperarse y seguir existiendo de forma perdurable (Jiménez Herrero, 2002).

Tampoco existen «verdades absolutas» en materia de sostenibilidad; seguramente sólo se puede hablar de sostenibilidades relativas, ya que cada entorno tiene sus propias condiciones de partida y características estructurales. Incluso, es sabido que existen distintas visiones, que van desde posiciones de «sostenibilidad débil» (perspectiva predominantemente económica, «tecnocéntrica» y optimista), que asume la sustituibilidad del capital natural, hasta posturas de «sostenibilidad fuerte» (perspectiva predominantemente ecológica y conservacionista), que no asume dicha sustituibilidad por otro tipo de capital (humano, económico, social). Entre ambas, también se encuentran otras posiciones de tipo intermedio que responden a visiones más o menos «acomodaticias» basadas en el mantenimiento del «capital natural crítico».

este apartado, tales como, Jiménez Herrero (1996/01), (2000/08), (2002); Gallopin-Jiménez-Rocouts (2014).



A largo plazo, la única opción que tiene sentido es procurar alcanzar la sostenibilidad integral del «sistema socioecológico» (un sistema formado por un componente societal en interacción con un componente ecológico (Gallopín 1991) y que puede definirse a diferentes escalas, desde lo local a lo global, tal como puede ser a escala urbana o rural. Esta perspectiva es compatible con la idea de «sostenibilidad fuerte» en la medida que los distintos tipos de capital no son necesariamente ni totalmente sustituibles, especialmente el capital natural, de tal modo que hay componentes ambientales de carácter único y que algunos procesos ambientales pueden ser irreversibles. La sostenibilidad del sistema socioecológico total puede también ser compatible con la idea de «sostenibilidad débil», en la medida que se mantenga un «capital natural crítico» y se pueda permitir la sustitución del capital natural por capital manufacturado de igual valor (no necesariamente económico), aunque se plantean problemas importantes en la elección de criterios para asignar un valor a los activos ecológicos, además de otros componentes éticos (Gallopín-Jiménez-Rocuts, 2014).

Así que, superando las concepciones habituales de sostenibilidad, entendida como desarrollo sostenible y reconociendo que en la visión de relación equilibrada de las relaciones de las dimensiones ambientales, económicas y sociales<sup>12</sup> no permite explicar por qué un sistema es sostenible en el tiempo, actualmente se asume la sostenibilidad de forma más convincente en términos de «resiliencia socio-ecológica» como la propiedad y el fundamento de los sistemas socioecológicos<sup>13</sup> sostenibles, en tanto que son socioecológicamente resilientes con capacidad de auto-organización, auto-regeneración y adaptación para enfrentar y amortiguar las perturbaciones y mantener sus atributos esenciales. Esta manera de interpretar los procesos sostenibles en la dimensión urbana y territorial implica avances innovadores en los sistemas de gobernanza y gestión de las ciudades y de las regiones.

El concepto de «resiliencia» se ha utilizado profusamente en distintos campos del conocimiento<sup>14</sup> y también ha alcanzado la esfera de la acción política. Desde la pionera aportación desde la ciencia de los materiales, pasando por la psicología, la ecología y la economía, el concepto de resiliencia también empieza a introducirse en el ámbito de la gestión urbana y territorial. Desde una perspectiva política el concepto es atractivo porque se comunica un mensaje positivo, haciendo hincapié en el papel clave de las políticas en la construcción de un futuro más seguro,

12. Considerar las tres dimensiones básicas en el mismo plano es un tanto equívoco. Además hay que considerar la dimensión institucional, que aglutina a las otras, y otra global, y otra más de tipo cultural. Las tres dimensiones, no pesan igual y no tienen la misma importancia. Se trata de entender la economía y la sociedad en el medio ambiente, dentro del medio ambiente. La base natural es el sustento del bienestar humano y del bienestar ecológico. En consecuencia, hay que entender el sistema económico y el sistema social dentro del ecosistema global.

13. Se pueden distinguir diferentes categorías de los sistemas socioecológicos diseñados-controlados, diseñados-no controlados, y no diseñados-no controlados

14. La *resiliencia*, se deriva de un concepto desarrollado originalmente en ciencia de los materiales, entendida como la capacidad de un material para absorber energía cuando se

disminuyendo los riesgos y las condiciones vulnerables para favorecer la resistencia intrínseca de las comunidades, las ciudades y los países. En el ámbito de las políticas urbanas, la noción de resiliencia todavía no tiene un amplio consenso, pero se identifican varias corrientes.

Entre ellas, quizá la más conocida se relaciona mayormente con la gestión de riesgos de desastres naturales y la vulnerabilidad de las áreas urbanas y territorios a los efectos del cambio climático. El mensaje dominante aquí es que la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres deben formar parte del diseño y estrategias urbanas para lograr un desarrollo sostenible. De hecho, se insta a los líderes de los gobiernos locales y a los responsables de la formulación de políticas a reparar las políticas públicas y reforzar la toma de decisiones con acciones de reducción del riesgo de desastres y de los impactos climáticos basadas en la visión proactiva y adaptativa de las ciudades (UN, 2012).

No obstante, empiezan a surgir planteamientos enfocados a explicar la capacidad de estos entornos humanos para revitalizar su economía, regenerar su tejido social y renovar sus espacios deteriorados ante un determinado choque, tratando de analizar la claves explicativas de la resiliencia urbana desde la perspectiva de la geografía relacional y neoinstitucional (Méndez, 2012).

Con la mirada puesta en la adaptación al cambio climático, el nuevo enfoque de «gestión de la resiliencia» se convierte en un criterio estratégico de la sostenibilidad para ajustarse al cambio global y climático, en base a la capacidad adaptativa tanto para moderar sus daños potenciales como para tomar ventaja de las oportunidades o para enfrentarse a sus consecuencias (Jiménez Herrero, 2013). Por ello, en los enfoques de adaptación es decisivo la minimización de las situaciones vulnerables y la potenciación de procesos resilientes, ya que ello es la antítesis de la vulnerabilidad y constituye una parte intrínseca de la sostenibilidad. Las políticas de adaptación deben, en último término, tener por objetivo llevar a los sistemas desde la «vulnerabilidad climática» hasta la «resiliencia climática» (ONU-Habitat, 2011),

*En términos de sostenibilidad, como resiliencia socioecológica, la propia sostenibilidad urbana está vinculada a la sostenibilidad rural en un contexto territorial que, en gran parte, depende de la dinámica expansiva de las ciudades, la capacidad de carga y del mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ecosistémicos y de los nexos urbanos-rurales dependientes del capital natural.*

deforma elásticamente, y liberar esa energía al descargarlos. De un punto de vista psicológico, la capacidad de recuperación se define como la capacidad de un individuo para adecuadamente adaptarse al estrés y la adversidad. En ecología, especialmente con las aportaciones de Holling, la resiliencia se puede utilizar como la velocidad a la que un sistema vuelve a un único estado estacionario o cíclico, siguiente a una perturbación, o bien, cómo la magnitud de la perturbación puede ser absorbida para que el sistema cambie a otro régimen de comportamiento. En términos económicos, la resiliencia se aplica a la capacidad de una economía para conservar la función, el empleo y la prosperidad en el contexto de la perturbación causado por un choque, aunque el sentido de resiliencia «macroeconómica» se puede combinar con la «resiliencia microeconómica».

### 5.3. La sostenibilidad en el nexo urbano-territorial y las soluciones de infraestructuras basadas en la naturaleza

Entre las zonas urbanas y las rurales existen vínculos de índole demográfica, económica y de infraestructura para acceder a los servicios públicos. El metabolismo urbano extendido al ámbito territorial, aporta conceptos innovadores de gobernanza que hace hincapié en la importancia de mejorar las interdependencias de los flujos materiales y energéticos, la conectividad, la integración territorial y la cooperación entre las ciudades. Esta concepción reconoce explícitamente el trascendental papel territorial de las ciudades, más allá de su papel económico, social, ambiental de carácter urbano.

Para la consecución del equilibrio urbano-territorial es imprescindible el mantenimiento de los flujos de bienes y servicios ecosistémicos (servicios culturales, de apoyo, de abastecimiento, de regulación y mantenimiento) proporcionados gratuitamente por el capital natural, en tanto que ofrecen recursos y servicios, al tiempo que absorben emisiones y residuos, por lo que son fundamentales para la producción económica y para el bienestar humano.

Con esta premisa de equilibrio, el concepto de bio-región<sup>15</sup> permite optar a un planteamiento «biorregional» para mantener una relación socioecológica armónica e integradora, dentro de la lógica de la sostenibilidad urbano-territorial, de los procesos económicos con los servicios ambientales y las necesidades de la comunidad.

En el conjunto de las relaciones urbanas-territoriales, las denominadas *infraestructuras verdes* (o ecológicas), que están presentes en los entornos rurales y urbanos, desempeñan un importante papel para la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades, así como para la cohesión del espacio regional, contribuyendo, además, a favorecer soluciones duraderas contra el cambio global y la crisis climática.

15. Las Biorregiones pueden definirse de diversas maneras por la geografía de las cuencas hidrográficas, planta similar y los ecosistemas animales, relacionados accidentes geográficos identificables (por ejemplo, determinadas cadenas de montañas, praderas, o zonas costeras), y por las culturas humanas únicas que crecen de los límites naturales y potencialidades de la región. El concepto de «bio-región» incorpora aspectos sociales y económicos en el contexto ecológico con una nueva mirada al territorio primando la conservación del ambiente y la calidad de vida de las comunidades locales. Igualmente, se puede definir una bio-región como lo han hecho el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (citado en Miller, 1999:5): «un territorio de agua y suelo cuyos límites son definidos por los límites geográficos de comunidades humanas y sistemas ecológicos. Tal área debe ser suficientemente amplia para mantener la integridad de las comunidades biológicas, hábitats y ecosistemas de la región; sostener procesos ecológicos esenciales, tales como los ciclos de nutrientes y residuos, migración y flujos; satisfacer los requerimientos de territorio para especies claves; e incluir las comunidades humanas en el manejo, uso y comprensión de los recursos biológicos. Debe ser suficientemente pequeña para que los residentes locales la consideren su hogar:» (citado por Guimaraes, 2001).

De esta manera, se está promoviendo el concepto y enfoque de las infraestructuras verdes como una solución inteligente a las necesidades actuales, tanto en términos ambientales como socioeconómicos y de acción política, con capacidad para apoyar tanto objetivos ambientales y de sostenibilidad como otras políticas aprovechando potenciales sinergias.

Aunque no existe una definición totalmente aceptada, en general, una Infraestructura Verde, es un concepto amplio, que incluye características naturales, así como características artificiales, con el objetivo de promover la salud de los ecosistemas y la resiliencia, contribuir a la conservación de la biodiversidad y mejorar los servicios de los ecosistemas (Naumann et al., 2011).

El fortalecimiento de los ecosistemas existentes o el desarrollo de infraestructuras naturales como la gestión de cuencas para equilibrar las necesidades de agua, la protección de las zonas costeras, la reforestación aguas arriba, la restauración de humedales y riberas, contribuyen significativamente a la sostenibilidad urbana y territorial. De aquí la importancia de contar con infraestructuras que protejan los ecosistemas y las zonas naturales de amortiguamiento para minimizar el riesgo y la vulnerabilidad de las ciudades y los territorios.

La implementación de soluciones basadas en la naturaleza, como son las «infraestructuras verdes», pertenece al ámbito del enfoque ecosistémico<sup>16</sup> de la planificación de ciudades y territorios, lo que supone una mayor atención a la mejora ambiental y al fortalecimiento de los ecosistemas, siendo además, económicamente racional. Las ciudades son parte de la biosfera y deben aspirar a un equilibrio de su huella ecológica entendiendo a la naturaleza como parte del ecosistema urbano. La protección de los sistemas y de las zonas naturales de amortiguamiento para mitigar el cambio climático, suponen unas buenas prácticas de reducción de riesgo de desastres, el impacto de las inundaciones, las marejadas ciclónicas y otras amenazas. (ONU-Hábitat, 2011).

La importancia de las infraestructuras está reconocida explícitamente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para transformar nuestro mundo en

16. La gestión basada en el ecosistema considera a éste en su totalidad, incluyendo al ser humano y al medio ambiente. Se centra en unidades ambientales naturales como las cuencas hidrográficas, los humedales o los ecosistemas costeros (y los asentamientos humanos que en ellas viven o de cuyos recursos dependen). Reconoce las presiones resultantes de las necesidades y excesos de la sociedad e intenta promover patrones de uso del suelo y de los recursos que no minen las funciones y los servicios fundamentales del ecosistema de los cuales dependen los habitantes de la ciudad. Los ecosistemas sirven como zonas de amortiguamiento y protección contra amenazas naturales. Afianzan la resiliencia de las comunidades, fortaleciendo los medios de sustento, la disponibilidad y calidad del agua potable, el abastecimiento de alimentos y otros recursos naturales. Debido al proceso de expansión urbana, las ciudades transforman su entorno circundante y a menudo generan nuevos riesgos. La urbanización de las cuencas puede modificar los regímenes hidrológicos y desestabilizar las laderas, aumentando así las amenazas tales como las inundaciones y los derrumbamientos. Mantener un equilibrio entre las actividades humanas y los ecosistemas es una excelente estrategia para reducir los riesgos y contribuir a la resiliencia y a la sostenibilidad (ONU-Habitat, 2011).

favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Dentro del Objetivo 9 («Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación»), se propone la meta de «Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso equitativo y asequible para todos» (UN, 2015).

Como se señala desde Naciones Unidas, las obras de infraestructura condicionan la sostenibilidad del desarrollo urbano, en tanto que permiten su acceso a mercados, la prestación de servicios y el suministro de bienes y servicios para proporcionar bienestar a los ciudadanos en términos de medios de vida y salud. Pero, además, existe una relación interconectada de la urbanización y las infraestructuras sobre las que circulan gran parte de los flujos de los metabolismos urbanos y rurales que, en general, tienen que ver con la energía, el agua, la vivienda, la sanidad, la gestión de desechos, los sistemas de transporte y el abastecimiento de alimentos. Y la clave para alcanzar la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades consiste en desarrollar la planificación de infraestructura, tecnologías y sistemas que funcionen en «circuito cerrado» o con «metabolismo circular», especialmente imitando la función de los ecosistemas naturales y convirtiendo los desechos en recursos, concepto que se puede aplicar ampliamente, desde el diseño de zonas urbanas enteras hasta economías enteras (UN, 2010).

El fallo de determinadas infraestructuras convencionales («grises») y los impactos ambientales originados, están facilitando la implantación de soluciones basadas en la naturaleza, mediante la construcción de «infraestructuras verdes» para reducir los impactos del cambio climático y los riesgos de los desastres naturales, incluyendo precipitaciones extremas, inundaciones, movimiento de masa húmeda (por ejemplo, avalanchas y deslizamientos de tierra) y oleadas de tormentas. Este es un enfoque estratégico que está calando en muchas partes del mundo y también en Europa con el objetivo de aumentar la capacidad de recuperación de desastres, mejorar la política sobre la gestión del riesgo y reforzar la mitigación de los peligros naturales meteorológicos y climáticos (EEA, 2015).

Las infraestructuras verdes ofrecen ventajas «naturales» frente al uso exclusivo de las costosas y, normalmente, unifuncionales infraestructuras «grises» de tipo convencional, mientras que la naturaleza, a menudo, proporciona múltiples soluciones que también son más baratas, más robustas, y mucho más sostenibles económica y socialmente. De hecho, vienen a complementar o, en algunos casos, a sustituir determinadas funciones de producción, distribución o transporte. La atracción principal de soluciones naturales es su multifuncionalidad potencial para hacer frente a varios problemas al mismo tiempo, es decir, su capacidad de ofrecer varias funciones y beneficios en la misma área espacial (Ecotec y NENW 2008; EEA 2014).

Además, las soluciones de infraestructura verde y las acciones de la preservación, desarrollo y mantenimiento son menos costosas a medio y largo plazo que las correspondientes a la infraestructura gris, teniendo en cuenta que en su coste global no se internalizan los costes externos socioambientales, actualmente sufragados por la sociedad. Adicionalmente, las soluciones inspiradas o basadas

en la naturaleza y en sinergia con la biodiversidad (ingeniería ecológica) requieren menos intensidad energética y mantenimiento que las soluciones convencionales y, por consiguiente, son más eficaces y sostenibles proporcionan una amplia gama de beneficios colaterales (10) para la economía local, el tejido social y el medio ambiente, en general (CDR, 2013).

La infraestructura verde ofrece múltiples beneficios recíprocos tanto a las zonas rurales como urbanas aportando soluciones dinámicas e innovadoras en la administración del territorio y los usos conflictivos del suelo de un modo coherente, desde el punto de vista espacial, minorando la pérdida de biodiversidad, la fragmentación y degradación del paisaje y la huella de carbono

## 5.4. Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2011): *Guía para la Adaptación al Cambio Climático en Ciudades*. Washington, DC 20433 |, [www.worldbank.org/urban](http://www.worldbank.org/urban).
- CE (2014): *Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones, la dimensión urbana de las políticas de la UE: elementos clave de una agenda urbana para la UE*, 18 de Julio. COM (2014) 490 final.
- EEA (2015 b): *Exploring nature-based solutions. The role of green infrastructure in mitigating the impacts of weather –and climate change– related natural hazards*, Technical reports No 12/2015, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- EEA (2014): *Spatial analysis of green infrastructure in Europe*, Technical reports No 2/2014.
- ECOTEC & NENW (2008): *The Economic benefits of Green Infrastructure. Developing key tests for evaluating the benefits of Green Infrastructure*. Natural Economy Northwest Funded by Commissioned from ECOTEC by The Mersey Forest on behalf of Natural Economy Northwest ECOTEC Research and Consulting for NENW. [http://www.forestry.gov.uk/pdf/nweeconomicbenefitsofgideveloping.pdf/\\$FILE/nweeconomicbenefitsofgideveloping.pdf](http://www.forestry.gov.uk/pdf/nweeconomicbenefitsofgideveloping.pdf/$FILE/nweeconomicbenefitsofgideveloping.pdf)
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2013): ENVE-V-039, CDR 4577 2013, DICTAMEN, Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, 103º Pleno de los días 7, 8 y 9 de octubre de 2013.
- EUROPEAN COMMISSION (2013): *Green Infrastructure(GI) - Enhancing Europe's Natural Capital*. COM(2013) 249 final, Brussels, 6 de Junio.
- EUROPEAN COMMISSION (2012): *The Multifunctionality of Green Infrastructure. Science for Environment Policy*. In-depth Reports, March.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2011): *Green Infrastructure and Territorial Cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems*. EEA Technical reports No 13/2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EEA. (2012): *Assessment on Green Infrastructure - Analysis of data sets potentially relevant for measuring Green infrastructure* (internal draft report).



- GALLOPIN, G., JIMÉNEZ-HERRERO, L., ROCOUTS, A. (2014): «Conceptual frameworks and visual interpretations of sustainability», *Int. J. Sustainable Development*, 17(3).
- GUIMARÃES, R. P. (2001): «Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación», *CEPAL, SERIE Medio ambiente y desarrollo*, 39, Santiago de Chile.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (2009): «Hacia la sostenibilidad “glocal” con nuevas tecnologías y sistemas de gobernanza». Cambio Global en España 2020/50. Programa ciudades FGUCM, CONAMA, OSE. Madrid.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (1996/2001): «Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica. Integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología». En Editorial Síntesis (ed.). Madrid, pp. 368.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (2002): «La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio», *Información Comercial Española*, ICE, 800 JUNIO-JULIO.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (2000): «Desarrollo Sostenible: Transición hacia la coevolución global». En Pirámide (ed.). Madrid, pp. 296.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (2013): «Las ciudades ante el cambio global y climático: respuestas desde la sostenibilidad», *Revista Cataluña Empresarial*, Las ciudades sostenibles y eficientes del futuro, Mayo.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (2014): «Usos del suelo y sostenibilidad territorial: entre el cambio global y la gobernanza local», VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Madrid 27-29 Noviembre.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M. (2016): *Hacia ciudades y territorios inteligentes, resilientes y sostenibles. Gestión y gobernanza para la gran transición urbana*. Editorial Bubok, Madrid.
- MÉNDEZ, R. (2012): «Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana», *Ciudad y territorio Estudios territoriales*, 172, pp. 215-232.
- NACIONES UNIDAS (2012): Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir. UN, A/66/700
- NAREDO, J.M Y RUEDA, S. (1997): «La “ciudad sostenible”: Resumen y Conclusiones», en *Documentos, La Construcción de la Ciudad Sostenible, Ciudades para un Futuro más Sostenible*, <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a010.html>
- NAUMANN, S., MCKENNA D., KAPHENGST, T., PIETERSE, M. & RAYMENT, M. (2011): *Design, implementation and cost elements of Green Infrastructure projects. Final report*. Brussels: European Commission
- ONU-HABITAT (2011): *Las ciudades y el cambio climático: Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos 2011*, Campaña Mundial «Desarrollando Ciudades Resilientes: ¡Mi Ciudad se está preparando!»
- REES, W. (2012): «Cities as dissipative structures: global change and the increasing vulnerability of urban civilization». In M. Weinstein & R. Turner (eds.), *Sustainability Science: The Emerging Paradigm and the Urban Environment*. New York: Springer, pp. 244-268.
- UN (2012): *World urbanization prospects - The 2011 revision*, ESA/P/WP/224, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, USA.

- UN (2010): Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, 18° período de sesiones 3 a 14 de mayo de 2010. Sinopsis de los progresos hacia el desarrollo sostenible: examen de la ejecución del Programa 21, del Plan para su ulterior ejecución y del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. Informe del Secretario General. Naciones Unidas E/CN.17/2010/3.
- UN (2012): *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales*. Una contribución a la Campaña Mundial 2010-2015 Desarrollando ciudades resilientes - ¡Mi ciudad se está preparando! Ginebra, marzo.
- UN (2014): *World urbanization prospects - The 2014 revision*, ST/ESA/SER.A/352. United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, USA.
- UN (2015): Proyecto de documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015. A/69/L.85.



# 6 Afrontar la crisis climática en las ciudades

Fernando Prats

*Arquitecto urbanista coautor del Informe Ciudades del Programa España Cambio Global 2020/50 y miembro del Foro Transiciones*

## 6.1. Introducción

Ante el desbordamiento general de los límites biofísicos del planeta, las ciudades emergen como los centros neurálgicos de una civilización que es la principal causante del mismo, convirtiéndose así en las principales actoras del cambio de paradigma ecosocial y en factores clave para tratar de reconducir a tiempo (en pocos decenios) el proceso de desestabilización en el que ya estamos inmersos.

Efectivamente, las ciudades constituyen un factor clave frente al desafío climático porque: 1) concentran más de la mitad de la población mundial (en torno al 70% en los países de mayor renta); 2) constituyen los espacios en los que se configura aproximadamente el 70%-80% del PIB mundial (y la mayor parte del empleo), del consumo energético y de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); y 3) su estabilidad resulta extremadamente vulnerable frente a alteraciones sistémicas como la crisis ecológica/climática.

Pero, sobre todo, las ciudades adquieren ese carácter central porque configuran el espacio social de unas ciudadanías que constituyen los actores clave de cualquier innovación política, cultural, de valores y, en definitiva, de cambio de paradigmas ante lo que se presenta como una transición hacia un nuevo ciclo histórico; lo que algún Nobel ha llamado, por la incidencia de los seres humanos, «el Antropoceno».

Por ello, sin un binomio institucional/ciudadano potente, consciente y proactivo, muy poco se podrá hacer para tratar de evitar una desestabilización ecológica generalizada.

**FIGURA 1**  
**Recursos y emisiones generados diariamente por una ciudad europea con 1mill.hab**

- **Utiliza 11.500 ton de combustibles sólidos**
- **Consumo de 320.000 ton de agua**
- **Gasta 2.000 ton de alimentos**
- **Genera 25.000 ton de CO2**
- **Produce 1.600 ton de residuos**
- **Emite 300.000 ton de aguas residuales**



## 6.2. Una aproximación sistémica a la cuestión energética/climática en las ciudades

Antes de abordar la cuestión del cambio climático en los asentamientos humanos, conviene aclarar algunas cuestiones:

- 1ª. **La aproximación a las ciudades ha de ser sistémica.** No podemos criticar, con razón, la utilización exclusiva del PIB y la economía para abordar cualquier análisis de la realidad y caer en el mismo error simplificador cuando se habla de la crisis del clima, por muy grave que esta sea. Así, una vez identificados los factores y objetivos claves en el campo energético/climático es imprescindible establecer su incidencia con relación a otras variables como el empleo, el bienestar, la incidencia sobre cadenas de valor locales asociadas a la economía y la producción de alimentos, o los intereses estratégicos de cada ciudad. Y, a partir de ahí, habrá que establecer las relaciones entre transformaciones y plazos temporales.
- 2ª. **La crisis ecológica es compleja.** Conviene recordar que son los patrones socioeconómicos y espaciales los que generan, en última instancia, la crisis ecosocial, que el desbordamiento ecológico es global (no solo climático), que existe una estrecha interrelación entre ecología, energía y clima en la que la quema de combustibles fósiles lo atraviesa todo y que la urgencia para tratar de corregir los procesos de desestabilización ecológica es acuciante y el factor tiempo es clave.
- 3ª. **Para abordar la crisis climática en las ciudades hay que hacerlo en todas sus versiones:** a) en su componente mitigadora para disminuir el consumo energético y las emisiones de GEI; b) en la imprescindible adaptación (resiliencia) ante un proceso de calentamiento que ya se ha desatado y que se abarca mejor desde el ámbito territorial, articulando las relaciones entre lo urbano, lo rural/agricultura y la naturaleza; y c) sin olvidar que cada ciudad constituye una singularidad que exige soluciones específicas.

- 4ª. **Hay que priorizar el tipo de intervenciones a llevar a cabo:** a) reducir el consumo energético (y su impacto climático) por ahorro en los sistemas de ordenación/actuación/uso de la ciudad y la sobriedad en los hábitos de vida; b) abundar en tal dirección por impulso de las ecoeficiencias pasivas (movilidad sostenible o edificación bioclimática); y c) complementar las acciones anteriores con la sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables, la utilización de equipos ultraeficientes y el progresivo despliegue de redes de gestión inteligentes en el conjunto de los servicios urbanos.
- 5ª. Finalmente, también es necesario prever cómo deben reaccionar nuestras ciudades y ciudadanías ante el novedoso y creciente desafío de los refugiados que en versión climática podrían llegar, según la UNCTAD, a cifras entre 200 y 1.000 millones de personas en los próximos 50 años.

### **6.3. Mitigación y adaptación climática en las ciudades españolas**

En las ciudades españolas existen muy pocas experiencias prácticas para afrontar, en toda su dimensión, el desafío climático y ello a pesar de que, por su posición geográfica, nuestro país está considerado como uno de los más vulnerables del ámbito europeo.

Aún y así, se han desarrollado programas interesantes, entre otros, por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias, el Observatorio de Sostenibilidad de España, o la Universidad Complutense de Madrid y, muy parcialmente, en algunas ciudades como Barcelona, Málaga, Vitoria o Santander, de los que es factible obtener algunas consideraciones prácticas.

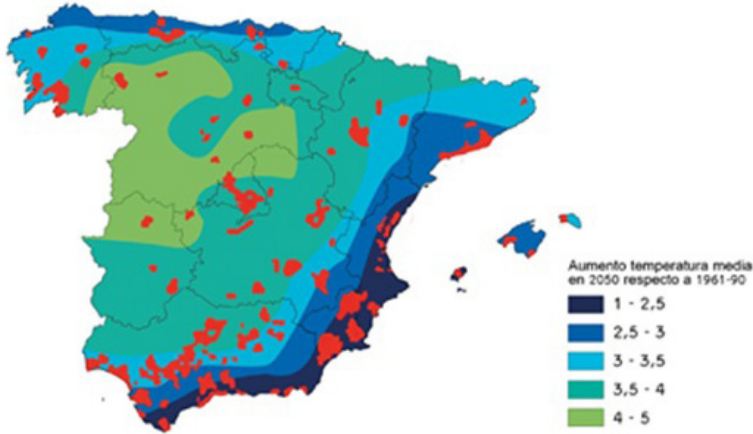
#### **1) Establecer las referencias generales**

Después de París y con el objetivo de evitar un catastrófico aumento de temperatura superior a 1,5°C - 2°C a final de siglo, ya no cabe dudar sobre el doble objetivo en el sistema de ciudades europeas (y españolas): fuerte ahorro energético y descarbonización general antes de mediados de siglo, y puesta en marcha inmediata de planes de adaptación que debieran culminarse en los próximos decenios con prioridad en los casos más urgentes/vulnerables.

#### **2) Diagnosticar e identificar las temáticas clave.**

Los diagnósticos sobre la mitigación climática requieren realizar análisis rápidos que permitan apreciar las cuestiones relacionadas con la tipología urbana (compacidad o dispersión), sus principales funciones e interrelaciones (residencia/trabajo/servicios) o la incidencia de las formas de vida urbanas. Más allá de las especificidades de cada caso, en las ciudades españolas el análisis sobre la mitigación se centraría principalmente en el tipo y magnitudes de la generación/suministro energético y en el correspondiente consumo/emisiones de GEI en la movilidad, el uso de la edificación (residencial y de servicios) y las actividades industriales y agrícolas.

**FIGURA 2**  
**Aumentos de temperatura medios de las máximas en 2050 (esc. a2)**  
**respecto a 1961-1990**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del Observatorio Meteorológico Español

Con relación a la adaptación al cambio climático ya se ha apuntado que este tema debiera abordarse en el nivel territorial y en lo que se refiere al ámbito estrictamente urbano se trataría de contrastar los escenarios climáticos e hidrológicos previstos, el origen e importancia de la contaminación del aire y el efecto «isla de calor», las temperaturas medias y ambiente relacionadas con el confort urbano y todos sus posibles impactos sobre la salud de las personas y las principales actividades urbanas.

### **3) Elaborar hojas de ruta integrales con objetivos a mediados de siglo.**

A partir de la identificación de las temáticas claves es necesario integrar las actuaciones correspondientes en hojas de ruta capaces de alcanzar escenarios parciales/finales congruentes con los objetivos marcados en el apartado primero. Sin ánimo de ser exhaustivo ni de atender a las particularidades de las distintas tipologías urbanas, en el cuadro que sigue se exponen brevemente las principales actuaciones a integrar en la hoja de ruta de cada ciudad.

#### **Principales temáticas/actuaciones a integrar en la hoja de ruta de cada ciudad**

- **El modelo de ciudad**

Es necesario recuperar el concepto de ciudad compacta, diversa y próxima con densidades medias medio-altas (residentes/Km<sup>2</sup>) que permitan la capilaridad de los servicios públicos a costes abordables (disponibilidad de transporte público en toda la ciudad), favorezcan la cercanía entre la residencia y el acceso a los bienes básicos (colegios, mercados/comercios o servicios) y se integren adecuadamente en los correspondientes entornos climáticos, agrícolas y naturales.

Esa recuperación requeriría analizar las posibilidades de densificar las periferias urbanas de «muy baja densidad» más recientes y la desactivación de la gran cantidad de suelo urbanizable comprometido al calor del último boom inmobiliario.

- **La generación/suministro energético**

Ahorro, eficiencia y energías renovables para descarbonizar el universo urbano, constituyen los ejes sobre los que reformular el paradigma energético de las ciudades a medio plazo.

Ello requiere transitar hacia el vector eléctrico (complementado con biocombustibles de última generación sin interferencias con la agricultura) y las instalaciones auto-suficientes (edificios/actividades con balance de carbono «casi 0») complementados por sistemas de generación renovables lo más próximos posible (prioritariamente en el ámbito local/regional, como el caso de Navarra).

- **La movilidad urbana**

Avanzar hacia una movilidad urbana descarbonizada exige hacerlo en varias direcciones: a) ahorrando transporte cautivo auspiciando la proximidad entre funciones urbanas (residencia, servicios básicos, trabajo) y el trabajo telemático; b) estimulando la movilidad no motorizada en cercanía (barrios/distritos) y los medios públicos para los desplazamientos interdistritales; c) utilizando sistemas de transporte de alta eficiencia alimentados por energías renovables; y d) desincentivando progresivamente otras lógicas de movilidad urbana (por ejemplo, mediante la ampliación de las áreas de tráfico restringido o la penalización del uso de combustibles fósiles).

- **La edificación residencial y para servicios**

Con un inmenso stock de edificios construidos con anterioridad a las normativas de calidad y eficiencia energética (más de 8 millones de viviendas principales), el parque edificado y su comportamiento energético constituye hoy uno de las principales dificultades para reducir las emisiones de GEI en las ciudades y el país.

No será posible avanzar en la descarbonización urbana sin reformular el sector de la edificación en los países maduros y migrar del concepto «construcción» al de «habitabilidad», apostando por la rehabilitación integral y energética del entorno edificado y la consiguiente readaptación de las construcciones a las condiciones climáticas del lugar mediante medidas pasivas e impulsando la transición hacia el uso de energías renovables.

Recorrer el largo camino descrito requiere proyectar un complejo plan de acción que articule las iniciativas de las distintas administraciones públicas y las vías de financiación adecuadas para hacer viable la transición hacia un parque edificado descarbonizado a mediados de siglo.

- **La circularidad del metabolismo urbano**

Las ciudades operan físicamente como conglomerados artificiales con un metabolismo lineal que consume/procesa enormes cantidades de energía, agua, materiales y alimentos, desprendiendo cantidades ingentes de residuos y contaminación. Esta linealidad recursos-residuos degrada los entornos de agua, aire (emisiones de GEI entre otros) y otros recursos naturales, con el correspondiente deterioro ecológico y para la salud humana.

La imperiosa necesidad de recuperar el equilibrio entre el metabolismo urbano y la capacidad de asimilar sus desechos y de contener la crisis climática y mejorar la salud de los entornos humanos y naturales, requiere de una doble acción confluyente: a) reducir/reorientar las necesidades del consumo urbano favoreciendo formas de vida más sobrias y menos despilfarradoras y dañinas; y b) adoptar criterios de biomimesis con esquemas circulares en los que los ciclos recursos-residuos-recursos, se cierren.

- **Los espacios públicos y el paisaje urbano**

Los espacios públicos (calles, plazas, parques) constituyen una parte muy importante del medio urbano, juegan un papel esencial en términos funcionales y de confort en la vida de las ciudades y su tratamiento, en el mejor de los casos, refleja su adaptación a esas dos demandas.

En un país que ya está inmerso en intensos procesos de cambios funcionales (creciente reducción del tráfico urbano), de temperatura e hidrología, es muy importante la necesidad de reformular el tratamiento de los espacios y el paisaje urbano.

Se abre así un campo extraordinariamente rico en cuanto a redefinir la funcionalidad del espacio público (nuevos usos), los patrones de belleza y confort urbano (nuevos tratamientos, como el sombreado por arbolado y recuperación de elementos tradicionales como los toldos y pérgolas) o la redefinición de las especies de la naturaleza urbana con mayores capacidades de adaptación a un entorno cada día más cálido y árido.

- **El caso específico de las ciudades costeras**

El caso de las ciudades costeras requeriría una aproximación específica imposible de desarrollar aquí, en la que, junto a las consideraciones planteadas más arriba, habrían de imputarse factores específicos como: su relación con el mar y el litoral; la incidencia de una actividad turística que ha transformado masivamente el territorio, especialmente en el Mediterráneo y las islas; o su vulnerabilidad socioeconómica específica ante el endurecimiento de sus condiciones climáticas en las temporadas vacacionales y su dependencia de fuertes facturas energéticas y climáticas inducidas por el transporte.

#### **4) Establecer procesos de gobierno colaborativo.**

Afrontar las actuaciones apuntadas en el apartado anterior constituye una tarea política de envergadura que han de asumir las instituciones locales, pero que por su escala y plazos no puede acometerse sin la colaboración de los actores urbanos y la ciudadanía. Basta echar un vistazo al contenido de los temas abordados en el apartado anterior para comprender que por su dimensión y complejidad dicha colaboración es imprescindible.

También hay que insistir en que esa colaboración requiere poner en marcha procesos y metodologías innovadoras que seguramente requieren aplicarse en distintos planos y escalas a la vez: desde el ámbito de la propia ciudad y de las temáticas específicas hasta la puesta en práctica de experiencias piloto en el ámbito de barrios o distritos. Pero en todos los casos, la dificultad de los desafíos a abordar requiere que, además del imprescindible liderazgo institucional, se trate de vincular a auténticos «asociados» del mundo urbano y representantes ciudadanos, capaces de corresponsabilizarse a lo largo de procesos que han de contemplar desde los

primeros diagnósticos, las propuestas de acción y las hojas de ruta, hasta la evaluación y realimentación de unos procesos que, a su vez, han de ser «reinventados».

Esta vía participativa, democrática y transparente, con fuerte liderazgo público y participación social requiere desplegar mucha inteligencia (también la artificial en torno a las TIC, los datos y el Internet de las cosas) y colaboración con empresas que aporten valor añadido, pero se distancia de ciertas lógicas que recientemente emanan desde el mundo de las grandes empresas que tienden a instrumentar macro-contratos de gestión privada a largo plazo sobre diversos temas clave del metabolismo urbano. Las cuestiones relacionadas con el cambio de paradigma y del metabolismo urbano son demasiado importantes y generan tanto poder estratégico, informativo y factico, que su tratamiento ha de mantenerse en el universo de la esfera pública.

#### **6.4. El alcance de las estrategias de mitigación climática en las ciudades españolas**

Si se aplican con la ambición y el rigor necesario el tipo de propuestas planteadas en este texto, los frutos obtenidos pueden ser excepcionalmente importantes ya que, entre otras cosas, de ello depende que se pueda cumplir con los compromisos de la Cumbre del Clima de París para tratar de evitar la progresiva desestabilización climática y ecosocial del planeta.

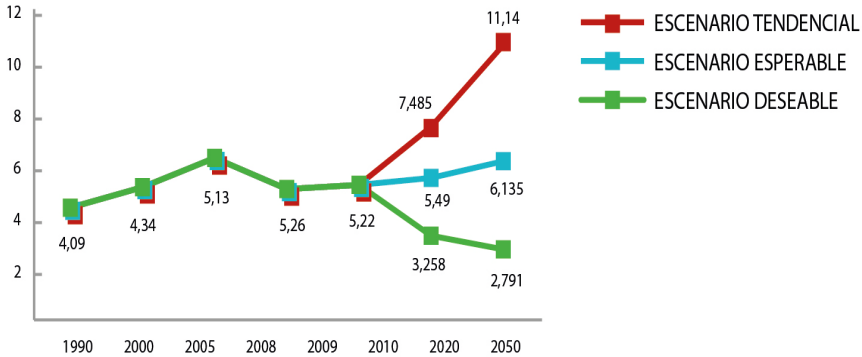
En España, más allá del valor de los trabajos y experiencias ya apuntados, no existen prácticamente evaluaciones generales sobre las posibilidades y resultados de proyectar una política generalizada y ambiciosa en las ciudades, relacionada con la crisis ecológica y climática. En las líneas que siguen se refieren tres aportaciones interesantes sobre el tema.

La primera, tiene que ver con el «Informe Ciudades» del Programa «Cambio Global España 2020/50» realizado entre 2008 y 2011 por la Fundación de la Universidad Complutense de Madrid. El Informe, elaborado en colaboración con el OSE y otros expertos, analizó y propuso actuaciones en siete temas clave de las ciudades españolas, similares a los expuestos en los anteriores apartados, concluyendo que, en teoría, su plasmación permitiría alcanzar, entre otros, dos objetivos fundamentales: 1) culminar a mediados de siglo la descarbonización general de las ciudades (no olvidar que estamos hablando del 70%-80% de las emisiones totales de GEI en el país); y 2) reducir el desbordamiento ecológico y reequilibrar la huella ecológica del país hasta hacerla equiparable con su biocapacidad.

La segunda, se refiere a los trabajos y planteamientos realizados desde 2010 sobre la edificación en España por la plataforma transdisciplinar «Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación» (GTR) con la autoría de A. Cuchí (UPC) y P. Sweatman (CS&P). Sus propuestas se centran en un programa a 2050 para rehabilitar diez millones de viviendas (el 65% del parque de primeras residencias) con una inversión de 260.000 millones de euros, unos retornos de 390.000 millones de euros, una reducción de más del 80% de las emisiones de GEI del conjunto del sector respecto a 2001 y la creación en torno a los 120.000 - 170.000 puestos de trabajo durante todo el período.

**FIGURA 3**

**La posibilidad de equilibrar la huella ecológica por habitante con la biocapacidad del país**



*Fuente:* Informe Ciudades del Programa España Cambio Global 2020/50

La tercera, trata sobre la plasmación de las claves contenidas en este texto en un caso concreto, el «Plan de Acción de Playa de Palma» (2010) elaborado por el Consorcio del mismo nombre, inicialmente aprobado por el Parlamento Balear y arrumbado por la irrupción de la crisis económica en 2010. Dicho Plan de Acción, redactado por un grupo interprofesional coordinado por F. Prats, abordó una propuesta detallada sobre la rehabilitación y revalorización integral de 1000 Ha deterioradas y más de 200.000 plazas residenciales y turísticas en la que, como tema importante, se contemplaba la descarbonización general de la zona a mediados de siglo.

## 6.5. Reflexiones finales

Finalmente, apuntar seis consideraciones para poner en marcha políticas-país, acordes con la importancia de los retos descritos:

- 1) Información, información y más información a la ciudadanía sobre el alcance vital de la crisis ecológica/climática y el papel central de las ciudades en su encauzamiento.
- 2) Adecuación del marco constitucional (incorporando la necesaria reducción del déficit ecológico y climático) e implementación de una estrategia-país/región que aborde una salida a la crisis que incorpore los retos descritos y la acción decidida en las ciudades.
- 3) Implementación de un marco institucional adecuado que potencie/articule las capacidades nacionales, autonómicas y locales para lanzar ambiciosas estrategias y programas acordes con las propuestas establecidas en el texto.



- 4) Introducción de las reformas normativas e instrumentales precisas y, entre ellas, las vías de financiación adecuadas (en monto, condiciones, plazos e intereses) a los requerimientos de los correspondientes programas de cambio en las ciudades.
- 5) Creación de un «grupo avanzado de ciudades y territorios» que quiera abordar de inmediato y a fondo los retos descritos y que actúe como punta de lanza y referencia para el conjunto de las ciudades del país.
- Y 6) Imprescindible impulso a la participación proactiva de las ciudadanías a lo largo y ancho de los procesos descritos.

Ni que decir tiene que poner en marcha el tipo de propuestas planteadas en el conjunto del texto es extremadamente complejo y que solo pueden abordarse en el marco de acuerdos políticos y sociales muy amplios, y en torno a hojas de ruta a tres/cuatro decenios que permitan abordar en las ciudades el cambio de ciclo histórico en el que ya estamos inmersos.



# 7 Conflictos geoestratégicos globales y tendencias migratorias

Antonio Papell

*Director de la Revista de Obras Públicas  
Periodista e Ingeniero de Caminos*

## 7.1. Introducción

La ponencia que se me ha atribuido resulta extraordinariamente oportuna porque se acomoda del todo a la situación internacional presente: la relación entre lo que públicamente llamamos «tendencias migratorias» y lo que ya de modo abiertamente eufemístico describimos como «conflictos geoestratégicos», en realidad y muy a menudo guerras o, al menos, graves conflictos armados.

Es hoy muy oportuno reflexionar un poco al respecto (ese «pensar en voz alta» que recomendaba Ortega) porque casi sin darnos cuenta el fenómeno migratorio, en lo estrictamente cuantitativo, ha llegado a su punto más alto en el mundo surgido de la revolución industrial, en que las migraciones han encontrado como apoyatura la mejora paulatina de los medios de transporte, al tiempo que se ha producido el aumento exponencial de la población del planeta y su correlato de terribles conflictos político-militares que alcanzaron su cenit en las dos grandes guerras del XX, juiciosamente bautizadas como «mundiales». Quien quiera los detalles, tiene a mano el estupendo libro del gran Eric Hobsbawm titulado sucintamente «Historia del siglo XX».

Una curiosidad previa, conceptual, me asaltó un momento antes de pergeñar estas líneas sobre si son estrictamente sinónimas las palabras «emigración» y «migración» y las autoridades disponibles (la Real Academia de la Lengua, el Moliner o el Seco Serrano) prácticamente así lo consideran, aunque a la hora de proponer ejemplos de uso se advierte una preferencia de «migrar» para los movimientos espontáneos y naturales, como los de las aves, por ejemplo. De modo que técnicamente nuestro asunto podría ser bautizado indistintamente, pero la costumbre ha hecho que a un «emigrante», sin embargo, no se le bautice como «migrante», por no hablar de los «emigrados políticos», que nunca serán «migrados».

## 7.2. Origen de las migraciones socioeconómicas, políticas y geoestratégicas

Las tendencias migratorias de origen económico-social más estables, mejor documentadas y conocidas, son y han sido pacíficas en términos generales y, con todos los matices que se quiera, son hoy visibles en España, que produce de nuevo miles de jóvenes emigrantes, hijos directos de un desempleo de casi el 20 por ciento, de la rebaja salarial vigente y del visible aumento de la pobreza. No trataremos de eso hoy aquí, ni siquiera de la emigración de origen político que, por ejemplo en el siglo XIX español, obligó a buscar un refugio fuera de su patria a los liberales y progresistas, generalmente vía Gibraltar y con destino a Londres. Para amantes de este periodo que creó el primer exilio español directamente político, está disponible el delicioso libro de Irene Castells.

No trataremos, por tanto, de la peripecia personal de un Torrijos o de un abate Marchena sino de un sujeto colectivo, la «multitud», que emigra huyendo de la violencia física o de la opresión política de inspiración oficial o de grupos paramilitares organizados o, lo más común, de la presión engendrada por guerras civiles abiertas vinculadas a menudo en este principio del siglo XXI a los conflictos capaces de alterar el «statu quo» internacional creado al final de la II Guerra Mundial en 1945 y administrado con mucha solvencia de fondo por liberales (Estados Unidos) y comunistas (URSS), es decir, el periodo felizmente descrito como de «guerra fría» que fue en realidad una paz armada, nuclearmente armada, pero duradera y útil. El comportamiento racional de las dos partes tuvo su gran prueba en la pudorosamente llamada «crisis de los misiles» de Cuba en octubre de 1962, cuando, según una expresión que hizo fortuna –y merecería algunos matices de atenuación– «el mundo estuvo al borde de la guerra nuclear».

Desde entonces no había sucedido nada particularmente notable en el terreno cuantitativo y de la consolidación de los nuevos Estados independientes nacidos de la descolonización, un fenómeno en general exitoso y que tradujo el realismo con que las grandes potencias europeas entendieron llegado el momento de lo que el vocabulario oficial de entonces llamó pomposamente «la hora de dar la libertad a los pueblos». No es ociosa esta mención porque no muchos años después esta oleada de presunta generosidad y sentido común por parte de las antiguas potencias coloniales, Reino Unido y Francia especialmente, fue reevaluada ya que los nuevos Estados, en África y Oriente Medio, serían pronto escenario de guerras sucesivas que han llegado en nuestros días, con el auge del rigorismo islámico-terrorista, a la situación que todos conocemos.

Y, para decirlo en seguida y entrar un poco más en la materia sugerida por el título de esta ponencia, se convertirían en «conflictos geoestratégicos» por la buena razón de que bastantes de los nuevos Estados optaron por regímenes políticos hostiles a los valores (y a las necesidades) de Occidente, singularmente el comunismo, o porque eligieron opciones nacionalistas y buscaron lo que, por ejemplo, el partido Baas sirio-iraquí (una palabra árabe que significa «renacimiento») percibió como una oportunidad única para desarrollar un programa que reuniera una política económica nacionalista con la nacionalización de sus recursos naturales

—el petróleo en concreto— la adhesión al movimiento de los llamados «No alineados» y el combate anti-colonial.

Visto lo visto, sobra decir que los regímenes nacidos de las ruinas de la monarquía, literalmente inventada por Gran Bretaña, en Iraq, y del fin de la presencia colonial francesa en Siria, se fueron al garete con el relevo generacional que dejó atrás la vigencia de una clase política vinculada cronológicamente a la II Guerra Mundial y las necesidades políticas y militares de Londres y París.

El escenario asiático, idéntico en lo referente a las aspiraciones nacionales anti-coloniales, con los ejemplos clásicos de la India e Indonesia, aunque equiparable cronológicamente, se vincula en cambio a la aparición de la gran potencia vencedora del Japón imperial, es decir los Estados Unidos, cuyos gobiernos eran por definición anticolonialistas. Su preocupación, paralela al crepúsculo estratégico de la potencia colonial en el área, Gran Bretaña, sería solo mantener una red de bases militares seguras y alianzas locales, lo que hizo con éxito y perdura hasta hoy.

El éxito relativo de lo sucedido allí —con la excepción del enorme revés de los norteamericanos en Vietnam cuando, torpemente, quisieron administrar el conflicto dejado allí por los franceses— debe ser anotado en este mismo momento con la constatación siguiente que propongo a la reflexión de ustedes: frente al desorden africano y medio oriental y su consecuencia de los masivos flujos migratorios, no hay indios o tailandeses o indonesios o vietnamitas o coreanos embarcando a la desesperada rumbo a un puerto lejano en un país extraño en el que poder sobrevivir. La enorme tragedia de la emigración masiva, y esta es una primera constatación de valor más o menos general, se acomoda a regiones concretas del planeta: África, principalmente sahariana u oriental, el Oriente Medio islámico ampliamente considerado, y América Central y, sobre todo, México con una sostenida emigración hacia los Estados Unidos explicada por razones casi estrictamente económicas.

### **7.3. Conflictos estratégicos y migraciones**

Así las cosas y tras el rápido vistazo al mundo de las migraciones, en este punto de la ponencia hay que discriminar y precisar un poco para ceñirse al título que relaciona tendencias migratorias y «conflictos estratégicos», lo que, aunque parezca paradójico, ayuda a clarificar las cosas porque sugiere una relación de causa-efecto: las pobres gentes huyen de la violencia regional interminable hija de razones políticas, económicas y —novedad importante— confesionales. Y el extraordinario escenario, extraordinario por su visibilidad en regiones amplias y muy distantes del planeta, remite a una consideración ya de naturaleza definitivamente estratégica.

Es útil recordar la notable y útil distinción conceptual entre táctica y estrategia, y el DRAE, según su costumbre, arriesga poco y dice que estrategia es, sencillamente, el «arte de dirigir las operaciones militares» y táctica el «conjunto de reglas a que se ajustan en su ejecución las operaciones militares». El diccionario de Manuel Seco, mucho menos consultado, se acerca mucho a la segunda definición anotada y dice de táctica que es «el modo de coordinar los distintos medios militares», mientras tiene la estrategia por el «arte de planificar y dirigir

las operaciones militares». El periodismo ha optado por simplificar, creo que juiciosamente, y distingue entre la táctica como instrumental y limitada, de la hora, del día o del mes, y la estrategia, por definición de medio y largo plazo. Y el enunciado de esta ponencia («conflictos estratégicos globales») redondea y clarifica la cuestión porque el adjetivo «globales» atina del todo y asume que la globalización imparabla en marcha, empezando por la de la economía, hace que un conflicto de cierta envergadura regional sea ya, por definición, de interés global y estratégico con solo cumplir una condición: que una gran potencia, o dos o tres, estén fuertemente involucradas en él. Inútil sería remarcar el ejemplo arquetípico disponible: la situación en Oriente Medio, donde la colisión entre Occidente y la Federación Rusa ha alcanzado proporciones de nueva «guerra fría» y está afectando gravemente al orden internacional vigente, entre otras cosas, por los fuertes flujos migratorios que produce.

Estos movimientos masivos y ajenos –ajenos a cualquier fundamento del Derecho Internacional– de varios millones de personas que huyen del horror, están integrados por individuos que, más que «emigrados» o «emigrantes», podrían ser llamados tal vez más adecuadamente «desplazados», y no parece arriesgado suponer que muchos de ellos podrían regresar a sus países de origen si una normalidad y una paz digna de ese nombre se instalaran en ellos. Pero eso, lo reconocemos sin esfuerzo, es poco probable... de modo que las atroces guerras en curso, por cierto, técnicamente oficiosas, sin una declaración entre Estados formalmente notificada como todavía se hacía el siglo pasado, durarán lo que los padrinos de las partes tarden en alcanzar un arreglo, pero incluso así, en el caso de Oriente Medio, África septentrional y parte de Asia Menor, habrá un duradero conflicto regional, porque el islamo-terrorismo, que ejemplifica el sedicente y autoproclamado «Estado Islámico», se mantendrá residualmente largo tiempo, como sucede con al-Qaeda.

Recuérdese que los atentados de las «Torres Gemelas» son de 2000, estamos en 2016 y, que se sepa, la organización terrorista, aunque castigada y asediada, está operativa y es un actor visible en la guerra de Siria y en operaciones puntuales en África. La violencia, pues, durará lo suficiente para que las migraciones, aunque atenuadas en gran medida, se mantengan, el fenómeno de los refugiados se sistematice, y perdure lo que Juan Martínez Cuesta ha descrito gráficamente con el título de su estupendo libro: «Con la frontera auestas».

Lo dicho hasta ahora prueba, creo, la relación íntima entre emigración y conflictos geoestratégicos, y sólo me queda añadir unas ideas para evidenciar la conducta de las grandes potencias ante este hecho, un desafío sin precedentes que está obligando a repensar el orden internacional vigente desde la conclusión de la II Guerra Mundial y el fin de la Guerra Fría... que ha dejado a la vieja Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, comunista, reducida a una «Federación Rusa» que se le parece muy poco... Tan poco que varios de los antiguos y relevantes Estados del Pacto de Varsovia, como Polonia, Checoslovaquia, Hungría o Rumanía, están ahora en la OTAN o en la UE.

Pero la grave crisis en Oriente Medio nos confirma en lo que los grandes maestros de esa ciencia que se llama «rusología», encabezados por la simpar octogenaria francesa Hélène Carrère d'Encausse, nos han aclarado tiempo ha: hace tiempo

que la URSS es ya, simple y llanamente, Rusia, la Rusia de siempre, la potencia nacida en el siglo XVI a partir del ducado de Moscovia consolidada y engrandecida por Iván el Terrible, un monstruo para nosotros, un gran estadista y servidor del Estado para muchos rusos. De hecho, en este régimen de una Rusia neo-zarista actúa Vladimir Putin como un zar... y por eso atiende a los imperativos de seguridad de su país, incluido el de mantener a cualquier precio una salida segura al Mediterráneo con bases militares incluidas, y eso explica su apuesta, su sangrienta apuesta, por el régimen de los Asad de Siria, que se las facilitó a la URSS hace muchos años y por eso Moscú se batirá hasta donde haga falta con tal de mantener el complejo naval de Tartús y el aeronáutico de Latakia.

¿Considerará siquiera por un minuto el Kremlin el sufrimiento de los sirios, convertidos masivamente en emigrantes o en candidatos a la emigración? No lo creo. En realidad, lo probable es que en este caso, como en otros muchos, prevalezcan los criterios de puro realismo político-militar sobre cualquier otra consideración. Por lo que la relación entre conflicto y emigración forzada que hemos señalado en Siria será de aplicación en otras latitudes, como el Golfo de Adén, vigilado estrechamente por los norteamericanos –y, por cierto, por los franceses– desde su base de Yibuti. O a Bahrein, una isla-Estado cuya relevancia se reduce a la gran base aeronaval norteamericana y cuyo régimen (sunní aunque la población es mayoritariamente shií y lo detesta) está físicamente guardado por un ejército de árabes mercenarios, en su mayoría jordanos)...

Nadie podrá reprochar a las hiperpotencias que atiendan a lo que consideran sus obligaciones, incluso si entre ellas se incluye el apoyo a la difusión de la democracia occidental, otro asunto que merecería otra ponencia y que no cabe aquí. En este lote no cabe quizá todavía el régimen chino pero es de señalar que Pekín observa una política igualmente atenta a sus intereses estatales en el Turkmenistán, de población musulmana y donde una guerrilla activa y difícil de erradicar pide en vano una autonomía digna de ese nombre y el régimen responde con la fuerza y se convierte así en un productor de emigrados, desterrados o exiliados.

¿Se podrá terminar con la tragedia –y cancelarla– antes de parar la imperdonable, pero entendible, forzosa emigración masiva? Hay escenarios muy distintos y si cabe un pronóstico más o menos favorable para el Iraq, que está digiriendo pragmáticamente la cuestión kurda y en vías de derrotar al «Estado Islámico» con la reconquista de Mosul, la esperanza se atenúa en Siria, por no hablar de Somalia o de Libia, verdaderos «Estados fallidos», o en los Estados musulmanes subsaharianos, como Níger o Malí.

La conclusión es sencilla: a los conflictos de intereses clásicos inherentes a la descolonización o a la rivalidad soviético-americana ha sucedido, principalmente por razones culturales, empezando por las confesionales que desgarran el Islam, un escenario caótico de magnitudes globales, una de cuyas manifestaciones, la emigración forzosa, constituye un vasto conflicto geoestratégico, que debería llamarse también «geotrágico». Ante él, las grandes potencias deberían acordar sus opciones, sus intereses y su visión del mundo para dar predominio a criterios humanitarios que pongan fin al inmenso dolor que causan. Pero no lo harán... Y serán incapaces de hacerlo por largo tiempo...





## **SEGUNDA PARTE**

# **LA ADAPTACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO A LOS NUEVOS RETOS SOCIALES. HACIA OTRA PLANIFICACIÓN Y GOBERNANZA Y HACIA OTRA CULTURA, PARTICIPATIVA Y PROACTIVA**



# 8 Hacia otra cultura del territorio y de la ciudad, como base de una nueva planificación y gobernanza

Antonio Serrano Rodríguez  
*Presidente de FUNDICOT*

## 8.1. Una nueva cultura en un nuevo modelo de desarrollo

Cabe poca duda de que ante una sociedad en un rápido ritmo de Cambio global, es necesario y urgente avanzar, tanto en el ámbito mundial como en el estatal, regional o local, hacia otra Cultura del Territorio y de la Ciudad, que propicie un nuevo Modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, compatible con el mantenimiento del patrimonio territorial, con la cohesión socioeconómica y la igualdad de oportunidades, y con unos equilibrios territoriales pacíficos y no contradictorios ni generadores de conflictos geoestratégicos.

Para ello es urgente avanzar hacia una «revolución cultural», como señala el papa Francisco en su Encíclica «Laudato Si», donde «vivir bien» sea compatible, entre otros aspectos, con no rebasar los límites ecológicos; lo que, por un lado, requiere cambios fundamentales en los sistemas de producción y consumo dominantes a nivel global, que son los responsables últimos de las presiones medioambientales y climáticas; pero que, por otro lado, son cambios imposibles sin modificaciones de gran calado en las instituciones, las prácticas, las tecnologías, las políticas, los estilos de vida y el pensamiento predominante.

La nueva Cultura exige unos nuevos principios más humanos y coherentes con las dinámicas de Cambio Global a los que se ha hecho referencia en la primera parte de este libro: defensa de una vida digna para todos (democrática, pacífica y con igualdad de oportunidades); defensa de una justicia incluyente que propicie desigualdades reducidas; búsqueda de niveles de salud y seguridad elevados para

toda la población; y procesos de cambio compatibles con los límites de la biosfera. Lo que a su vez implica una renuncia al individualismo egoísta de la sociedad competitiva y consumista actual, y la valoración de la cooperación y de la solidaridad como formas predominantes de unas nuevas relaciones humanas.

De forma más concreta, esta nueva Cultura debe valorar los intereses generales de los ciudadanos actuales y futuros, asociados a frenar y revertir el crecimiento de una huella ecológica que ha desbordado la biocapacidad del planeta en más de un 50%, y defender acciones que permitan reducir los impactos ecológicos asociados a las lógicas de la vigente sociedad de consumo. Es relevante, en ese sentido, considerar la derrotada iniciativa suiza, de septiembre de 2016, de someter a referéndum la inclusión en la Constitución del país que su relación huella ecológica/biocapacidad se situara en 1 para el 2050, promoviendo una economía verde que forzara la eficiencia en el uso de los recursos, y una economía circular que optimizara la desmaterialización de su economía. Aunque la propuesta no fue aprobada, esta iniciativa puede ser un buen ejemplo de la vía para conseguir la difusión y discusión de la problemática asociada a la insostenibilidad del Modelo de desarrollo vigente, que pueda servir de base a la formación de las nuevas pautas culturales requeridas. Aunque las esperanzas de este tipo de procesos no pueden ser muy elevadas, cuando se constata que esta propuesta suiza ha sido manifiestamente ignorada por los medios de comunicación fuera de Suiza.

Junto a la dimensión ambiental precisa en esta nueva Cultura, asociada tanto a la inmediatez como a la gravedad de procesos como el Calentamiento Global o el desbordamiento ecológico, hay que destacar una segunda dimensión socioeconómica asociada a la necesidad de valorar y plantear soluciones, también urgentes, a las dinámicas y condiciones de vida de una gran parte de la población (precariedad social, desigualdad económica y de oportunidades, marginalización de los jóvenes y de las mujeres, corrupción, etc.) generadoras de inestabilidad y conflictos de consecuencias crecientemente globales.

Y un tercer aspecto en la consideración de esta nueva Cultura y de las soluciones a las problemáticas más urgentes a afrontar, es que la imaginación, la innovación, los elementos disruptivos ligados a las nuevas TIC y la necesidad de adaptación a los nuevos retos sociales, globales y locales, deben tener, necesariamente, un papel determinante en la misma. Al igual que son imprescindibles unas nuevas formas de planificación territorial y urbana, que no sólo interioricen las nuevas cuestiones transversales surgidas: el cambio climático, la perspectiva de género, la salud, la accesibilidad universal, o la movilidad sostenible, entre otras, sino que sean capaces de marcar prioridades y pautas de integración de las inversiones presupuestarias correspondientes; y que, igualmente, establezcan nuevas e innovadoras metodologías de participación social en el desarrollo de las ciudades y del resto de los territorios.

En una era en la que internet y las relaciones virtuales han penetrado profundamente en la vida cotidiana de los ciudadanos, y particularmente de las nuevas generaciones, el cambio transformador exige relacionar efectivamente los procesos informales y los procesos formales de construcción y aplicación de políticas, institucionalizando las fórmulas y las actuaciones innovadoras que las TIC y estos

nuevos medios de interrelación propician, y consolidando los cambios a introducir en prácticas reales compartidas. Hay que favorecer el surgimiento de la cooperación en red, del procomún que potencie la utilización sobre la propiedad, de los emprendedores innovadores y creativos y potenciar el desarrollo de sus innovaciones; hay que integrar en la nueva Cultura los elementos ligados a las nuevas TIC que favorecen los intereses generales y permiten respuestas adecuadas a los nuevos retos sociales; y potenciar la capacidad de resiliencia de los ciudadanos ante los riesgos del Cambio global, rompiendo las barreras para que el cambio cultural se produzca.

Y hay que ser conscientes que en esta evolución existen tantas barreras como intereses que buscan mantener su preponderancia en el acceso a beneficios o cuotas de poder. Y que estos intereses particulares son significativos en los campos de la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, donde caben destacar las barreras asociadas a las inercias institucionales (resistencia a modificar las instituciones existentes y sus cuotas de poder, sus derechos adquiridos, o las normas que los sustentan), las inercias tecnológicas (defensa de las inversiones a largo plazo defendiendo la estabilidad de las condiciones en que se han producido), los intereses parciales de distinto tipo (corporativismo profesional defensor de sus ámbitos de trabajo, poder y decisión; intereses económicos ligados a la defensa de beneficios específicos individuales; intereses privados que exigen soluciones «ad hoc» para mantener sus privilegios; etc.). Tampoco se puede olvidar la importancia y resistencia al cambio de las pautas culturales establecidas, la importancia de la publicidad y de los medios de comunicación en la defensa e interiorización de estas pautas, y su resistencia implícita o explícita a la implementación de políticas que contradigan los intereses asociados.

Un buen ejemplo de esta incidencia de las pautas culturales lo encontramos en la resistencia a medidas de restricción del tráfico de vehículos privados en ciudades, pese, por un lado, a que una mayoría de los desplazamientos cotidianos de la población no los utilizan, y, por otro, a que el uso de esos vehículos tiene una fuerte incidencia en la contaminación urbana, que sí penaliza la salud de todos los ciudadanos, usuarios o no de dichos vehículos privados.

La cultura vigente y los intereses dominantes en la sociedad actual han llevado a un claro desencanto con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, porque los resultados de su aplicación –o no aplicación– han llevado a Modelos territoriales y urbanos claramente insatisfactorios para los intereses de la mayoría. Los desequilibrios territoriales y las fuertes desigualdades sociales generadas, la falta de actuación sobre los efectos de las previsible catástrofes naturales que han producido importantes daños e incluso muertos en los últimos años, la ampliación del espacio urbanizado o urbanizable de manera innecesaria, la priorización de los intereses de poderes fácticos que debilitan el Estado, reforzando el protagonismo de la especulación inmobiliaria y de la corrupción, son otros tantos ejemplos de una dinámica apoyada en formas culturales y de comportamiento que es necesario que sean erradicadas.

Es por lo tanto imprescindible el desarrollo de una nueva Cultura política y territorial que posibilite un nuevo Modelo territorial que debe sustentarse en una

democracia y en una planificación territorial y urbana menos tecnocráticas, más reales y eficientes, que tenga como base una adecuada y renovada cultura política, de la que la ética debe formar parte inseparable, al igual que la priorización de los objetivos de transformación en defensa del interés general de la comunidad.

Esta nueva Cultura es preciso que incorpore a los ciudadanos en la tarea de construcción, gestión y conservación de su entorno, informándoles, sensibilizándoles (favoreciendo su toma de conciencia) e implicándoles (corresponsabilizándoles) en la salvaguarda de su territorio y de su ciudad. Debe incorporar la «imaginación» propositiva de residentes y usuarios que permita rentabilizar el patrimonio local y acortar las brechas de la desigualdad social, poniendo en valor una conservación proactiva del Patrimonio territorial (natural y cultural) disponible. Debe ayudar a generar nuevos valores y formas de ver e interpretar el mundo y el territorio, así como mecanismos imaginativos y eficaces para lograr mejorar el uso de los recursos, su eficiencia y su aportación social, reformando las reglas que coartan o impiden su desarrollo. Los cambios en los marcos conceptuales y las lecciones aprendidas se deben consolidar en prácticas compartidas.

La nueva Cultura debe reconocer e integrar en el territorio y la ciudad las nuevas realidades y las consecuencias espaciales asociadas: el predominio de la economía digital y de la economía colaborativa, la necesidad de la transición energética, la imposición de unas nuevas relaciones laborales, etc., favoreciendo la diversificación de la actividad económica, el surgimiento y desarrollo de emprendedores innovadores, y potenciar la colaboración y la solidaridad.

Estas exigencias no son muy distantes de los contenidos y retos establecidos en el año 2015, con la aprobación de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, donde quedaba clara la defensa de cambios muy significativos en las pautas de desarrollo de la sociedad actual, como condición imprescindible para evitar situaciones catastróficas para la humanidad a medio-largo plazo. Ni con las establecidas en 2016 con la aprobación de la Agenda Urbana Europea y las conclusiones y propuestas del Habitat III, celebrado del 17 al 20 de octubre de 2016, reunión de ciudades auspiciada por Naciones Unidas que cada 20 años, desde 1976, viene congregando a todas las ciudades del mundo para encontrar pautas unitarias de buenas políticas para el bienestar de sus ciudadanos.

La Declaración de Quito de este Hábitat III, entre sus 117 consideraciones recoge dos que son fundamentales para los Objetivos que aquí se persiguen: la 14, que incluye los Principios interrelacionados defendidos por la Agenda Urbana, que se centran en erradicar la pobreza, avanzar hacia el bienestar general –principio ya recogido en la Agenda 2030: lograr economías urbanas inclusivas y sostenibles– y en asegurar la sostenibilidad ambiental, también en la línea de la Agenda 2030. En su consideración 15 se recoge la necesidad de un Nuevo Paradigma Urbano coherente y compatible con los anteriores principios del punto 14, y absolutamente coherente y compatible con las exigencias antes señaladas para la nueva Cultura territorial y urbana.

Los apartados siguientes (del 16 al 22) se centran en la llamada a una Acción Común; del 23 al 80 la Declaración se centra en el Plan de implementación de la Nueva Agenda Urbana que va a permitir avanzar hacia los Principios definidos,

coordinadamente con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas establecidas en la Agenda 2030, con una primera sección A (apartados 24 a 80) dedicada a los Compromisos de Transformación para lograr un Desarrollo Urbano Sostenible, una sección B (apartados 81 a 160) centrada en cómo lograr una Efectiva Implementación de las medidas necesarias (buen gobierno, planificación urbana, medios para dicha implementación), terminando en los apartados 161 a 175, con los criterios para el Seguimiento/Monitorización y Revisión de la Agenda.

Esta Declaración de Quito en gran parte es heredera de los contenidos de la Agenda Urbana Europea, cuyos elementos sustanciales son generalmente incorporados, pero cuyo detalle presenta una mayor relevancia para la situación de ciudades como las españolas. En síntesis, esos contenidos se centran en los aspectos siguientes, cuya incorporación a las pautas culturales de los ciudadanos, de los agentes sociales y de los políticos y responsables son fundamentales:

- 1) Conseguir la aceptación, e inclusión e integración social de los inmigrantes y refugiados.
- 2) Asegurar una calidad del aire en las ciudades que garantice la salud humana.
- 3) La reducción de la pobreza urbana y la regeneración de los barrios degradados con la inclusión social de sus residentes.
- 4) Asegurar, para los que no tienen otras alternativas, el acceso a una vivienda pública de buena calidad.
- 5) Potenciar la economía circular, aumentando la reutilización, reparación, reacondicionamiento y reciclado de materiales y productos existentes, para promover un nuevo crecimiento y oportunidades de empleo.
- 6) Fomentar el empleo y la cualificación de la economía local, con políticas que:
  - a. atraigan y mantengan a las empresas;
  - b. favorezcan la creación de nuevas empresas;
  - c. se favorezca la producción y consumo local;
  - d. se apoyen nuevas formas de trabajo; y
  - e. se garantice la formación en habilidades dirigidas a satisfacer necesidades sociales.
- 7) Debe enfocarse con urgencia la adaptación al cambio climático, incluyendo soluciones de infraestructura verde urbana y la prevención y gestión de los riesgos sobre el patrimonio y los ciudadanos.
- 8) Conseguir un cambio estructural a largo plazo en los sistemas energéticos hacia las energías renovables, la energía distribuida y la eficiencia energética.
- 9) Asegurar cambios en las zonas urbanas (en crecimiento, contracción y regeneración) respetuosos con el medio ambiente y la mejora de la calidad de vida, propiciando, entre otros aspectos, la renaturalización/enverdecer áreas urbanas.
- 10) Lograr una movilidad urbana sostenible y eficiente a través del transporte público, la movilidad suave (caminar, montar en bicicleta, el espacio

público) y la accesibilidad (para niños discapacitados, ancianos, jóvenes, etc.) y un transporte eficiente, con buena accesibilidad y conectividad interna y externa.

- 11) Facilitar una transición digital que asegure buenos servicios públicos digitales a todos los ciudadanos y cree oportunidades de negocio.
- 12) Realizar una contratación pública innovadora, responsable y eficiente.

## 8.2. Nuevas prácticas de democracia y participación

Son muchas las ocasiones en que se han reiterado los fallos de los procesos de participación pública ciudadana en tradiciones y culturas como la española. En ellos existe un escaso interés del ciudadano en dicha participación, porque percibe una clara lejanía e ineficiencia de la misma en la toma de decisiones. Por otra parte, las administraciones y los técnicos implicados en los procesos que normativamente requieren dicha participación pública, sustancian ésta en una mera información pública y en una consulta «ex-post» a los interesados, facilitando una actitud pasiva y dependiente del ciudadano, asociada habitualmente más a la queja y al conflicto que a la propuesta.

La experiencia española, o la del resto de países con esquemas más formales que reales de participación pública, muestran que ésta juega un papel anecdótico y prácticamente irrelevante en los procesos de decisión, en gran parte como consecuencia de la antes señalada falta de cultura territorial, urbanística y ambiental. Lo que lleva a que la búsqueda de una verdadera participación pública requiera habilitar, por parte de los poderes públicos, garantías y mecanismos que faciliten dicha participación. Lo que exige organizar programas de apoyo a la misma, con recursos públicos, que permitan involucrar a una mayor cantidad y variedad de los actores concernidos por las actuaciones consideradas, e incorporar acciones de formación y aprendizaje de cómo participar y de para qué sirven las actuaciones consideradas y la participación asociada a ellas. La transparencia, información y posibilidad de auto-organización de los ciudadanos son elementos fundamentales a considerar en esa nueva forma de participación pública, donde también por parte de los poderes públicos se debe facilitar la incorporación de mediadores-facilitadores, o de técnicos especializados, que aporten técnicas de motivación o de estimulación positiva a los ciudadanos para la citada participación.

A este respecto es preciso destacar que la participación pública debe constituir un elemento nuclear para los nuevos procesos de redacción del Planeamiento territorial y urbano; lo que exige profundizar en la búsqueda de las citadas nuevas formas de participación e implicación pública, que superen las insuficiencias e ineficiencias de la formalización actual de las mismas. En particular, es necesario que la población conozca el objetivo final de su participación, trascendiendo la mera información o consulta, sea consciente de las consecuencias de las alternativas de actuación adoptadas, y pueda implicarse —con conocimiento de causa— en las decisiones a adoptar junto con los poderes públicos. En estos procesos Urbanísticos o de Ordenación del Territorio, los antes señalados técnicos especialistas, mediadores o facilitadores, pueden jugar un papel decisivo también como «traductores»



para el ciudadano del lenguaje complejo y técnico que los mismos implican, ya desde la fase de inicio o avance del Plan, ayudando a comprender los procesos en su conjunto, y facilitando que la población interiorice, concierte y asuma los objetivos finales de su participación; y se corresponsabilice, junto con los poderes públicos, de las decisiones a adoptar para avanzar hacia los nuevos Modelos de desarrollo territorial y urbano exigibles.

Para concluir, en primer lugar, no cabe duda de que en los procesos de planificación, gestión y transformación hacia un nuevo Modelo de desarrollo territorial o urbano, además de los procesos de formulación técnica y administrativa de los planes, debe contarse con una verdadera Participación ciudadana de abajo hacia arriba, porque son los propios ciudadanos, junto a los políticos elegidos democráticamente, los que deben proyectar el futuro del territorio y la ciudad, así como los objetivos de calidad para los mismos, exigiéndoles en el propio proceso de participación su corresponsabilidad en su logro; y ello mediante su implicación directa en las tareas de transformación, gestión, disciplina y conservación de su entorno. De esta manera, todo proceso de planificación se debe convertir en un proceso transparente de información, sensibilización (favoreciendo la toma de conciencia de los ciudadanos sobre los problemas y sus causas) e implicación (corresponsabilización en la ejecución y control de las actuaciones que se aprueben) de la población en la salvaguarda de su territorio y de su ciudad, de forma que simultáneamente se convierta también en un proceso de generación de nueva Cultura territorial y urbana.

Y en este sentido hay que señalar que existen numerosas «buenas prácticas» de participación pública que han demostrado que una planificación territorial y urbana más participativa, menos tecnocrática y más consensuada, son más eficientes en la consecución de los Objetivos buscados por el Plan. Estas nuevas prácticas incorporan nuevas técnicas y metodologías de trabajo que permiten enriquecer la lectura del territorio y de la ciudad para el común de los ciudadanos, de manera que la incorporación de aspectos cualitativos de la realidad junto a los clásicos indicadores cuantitativos, permite una mejor mediación entre usuarios, técnicos y administraciones competentes; y sobre todo, el construir soluciones y tomar decisiones de abajo hacia arriba, con una mayor corresponsabilización de la ciudadanía para un verdadero desarrollo de las decisiones adoptadas.

Una segunda conclusión se centra en las posibilidades que incorporan las TIC para promover un Urbanismo y una Planificación del territorio, más participativos, no sólo en la fase de alegaciones de los documentos, sino de manera proactiva, directamente en la redacción y gestión de los mismos. E, igualmente, para potenciar el crecimiento de una Democracia deliberativa que facilite la adopción de políticas concretas participadas –planes de inversión, decisiones puntuales sobre gestión pública de los servicios urbanos, etc.–, ofreciendo soporte directo para la participación tanto en los debates públicos como en la adopción de acuerdos sobre las alternativas en concreto a aplicar, o sobre su gestión. Las TIC no sólo han posibilitado ya más participación y han favorecido las posibilidades de una democracia deliberativa y participativa, sino que continuamente incorporan nuevas posibilidades para la mediación entre usuarios y administraciones. No obstante,

para viabilizar estas mayores posibilidades que ofrecen para construir soluciones y tomar decisiones de abajo hacia arriba, debe superarse su actual etapa, en parte experimental, y solventar de forma urgente las desigualdades de hecho que impliquen la actual brecha tecnológica y la fragmentación o segmentación de los grupos de participantes que tal utilización conlleva. Otra vez el avance hacia una nueva Cultura exige una acción decidida en la formación, capacitación, acceso y utilización de las nuevas tecnologías por parte de todos los ciudadanos, con soluciones transitorias que permitan salvar la brecha de las personas mayores y de las menos familiarizadas con estas tecnologías.

Una tercera conclusión define el ámbito local como idóneo para impulsar la nueva Cultura de la participación, tanto por motivos de identificación y comprensión más directa de los problemas (sentido de pertenencia del ciudadano a su territorio) como por la posibilidad que dicho ámbito implica para una acción proactiva del ciudadano y la capacidad directa de empoderamiento del mismo. También es este ámbito local el más adecuado para la integración de conocimientos ciudadanos, espacios informales y redes de actores, así como para la generación y experimentación con fórmulas innovadoras de participación.

En este sentido, en el 8°CIOT-8°CDU se han presentado interesantes experiencias holandesas sobre nuevas metodologías abiertas de participación y colaboración público-privada en el desarrollo de las ciudades de los Países Bajos. En ellas, las coaliciones para fomentar la innovación entre la sociedad civil, las administraciones locales y estatales y las empresas, han permitido la puesta en marcha de proyectos innovadores de fuerte incidencia en el empleo, la actividad y el valor añadido local. Puede señalarse que estas experiencias muestran cómo la sociedad e iniciativas locales han permitido pasar, primero, de una I+D corporativa local a un fase de desarrollo y puesta a disposición del producto para el ciudadano; y, en la actualidad, a una innovación abierta colaborativa, donde la experiencia, el enfoque hacia el consumidor, la actitud innovadora, los fondos de riesgo y el «crowdfunding» para facilitar la inversión, junto a la colaboración local emprendedora, son las bases de los nuevos desarrollos urbanos y territoriales, en los que cada territorio y ciudad, en base a sus experiencias y potencialidades, ha buscado el ámbito de especialización más adecuado para los mismos («hub» de conexiones, ciudades de la salud, centro de alta tecnología, etc.) dentro del mantenimiento de unos niveles responsables de diversificación urbana y territorial.

### **8.3. Los claro-oscuros de la situación del planeamiento territorial y urbano actual**

Ya se ha señalado que la dimensión política intrínseca al propio concepto y proceso planificador está ausente en muchos de los procesos de planificación territorial y urbana que se llevan a cabo, o no es verdaderamente asumido por los políticos que ponen en marcha el proceso planificador, lo que hace que sean muchos los casos en que la planificación queda en un mero documento, no asumido ni aplicado por las administraciones que serían competentes en el proceso. Lo que ha dado lugar a la expansión de las urbanizaciones extensivas sobredimensionadas, y a fenómenos

metropolitanos y regiones funcionales urbanas con incrementales niveles de dispersión de la urbanización por el territorio, que plantean problemas crecientes de contaminación, ineficiencia e insostenibilidad territorial y ambiental, ni abordados ni resueltos mayoritariamente, pese a su grave incidencia sobre el bienestar y salud de los ciudadanos.

Por otro lado, muchas visiones de algunos profesionales, o visiones tecnocráticas de la planificación territorial y urbana olvidan que toda planificación ha de partir, necesariamente, de la explicitación de sus Objetivos (qué se pretende para el futuro socioeconómico, ambiental y territorial del espacio objeto de planificación), cuya dimensión política es intrínseca al propio concepto y proceso planificador. La ausencia de esta dimensión, o de su verdadera asunción por los políticos que ponen en marcha el proceso planificador, hacen que, como se ha señalado, sean muchos los casos en que aquella planificación queda en un mero documento, no asumido ni aplicado por las administraciones que serían competentes en el proceso.

En el 8ºCIOT-8ºCDU se recogieron ejemplos de normativa específica vigente que regulan procesos de Ordenación del Territorio, como en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, donde las leyes quedan sin ejecutar por desconsideración del poder político competente, que ni deroga la normativa ni opta por su aplicación. Así, la Comunidad Autónoma con el municipio más poblado de España, que configura un área metropolitana que excede los propios límites de la Comunidad, carece de instrumento de ordenación territorial explícito, lo que ha dado lugar a serios problemas de coherencia, desde la perspectiva de los intereses generales, en el desarrollo de la propia Comunidad.

No obstante, hay que señalar que desde la década de los años noventa se ha producido en todo el Planeta, y principalmente en Iberoamérica y Europa, un avance importante en la elaboración de documentos de ordenación territorial, ambiental y urbana, así como se han multiplicado los ejemplos de «buenas prácticas» en la planificación y gestión en estas materias. Las formas, componentes y contenidos de estos documentos han sido, y son, muy diferentes en objetivos, planteamientos, regulaciones y grado de exigencia en cuanto a su cumplimiento, pero existen numerosas «buenas prácticas», y se ha procurado comprender errores cometidos, en su caso, para aprender y evitar repetirlos.

En estas «buenas prácticas» de Ordenación del Territorio se evidencia que un buen manejo de los instrumentos disponibles y su coordinación con los programas económicos y ambientales, permiten programas de desarrollo más sostenibles, socialmente más integradores y territorialmente más equilibrados. Igualmente estas «buenas prácticas» evidencian que es posible compatibilizar, desde una planificación territorial previsor, el uso responsable y la rentabilización económica de las oportunidades turísticas y medioambientales, así como controlar los procesos urbanísticos, poniéndose de manifiesto la rentabilidad de planteamientos de naturaleza integradora coordinados desde la planificación del territorio. Aunque también queda de manifiesto que se trata de una tarea compleja que siempre requiere de decidida voluntad política.

Ejemplos concretos a este respecto pueden ser algunas de las experiencias históricas de Canarias, los nuevos enfoques en la Comunidad Valenciana o el Plan de

Ordenación del Litoral (POL) de Cantabria de 2004. En concreto, la Comunidad Valenciana ha propuesto, sobre el Área metropolitana de Valencia, una actuación vertebradora a nivel territorial con tres planes territoriales con incidencia en el área: el de Protección de la Huerta, el de Infraestructura Verde del Litoral y el de Movilidad del Área Metropolitana, combinando movilidad sostenible, conservación del patrimonio natural y cultural, y participación pública mediante la creación de un nuevo espacio público –o de uso comunitario– por parte de la población de la región urbana.

En Cantabria, como se aprecia en una ponencia de páginas siguientes, su Plan de Ordenación del Litoral (POL) se ha desarrollado en el entorno de la Bahía de Santander con un Plan Especial cuyo objetivo prioritario es recuperar la calidad ambiental y paisajística, profundizando en la propuesta de modelo territorial y de objetivos que predefinió el POL. Y en el Congreso se han expuesto lo que serían los Objetivos de un nuevo Plan Regional de Ordenación del Territorio que se enmarcarían claramente en las líneas recomendadas: búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento consensuado; propuesta de estructuración y reequilibrio territorial; territorio sostenible ante el reto del cambio climático; conservación y puesta en valor del Patrimonio territorial; y un medio rural activo y habitado.

Se han considerado también nuevas perspectivas en la Ordenación del Territorio, fundamentalmente en los Países Iberoamericanos, con dosis elevadas de sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del Patrimonio territorial, que aparecen como una oportunidad para desarrollar «buenas prácticas» ejemplares, evidenciando los potenciales que dicho Patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del Cambio Global. Como ejemplo cabría citar el caso de la «Política de Gestión Territorial Integrada» chilena, que considera una planificación integrada (combinando territorio y economía) con la recuperación de la escala local y sus actores para poder autodefinir la vocación productiva de cada territorio y avanzar hacia una mayor cohesión territorial. Se pretende potenciar el partenariado público-privado desde las organizaciones territoriales –con el apoyo del Estado chileno– para estimular iniciativas de desarrollo local con un enfoque territorial coordinado, multinivel e intersectorial, definiendo nuevas estrategias de desarrollo territorial regional, con el objetivo de recuperar el bienestar colectivo a través de las mejores decisiones públicas, coparticipadas por los distintos actores, en defensa del interés general.

Debe destacarse, igualmente, que en la UE se mantiene la importancia de la «política de cohesión» en su dimensión territorial, buscándose la eficiencia en las actuaciones públicas, con la incorporación de evaluaciones respecto a la consecución de los Objetivos de las actuaciones: «ex ante», «intermedias» y «ex post». Se persiguen «inversiones territoriales integradas» con los Objetivos básicos de mejora de la competitividad, promoción de la I+D+i, y de la protección del medio ambiente. Se demandan crecimientos inteligentes y sostenibles. Y se manifiesta que los cambios de valores y actitudes en los fondos estructurales europeos son catalizadores de nuevas tendencias, propugnándose un reforzamiento institucional y de las redes de coordinación (red de iniciativas urbanas, por ejemplo) y de

cooperación territorial a escala local (caso de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integradas-EDUSI).

Por el lado negativo, hay que señalar que se denotan importantes carencias en la relación entre Ordenación del Territorio, Urbanismo y el desarrollo de la economía digital y las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). La planificación territorial y urbana continúa teniendo una escasa consideración de la importante brecha digital urbano/rural existente en la actualidad, y de su fuerte incremento ante las nuevas redes de banda ancha ultrarrápida de fibra óptica; lo que tiene importantes repercusiones en la desigualdad del desarrollo de la economía, el empleo y la sostenibilidad territorial. Son muchos los casos en que se constata que la ordenación territorial y urbana no está prestando a las infraestructuras de telecomunicación la atención que requieren, ni valorando las potencialidades que representan para el desarrollo. Frecuentemente se hace un diagnóstico incompleto de las mismas, y no hay una propuesta de ordenación territorial o urbana que incentiven la función territorial de tales infraestructuras, ni la función de sus servicios de cara al futuro.

Pero, como se ha señalado anteriormente, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han irrumpido con fuerza en la forma de relacionarse las personas y éstas con el entorno, estableciendo procesos disruptivos que no pueden dejar de ser tenidos en cuenta, ya que conllevan nuevas relaciones económicas que generan cambios en los usos del suelo. Las TIC significan una oportunidad para mejorar la Gestión de los Servicios Territoriales y 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, objetivo normalmente asociado a los «territorios o ciudades inteligentes (“Smart Cities”))». El Planeamiento Urbanístico y Territorial debe incorporar esas potencialidades evitando las disfunciones que implicaría quedar al margen de los cambios sociales y económicos ligados a las TIC.

Además, los territorios y las ciudades son ecosistemas complejos que se convierten en escaparate dinámicos de las transformaciones sociales, tal y como la crisis económica iniciada en 2008 ha contribuido a hacer más visible. Conceptos como los de «territorios o ciudades inteligentes»<sup>1</sup> deben aprovecharse, utilizando los potenciales que las TIC implican para la mejora de la calidad de vida y de la accesibilidad de sus habitantes, o para asegurar una mejora en la sostenibilidad del desarrollo económico, social y ambiental, tanto en la dinamización territorial como en el rediseño urbano. En efecto, las TIC permiten que los ciudadanos interactúen con la ciudad y el territorio de forma multidisciplinar, adaptando éstos, en tiempo real, a sus necesidades, de forma potencialmente eficiente en calidad y costes, mediante la oferta de datos abiertos y de soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas. Cada ciudadano es un sensor que envía

1. Recogidos en el caso de las «Smart Cities» en el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, aprobado por el Gobierno de España como parte de la Agenda Digital Española, que nace en el contexto de la Estrategia Europea 2020.

información mediante sus dispositivos. Conseguir recopilar y procesar toda esta información y utilizarla para su beneficio, sin mermar la intimidad ni los derechos de los ciudadanos, es factible a través de la incorporación del Big Data a los análisis y planificaciones/gestiones territoriales y urbanas.

Pero en esta transformación y rediseño urbano debe huirse de priorizar los «oportunismos de negocio tecnológico» que no responden a necesidades ciudadanas reales y generan más efectos negativos que positivos sobre estos. Para ello es imprescindible que en este rediseño participen de una manera efectiva los legisladores y planificadores territoriales y urbanos, dotando al Planeamiento Territorial y Urbano de la imprescindible visión multidisciplinar que exigen los tiempos del Cambio Global.

Por último, es importante señalar que ha quedado también patente en el 8ºCIOT-8ºCDU la incidencia que ha tenido la crisis económico-financiera, iniciada en el año 2008 en España, en la drástica limitación de recursos económicos para la intervención, lo que ha conllevado que ésta haya quedado muy por debajo de lo planificado, limitando fuertemente los resultados previstos. Es el caso, por ejemplo, de las Actuaciones Integrales Estratégicas del POL de Cantabria, destinadas a la ejecución de políticas sectoriales de carácter productivo, de reordenación o ambientales, cuyo recorrido han sido muy inferiores a las expectativas, particularmente en lo concerniente a las actuaciones ambientales y las de reordenación. O el caso del Programa Marco de Sostenibilidad de la finca patrimonial del Estado «Isla de La Graciosa», donde se concluye que hay un problema de escasa ejecución de actuaciones, principalmente por las dificultades derivadas de la coordinación entre diferentes administraciones, aunque también la falta de financiación presupuestaria por la crisis económica y la escasa disponibilidad de suelo libre en la zona urbana de la isla (en concreto para ubicar el centro de visitantes que se propone en Caleta de Sebo) explican dicha escasa ejecución.

## **8.4. Regeneración territorial y urbana**

La adaptación a la Sociedad del Cambio Global y a los nuevos retos de la sociedad global en armonía con las necesidades de la biosfera, así como la nueva Cultura y Objetivos a que hacemos reiterada referencia en este libro, obligan a una nueva perspectiva de la intervención territorial y urbana, en la que destaca el papel de la Regeneración, Rehabilitación y Renovación con base a propuestas territoriales y urbanas para cada ámbito espacial, aprovechando sus potencialidades y ventajas comparativas asociadas, que permitan mantener o recuperar el bienestar/buen vivir de toda la población del mismo, y la sostenibilidad ambiental del nuevo Modelo de desarrollo. Estas propuestas deben partir de enfoques integrados, que no sólo incorporen los valores de la sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social, junto a los culturales y de buena gobernanza como cualidades imprescindibles, sino que lo deben hacer desde una visión multidisciplinar e intersectorial que supere los enfoques parciales, y aborde la ciudad y el territorio como un todo funcional. Lo que también implica que deben conectarse las políticas urbanas, ambientales y territoriales con las socioeconómicas y con la iniciativa

privada y de los usuarios del territorio y de la ciudad, evitando conflictos por el espacio público, y promoviendo el surgimiento de la innovación del sujeto usuario y las «nuevas territorialidades» asociadas.

Hay que destacar que, frente a este enfoque deseable, en el Congreso se ha mostrado la actual prevalencia, en la mayor parte de los casos estudiados, de enfoques sectoriales, y en general solo físicos, sin incorporar lo económico-social, ambiental y cultural. Y ello ha llevado a la insostenibilidad del modelo de urbanización dispersa prevalente, lo que hace perentorio reenfocar la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana desde una perspectiva de administración del suelo (limitación del perímetro de crecimiento urbano), valorando el papel específico de la zonificación y de las infraestructuras económicas desde la perspectiva de su contribución contradictoria al desarrollo urbano, territorial y regional. Como se ha señalado, debe minimizarse la nueva expansión urbanística fuera de la ciudad consolidada y perseguir y revertir las numerosísimas edificaciones ilegales o irregulares sobre el territorio, derivadas de la tradicional falta de una adecuada disciplina urbanística (problema todavía irresoluto en el panorama urbanístico-territorial español), regenerando, compactando y densificando el suelo urbano ya consolidado; y actuar sobre esta ciudad consolidada desde enfoques integrados que incorporen los valores de la sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social, junto a los culturales y de buena gobernanza. La insostenibilidad del modelo de urbanización dispersa exige reenfocar la ciudad existente desde una perspectiva de administración del suelo, proceso sobre el que dos Comunidades Autónomas (la Valenciana y la de Castilla y León) han explicado sus intervenciones para la desclasificación de suelo excedente (por falta viabilidad económica, incumplimiento de plazos, procedimientos, etc.) y los mecanismos para corregir la otra vez numerosísima incidencia de edificaciones ilegales o irregulares sobre el territorio.

La Regeneración territorial y urbana tiene también 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 del sistema productivo y del consumo. La Regeneración territorial y urbana debe potenciar la «industria verde», la innovación en la gestión (cooperativas de rehabilitación), la apuesta por sistemas urbanos complejos y diversificados (territorialmente policéntricos), la necesidad de un Urbanismo que pase del negocio inmobiliario a la preocupación por el buen vivir ciudadano, la apuesta por «incentivos» en lugar de subvenciones, la potenciación de una accesibilidad sostenible no motorizada, y el reforzamiento de nuevas centralidades y de la ciudad compacta.

La imprescindible mejora en el ahorro y eficiencia energética, y en su correlato de emisión de gases de efecto invernadero, exige que los procesos de Regeneración consideren las condiciones biofísicas y climáticas y reduzcan las necesidades de movilidad por parte del modelo territorial y urbano definido. Se puede reducir hasta en más de dos tercios el consumo domiciliario energético con diseños y medidas adecuadas, y potenciar las ventajas de la ciudad compacta frente a la ciudad dispersa desde la perspectiva de la eficiencia energética y ambiental. Y ello



atendiendo a la urgencia en prever los cambios necesarios de Modelo de desarrollo ante el previsible rápido incremento de los costes energéticos y de los efectos del difícilmente reversible proceso de Calentamiento Global.

Adicionalmente, la Regeneración asociada al avance hacia un nuevo Modelo de desarrollo debe incorporar de forma específica el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona. Derecho que tras la Ley de Suelo de 2008, que estableció una reserva mínima del 30 por 100 del suelo de uso residencial para viviendas en régimen de protección pública, se asocia fundamentalmente a la oferta suficiente de este tipo de viviendas, que pueden llegar a estar sujetas a limitaciones más estrictas (propiedad pública con alquiler u otras modalidad de uso, derechos de adquisición preferente por parte de los poderes públicos competentes, etc.). El nuevo Modelo de desarrollo debe incorporar de forma específica medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona, teniendo en cuenta que en España existe una fuerte infrautilización del parque residencial urbano disponible, y existe calificado suelo urbanizable para cubrir las necesidades de un crecimiento tendencial de la demanda hasta el 2050.

Demanda que se produce en un marco en el que el INE contempla dinámicas demográficas negativas, lo que magnifica la dimensión del superávit edificatorio. Sin embargo, continúan los desahucios, la infravivienda y el hacinamiento entre la población, la concentración de viviendas vacías en el sistema financiero y en la SAREB, y políticas municipales y autonómicas que, frente a la prioridad de satisfacer este derecho a una vivienda digna, imponen la de obtener recursos financieros, vendiendo su parque residencial. Aunque también hay que señalar que algunas CCAA han puesto en marcha normativas con la finalidad de poner en uso las viviendas desocupadas, primero mediante medidas de fomento y, subsidiariamente, con medidas sancionadoras que, incomprensiblemente, han sido recurridas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, cuyas sentencias clarifican el fuerte componente ideológico presente en unos u otros comportamientos.

También se han recogido en el Congreso ejemplos de la incidencia de la presión ejercida por el mercado inmobiliario, dejando de lado la incorporación de criterios ambientales y sociales en su desarrollo, y primando el interés privado sobre unas políticas urbanas que deberían estar más encaminadas a un reequilibrio territorial y a la recuperación del medio urbano para la ciudadanía. Es el caso, hasta 2015, del desarrollo de la ciudad de Madrid, que, atendiendo a esos intereses privados, se ha basado en modificaciones puntuales en suelo urbano, que frente a los clásicos desarrollos en suelo urbanizable cuentan con una rentabilidad económica mayor, derivada de su situación privilegiada en el conjunto de la ciudad. Así, todas las actuaciones planteadas en Madrid hasta 2015, con modificaciones puntuales del PGOU97, tenían en común un incremento de edificabilidad respecto a la situación prevista en el planeamiento vigente, en un contexto legal que contiene importantes reducciones de las cesiones, no exige la reserva de suelo para viviendas con algún tipo de protección, y su destino final son usos lucrativos vinculados con el sector terciario. Buenos ejemplos son: los cambios de uso en edificios incluidos dentro del Catálogo de elementos protegidos del Plan General, destacando dos edificaciones de gran relevancia dentro del conjunto urbano de



Madrid, como son el Edificio España y Canalejas; el tratamiento favorable a los intereses privados de los grandes equipamientos de sistema general, ya sean de carácter público o privado, citando como ejemplos la ampliación del Santiago Bernabéu, del Palacio de Exposiciones y Congresos –ordenado a través de un Plan Especial–, del Estadio de La Peineta –que se está ampliando para acoger el nuevo estadio del Club Atlético de Madrid– o del Mercado de la Cebada; los grandes desarrollos dentro del suelo urbano, citando las antiguas instalaciones de la fábrica de cerveza Mahou, el Estadio Vicente-Calderón y la prolongación del Paseo de la Castellana; o la reconversión de los usos públicos obsoletos ubicados en posiciones centrales de la ciudad, como sería el caso del Taller de Precisión de Artillería o de las cocheras de Cuatro Caminos. Actuaciones todas ellas, cuyo balance de beneficios públicos/privados en las condiciones en que se han venido produciendo, no pueden considerarse equilibrados para el interés general.

Desde una perspectiva complementaria, la Regeneración para un nuevo Modelo de desarrollo exige modelos de movilidad sostenible, rentabilizando e integrando urbanísticamente con este objetivo las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes. Particular preocupación debe tenerse con la problemática de la movilidad y sociabilidad infantil y de las personas de la cuarta edad, que deben ordenarse atendiendo a sus intereses y no a las «inseguridades de sus cuidadores». De nuevo hay que reiterar que las actuaciones de Regeneración, como la peatonalización de ciertas áreas por motivos culturales y de mejora de la calidad de los entornos, deben considerar también sus consecuencias (ambientales, socioeconómicas y sobre el paisaje) con especial referencia a sus efectos sobre la adecuación de los espacios públicos a las nuevas necesidades sociales (población de mayor edad media, necesidad de promover la cohesión social y la reducción de la contaminación acústica y del aire, etc.).

Como buenas prácticas en este sentido, en el Congreso se han destacado, entre otros, el ejemplo del Plan de Movilidad Ciclista de Cantabria (PMCC) como compromiso del Gobierno de Cantabria para: activar y fomentar el uso cotidiano de la bicicleta, transvasando usuarios del vehículo privado; facilitar la existencia de condiciones adecuadas para el uso de la bicicleta y en especial la seguridad de los ciclistas; reducir el consumo de recursos y emisiones; reequilibrar el reparto del espacio público y las condiciones de uso del mismo; y promover hábitos saludables con, en resumen, el objetivo final de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, su entorno urbano y la descarbonización global. También las actuaciones de peatonalización, en el caso de Las Palmas de Gran Canaria pueden citarse como ejemplo de claros efectos positivos sobre la dinamización del tejido comercial y turístico, y sobre las variables de calidad de vida urbana (aspectos sociales, ambientales, culturales, recreativos, etc.).

No obstante, en el Congreso se ha planteado hasta qué punto el diseño de estas actuaciones es correcto y se generan beneficios equilibrados para los demandantes/clientes del tejido comercial de la ciudad, respecto a la totalidad de las afecciones sobre el paisaje, la calidad del entorno y la disminución de la contaminación acústica y atmosférica; o si, por el contrario, las actuaciones se llevan a cabo con objetivos distintos, generando perjuicios o beneficios teóricamente no buscados ni

deseados. Así, por ejemplo, se constata que la movilidad en la población infantil está condicionada por la actitud/inseguridades de los adultos, y queda restringida por la protección (o sobreprotección) de estos, sin tener en cuenta los intereses infantiles. El juego y las actividades de ocio y tiempo libre son dirigidas (la presencia de menores en la calle, vía pública o espacios naturales integrados en la ciudad es cada vez menor) y se limitan a espacios acotados como la casa familiar o parques y canchas. La participación en actividades extraescolares está estrechamente vinculada a las necesidades familiares, según las jornadas laborales, y la oferta de actividades culturales o artísticas, como la música o la danza, u otras como actividades plásticas, cocina, manualidades o artesanía, son muy escasas o inexistentes en el entorno urbano, y más aún en el centro de la ciudad.

Por último, en el Congreso se ha mostrado que la complejidad administrativa de la regulación de la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana, la poca financiación pública disponible, y la excesiva confianza en el mercado, ponen en tela de juicio su operatividad real, que sólo será viable con una mayor implicación pública en el proceso, sobre todo en los ámbitos urbanos más desfavorecidos.

## **8.5. La necesidad de un buen gobierno**

Los aspectos considerados en los epígrafes anteriores nos llevan a que la nueva Cultura que se propone y las nuevas formas de implicación de la sociedad en las tomas de decisiones deben ir asociadas a prácticas de buen gobierno o gobernanza, que impliquen asumir una nueva relación de las Administraciones y de los Gobiernos con los ciudadanos. Nueva relación que suponga que, específicamente en lo que atañe a la planificación, gestión y disciplina territorial, urbana y ambiental, se aseguren mecanismos de concertación, colaboración, cooperación interadministrativa e interdepartamental, y de participación real y efectiva de una sociedad civil que, previamente, haya sido debidamente informada, concienciada, tenida en cuenta en la concertación de objetivos, alternativas y actuaciones, y con la que se haya llegado a acuerdos de corresponsabilización en el desarrollo de las mismas.

El liderazgo de la política y la definición de una visión o Modelo territorial de futuro basado en la coherencia y la concertación entre los intereses de la sociedad civil y los de los actores económicos, exige –como se ha destacado en el 8ºCIOT-8ºCDU– combinar esa coherencia con una mayor democracia; y lograr una mayor seguridad jurídica con nuevas formas de gobernanza, entendida ésta especialmente como proceso –acciones de gobernanza– y como estructura –sistema de instituciones y procedimientos. Ello implica utilizar de forma combinada e inteligente los métodos y técnicas tradicionales de la planificación más vinculantes, con los elementos de una planificación y gestión de carácter más estratégicos y participados, de manera que se permita garantizar una gobernabilidad adaptativa y efectiva para la situación de cada espacio. Desde la perspectiva de la gobernanza se reclaman enfoques integrales de la planificación y la gestión que sean selectivos (con enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba), no sirviendo el enfoque centrado

en la «normatividad» y dando creciente importancia a las actitudes y a los valores. Existe un déficit de gobernanza territorial y urbana, así como una disociación entre la Ordenación del Territorio, el Urbanismo, la planificación ambiental y la intervención pública en la economía con incidencia espacial.

Hay desencanto con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo porque sus resultados prácticos han sido socialmente decepcionantes en un gran número de casos. Se suponía que las políticas resultantes debían aplicarse y adaptarse a las necesidades e intereses de los ciudadanos de cada territorio y ciudad, promoviendo un mayor equilibrio y justicia, tanto entre las personas como entre las regiones y espacios donde éstos viven, y controlando procesos de ciertos agentes territoriales –promotores, especuladores, etc.– que se apropian del espacio, creando nuevas territorialidades y generando formas de gobierno y gestión para estos espacios basadas en sus intereses. Y lo cierto es que ni los intereses priorizados han sido los generales, ni las transformaciones producidas han sido siempre beneficiosas para los ciudadanos afectados.

Pero existen «buenas prácticas» que muestran que la planificación territorial y la urbana pueden ser eficientes y eficaces, abiertas, resilientes al cambio, adaptativas, con capacidad de responder a una complejidad creciente y, sobre todo, acordes con Objetivos socialmente consensuados con la población y agentes sociales implicados. Y que unidas a un «buen gobierno» o gobernanza del territorio y de la ciudad –en el marco de la nueva cultura que se demanda– permiten avanzar hacia un Modelo de desarrollo territorial y/o urbano de futuro que cumpla las condiciones precisas en el marco de Cambio global definido en la sociedad del siglo XXI. Buenas prácticas que han optado por un desarrollo ambientalmente sostenible y coherente con los límites de la biosfera; un desarrollo que trata de asegurar la cohesión socioeconómica como base de una igualdad de oportunidades para toda la población; y un desarrollo que busca mantener los equilibrios territoriales evitando contradicciones geoestratégicas que puedan degenerar en conflictos. También «buenas prácticas» que marcan el camino a la nueva forma de gobernanza que se pretende coherente y concertada entre los intereses generales de la sociedad civil y los de los actores institucionales y económicos, pero siempre en el marco de mantener una mayor implicación y compromiso de las Administraciones Públicas con los intereses generales, que deben ser prioritarios en todos los procesos de desarrollo territorial y urbano.

Y hay que destacar que este enfoque va necesariamente ligado a una nueva perspectiva en la Administración, Gestión y Disciplina Territorial y Urbana, que parte de una dimensión conceptual revisada del territorio. Éste ha de concebirse como integración de visiones disciplinares complementarias, que tienen en cuenta la complejidad de los sistemas culturales, territoriales y urbanos sobre los que se aplican. Complejidad que por sí misma justifica la creación de foros, instrumentos y marcos de reunión, discusión y participación que aseguren una adecuada conexión entre los procesos de generación de conocimientos y los de diseño de políticas; o entre la generación de conocimientos y los nuevos desarrollos legales que se establezcan para avanzar en la definición de los nuevos Modelos de desarrollo territoriales y urbanos.

Para ello se considera de gran utilidad que los citados foros de discusión de los científicos y técnicos en la materia, incluyan la participación de partidos políticos, agentes de la sociedad civil y de las administraciones públicas, y sirvan como marco de reflexión, diagnóstico y prospectiva sobre los procesos, tendencias y oportunidades presentes en el desarrollo territorial y urbano. Lo cual les hará útiles para facilitar, tanto la toma de decisiones en la planificación y definición de estrategias de política territorial y urbana, como el seguimiento y evaluación de su impacto territorial, proponiendo en su caso la continuación o revisión de las mismas en base a la efectividad lograda en la consecución de los Objetivos definidos.

Una consideración adicional para esta nueva Gobernanza es la de que no se puede olvidar que la definición y toma de posición por un nuevo Modelo de desarrollo territorial o urbano explícito, requiere, igualmente, una concertación, coordinación y cooperación eficiente entre las distintas administraciones e instituciones implicadas en la formulación de normas y de planes territoriales y urbanos.

En el Congreso se ha destacado que en todos los casos analizados donde la normativa, la planificación nacional o los foros establecidos permiten que el nivel administrativo superior ejerza una labor de coordinación, y es posible definir un Modelo territorial unificado (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, EE.UU., Suiza y Países Bajos), los resultados para el desarrollo conjunto son más eficientes. En ellos este Modelo se negocia ex-ante con los distintos niveles administrativos, institucionales y sociales, mediante protocolos bien establecidos; se reconoce una «norma» o «plan» nacional que marca las pautas para el resto de niveles; se establecen los mecanismos necesarios y suficientes de coordinación y cooperación territorial; y se asegura la participación de los distintos entes involucrados en la transformación del territorio a la hora de legislar y planificar.

Situación que se consideraría deseable para el caso español, si bien se precisaría, a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional, que la pretendida coordinación (que implica jerarquía) se recogiera en una reforma Constitucional que sentase las bases para una futura Ley de OT española. Mientras tanto, se destaca la escasa consideración de mecanismos y foros existente en España (comisiones bilaterales o procedimientos de consulta mutua) para la resolución de conflictos en el mismo momento de elaboración de las normas y de los planes, lo que evitaría la judicialización y el recurso permanente a los Tribunales, como ha sido la práctica habitual hasta la actualidad, con las correspondientes disfunciones que en muchas ocasiones posteriormente generan las sentencias.

Como conclusión de lo señalado, en primer lugar no sólo es imprescindible una mejor coordinación inter-administrativa entre los distintos niveles de la administración para la ordenación territorial y urbana, sino que ésta coordinación ha de tener un nuevo enfoque más comprensivo o integrado, y coherente, que sea también resultado de la coordinación de las políticas sectoriales. Pero para que sea posible es necesaria una implicación y voluntad política por parte de los tres niveles del Estado español que por ahora no ha existido, lo que ha llevado a un excesivo blindaje de las políticas sectoriales, frente al necesario planteamiento holístico conducente a un Modelo territorial concertado y corresponsablemente decidido.

Una segunda conclusión hace referencia a la necesidad de que esta nueva Gobernanza considere la creciente incidencia de las cuestiones formales en la tramitación de los instrumentos de planeamiento, ante las experiencias de un control judicial que ha llevado a la anulación de instrumentos de ordenación territorial y urbana, lo que obliga a una formalización de los procesos profesional, efectiva y eficiente, con la incorporación de equipos multidisciplinares que incluyan también adecuadamente la dimensión jurídica y procedimental. No pueden considerarse de recibo casos como la inhabilitación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental Andaluza (2006) –considerado nulo de pleno derecho por el carácter sustancial que tienen las reglas de procedimiento para la elaboración y aprobación de las disposiciones de carácter general–; del PGOU de Marbella (2010) por incumplimiento por parte de las administraciones responsables del derecho de información y de consulta; o porque la administración responsable de la planificación haya pretendido dar cobertura al proceso orgánico de crecimiento de la ciudad, en base a lo propuesto y motivado por los actores gestores del mismo<sup>2</sup>.

Y como tercera conclusión cabe destacar el conjunto de aspectos valorados de las «buenas prácticas» de gobernanza presentados en el 8ºCIOT-8ºCDU, que se consideran recomendables para incorporar a la práctica de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo:

- la utilidad de una comunicación abierta, transparente y clara en todos los niveles asociados al proceso de planificación, potenciando instancias que contribuyan en la promoción de dicha transparencia y en la rendición pública de cuentas;
- la conveniencia de multiplicar los espacios y oportunidades que propicien la comunicación y participación en la toma de decisiones de la población, facilitando el establecimiento de mecanismos y órganos de consulta (comités, consejos, grupos y equipos de trabajo específico, asesores externos, expertos, técnicos, observatorios, etc.) a la vez que se fomentan las relaciones entre los distintos responsables de las decisiones públicas y privadas;
- la formación de alianzas estratégicas entre todos los actores implicados o afectados por los procesos de planificación, que procuren la concertación de intereses y la promoción de acuerdos, protocolos y memorandos de entendimiento;
- mejorar la conexión con otros procesos más amplios de planificación, regulando procedimientos para anticiparse a los conflictos a través del consenso, para lo cual se destaca la utilidad de la presencia de facilitadores/mediadores, grupos o comités de pilotaje para potenciar dicho consenso;

2. En concreto, en el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental (2006), la tramitación de normas reglamentarias exigía emitir un informe preceptivo de evaluación del impacto por razón de género; y, sin embargo, se obvió su inclusión en la tramitación del instrumento, lo que llevó a la nulidad del Plan.

- el desarrollo de sistemas administrativos eficientes, con un enfoque basado en resultados, que permita medir la eficacia de su gestión y generar procesos de aprendizaje y mejora continua;
- reconocimiento, aceptación e interiorización en la planificación, gestión o disciplina de las innovaciones institucionales que permitan mejoras en la consecución del interés general; el cambio transformador exige relacionar efectivamente los procesos informales y los procesos formales de construcción y aplicación de políticas, institucionalizando las fórmulas y las actuaciones innovadoras, y consolidando los cambios en prácticas compartidas. Hay que favorecer el surgimiento de emprendedores innovadores y potenciar el desarrollo de sus innovaciones.
- establecer estrategias a nivel urbano, metropolitano, regional y nacional, en cooperación con socios estratégicos de otras metrópolis, regiones o países.

# 9      **Objetivos y previsiones de los fondos estructurales- Políticas de cohesión en los programas 2014-2020 para España**

M<sup>a</sup> Rosa Cobo Mayoral  
*Economista*  
*Vocal Asesor de la Dirección General de*  
*Fondos Comunitarios*  
*Ministerio de Hacienda y Función Pública*

## **9.1. Introducción**

Pocos lemas podrían encontrarse más apropiados para enmarcar la presentación que les voy a hacer, como el que se ha elegido para este VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, me refiero a «*Nuevos tiempos, nuevos objetivos*».

Porque en efecto, podemos hablar claramente de que el periodo de programación que apenas acabamos de comenzar, 2014-2020, supone realmente nuevos retos y nuevos objetivos, tanto como política europea en general, pero muy particularmente en el caso de su aplicación en España.

Voy a intentar, por lo tanto, explicitar en esta presentación en qué se concretan exactamente esos nuevos retos y objetivos, y cómo hemos diseñado los programas operativos cofinanciados con fondos europeos, en concreto con el FEDER, para intentar alcanzarlos.

España ha venido ocupando desde su incorporación a la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, un lugar privilegiado como beneficiaria de las ayudas de la llamada Política de Cohesión, pues ha sido el país que en términos absolutos más volumen de ayudas ha recibido de sus instrumentos de financiación, los Fondos Estructurales.

Y podemos decir sin sonrojo, a pesar de que siempre hay alguna noticia puntual que intenta ensombrecer el resultado global, que nuestro país ha hecho un excelente aprovechamiento de estas ayudas, y que buena parte de la modernidad alcanzada en muchos ámbitos durante los últimos años ha sido impulsada por dichos fondos. Se han colmado carencias importantes que España padecía, especialmente en infraestructuras de transporte (autovías, líneas ferroviarias convencionales y de alta velocidad, puertos, aeropuertos, se cuentan en estos momentos entre los más modernos de Europa); pero también de muchos otros tipos: instalaciones industriales, parques tecnológicos, universidades y todo tipo de instalaciones educativas, bibliotecas, museos, hospitales y centros de salud, centros de tratamiento de residuos, presas y embalses, regadíos, plantas depuradoras de aguas residuales, desaladoras, centros de investigación, centros tecnológicos, actuaciones de desarrollo urbano en ciudades, etc., muchas obras de carácter público junto a las que solía haber un cartel que decía: *«esta carretera ha sido cofinanciada por el FEDER»*, y en algunas regiones de España, los ciudadanos han llegado a conocer y comprender esta terminología: se trataba de que Europa nos estaba ayudando a conseguir esas dotaciones o esos servicios.

En el éxito de España en el aprovechamiento de las ayudas estructurales comunitarias están detrás unas administraciones públicas eficaces, que han sabido hacer bien su trabajo. Pero, sin duda, podemos asegurar que los nuevos tiempos de los fondos estructurales y de inversión cambian en gran medida la naturaleza del gasto susceptible de ser cofinanciado por los mismos, las actuaciones cofinanciables ya no van a tener como grandes protagonistas a las administraciones públicas y las grandes obras en infraestructuras, por el contrario las primeras se convierten en meras impulsoras de iniciativas en las que los verdaderos protagonistas pasan a ser los ciudadanos en el sentido más amplio: empresarios, estudiantes, jóvenes sin trabajo, investigadores, propietarios de viviendas o comunidades de vecinos, etc. que deben ser capaces de diseñar y ejecutar proyectos que ya no tienen mayoritariamente carácter público.

Y ello porque para el nuevo periodo 2014-2020, las grandes opciones contenidas en la Comunicación de la Comisión *«Europa 2020»* han condicionado en muy alta medida, más que nunca me atrevería a afirmar, el diseño y contenido de la programación de la Política Regional.

## **9.2. La estrategia «Europa 2020» y los fondos FEDER 2014-2020**

La Estrategia «Europa 2020» representa un esfuerzo importantísimo por establecer las grandes prioridades de las políticas nacionales y también de las políticas comunitarias, con el objetivo de garantizar el crecimiento de las economías europeas, superando los defectos del actual modelo de crecimiento, mediante la creación de condiciones que permitan un crecimiento distinto. Por eso se habla de crecimiento «inteligente, sostenible e integrador».

Pero una estrategia sin financiación que la haga operativa, puede quedarse en papel mojado. La Comisión no podía volver a permitirse el fracaso que supuso de alguna forma la Agenda de Lisboa. Por ello, ha considerado que una parte



importante de la financiación que puede «dar vida» a «Europa 2020» es la derivada de los fondos de la Política de Cohesión, la segunda más importante política europea desde el punto de vista presupuestario, fondos que pasan a denominarse en el nuevo periodo *fondos estructurales y de inversión*, vinculados a una rúbrica del presupuesto comunitario que ya no menciona la política regional, sino que ha pasado a denominarse «*crecimiento y empleo*».

Es decir, que la tradicionalmente denominada Política de Cohesión de la Unión Europea, destinada a conseguir que las regiones europeas, en especial las menos desarrolladas, puedan superar los obstáculos que dificultan su desarrollo socioeconómico, en el periodo 2014-2020 debe orientarse a dos objetivos fundamentales: el primero y más importante, priorizar las actuaciones que permitan impulsar el crecimiento económico y el empleo, en los términos que preconiza «Europa 2020» y, en segundo término, fomentar la cooperación territorial a escala europea.

Y esta vinculación de los objetivos de la Política de Cohesión a los objetivos de la Estrategia «Europa 2020» la ha hecho la Comisión europea sin dejar márgenes de interpretación, pues la ha realizado de forma normativa a través del nuevo Reglamento de Disposiciones Comunes, Reglamento 1303/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, que regula las normas comunes y generales que han de aplicar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Marítimo y de la Pesca (FEMP), a través del denominado requisito de *concentración temática*, requisito básico y obligatorio que exige a los Estados Miembros y a sus regiones que concentren los recursos financieros que perciben de la Política Estructural de la UE en un número limitado y concreto de políticas. Con la aplicación de esta concentración de la financiación en unas políticas concretas se estima que se conseguirá una importante contribución a los objetivos de «Europa 2020», pues se maximizará el impacto de los fondos al estar concentrados en un menor número de sectores, precisamente aquellos vinculados al crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La Estrategia europea establece cinco grandes objetivos:

- 1) empleo
- 2) investigación
- 3) educación
- 4) reducción de la pobreza
- 5) cambio climático y energía.

Pues bien, estos cinco grandes objetivos son fácilmente reconocibles en los once *Objetivos Temáticos* en los que de manera obligada y excluyente los Estados Miembros deberán emplear los recursos financieros comunitarios. En el caso del Fondo Regional, el FEDER, el más dotado financieramente con 187.500 millones de euros, las inversiones y gastos cofinanciados por el mismo deben concentrarse mayoritariamente en solo CUATRO de esos once *Objetivos Temáticos*, a saber:

- 1) Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación
- 2) Tecnologías de la Información y la Comunicación (Agenda Digital)

- 3) Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME)
- 4) Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores.

En la siguiente tabla se detallan los once Objetivos Temáticos de la programación estructural 2014-2020, destacándose los mencionados cuatro de la concentración temática:

**FIGURA 1**  
**Objetivos Temáticos de la programación estructural 2014-2020**

OBJETIVOS TEMÁTICOS 2014-2020
1) Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación
2) Mejorar el uso y la calidad de las TIC y el acceso a las mismas
3) Mejorar la competitividad de las PYME, del sector agrícola (FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (FEMP)
4) Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores
5) Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos
6) Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos
7) Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales
8) Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral
9) Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza
10) Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente
11) Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública

La cantidad de fondos FEDER que debe asignarse a cada una de estas cuatro prioridades de la concentración temática, es diferente según el tipo de región, en función de las categorías de regiones definidas en los nuevos reglamentos reguladores de la aplicación de los Fondos.

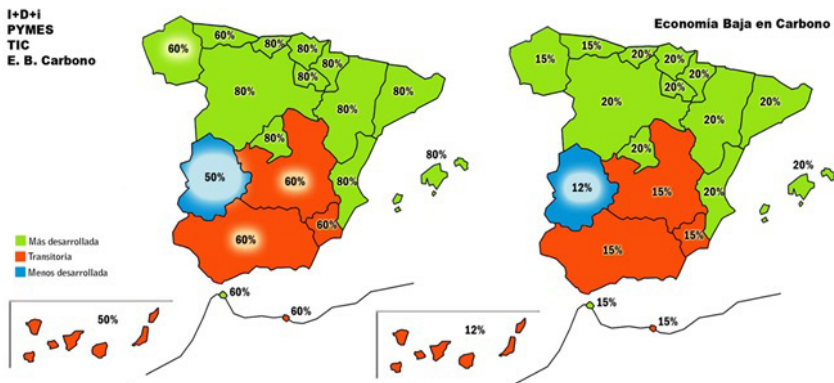
Así, en este periodo la tipología establecida distingue tres grupos de regiones: «Regiones menos desarrolladas», las que tienen un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria; «Regiones en transición», con un PIB per cápita superior al 75%, pero inferior al 90% de la media comunitaria; y «Regiones más desarrolladas», las que superan el 90%.

Pues bien, en el caso de las «Regiones más desarrolladas», el porcentaje mínimo que han de dedicar a los cuatro Objetivos Temáticos prioritarios o de concentración obligatoria es del 80% de la ayuda FEDER que corresponda gastar en la región; ese porcentaje es del 60% en el caso de las «Regiones en transición», incluyendo las regiones que en el periodo 2007-2013 fueron regiones convergencia, y

del 50% para las regiones del grupo de «Menos desarrolladas»(en nuestro caso solo Extremadura está en esta categoría) y para las Regiones Ultraperiféricas (Canarias en España).

El gráfico siguiente muestra los porcentajes de concentración temática aplicables a las regiones españolas.

**FIGURA 2**  
**Porcentajes de concentración temática aplicables**



Además, uno de los cuatro Objetivos Temáticos tiene una concentración aún más exigente; en efecto, el OT 4 *Transición a una economía baja en carbono en todos los sectores* debe concentrar como mínimo un 20%, un 15% o un 12% de la ayuda FEDER correspondiente a la región, y ello supone un gran reto pues, como veremos más adelante, este tipo de políticas apenas habían estado presentes en la programación de los Fondos Estructurales en nuestro país.

España, como el resto de los Estados Miembros, ha reflejado puntualmente la exigencia de concentración temática en su programación, produciéndose a nivel de la Unión europea una fuerte concentración en los cuatro objetivos considerados como prioritarios.

La Tabla siguiente recoge el resultado de las asignaciones financieras en euros corrientes del FEDER para cada uno de los once Objetivos Temáticos, tal como han quedado tras la aprobación de los 22 programas operativos españoles.

Se puede comprobar que del total de recursos financieros del FEDER asignados a España, 19.408.883.778 Euros, un 66,27% se han programado en los cuatro Objetivos Temáticos priorizados. Entre ellos, destacan a su vez los fondos destinados de forma específica a la investigación y la innovación, para los que los fondos FEDER suponen el 24,4% del total de ese Fondo en España. Y ello en línea con lo que han hecho el resto de Estados Miembros, que han destinado en su conjunto alrededor de 40.000 millones de euros a la promoción de la I+D+i, de forma que esta prioridad está destinada a absorber el 22% de los recursos totales de este Fondo en el actual periodo de programación. Por lo que se refiere al OT4

de transición a una economía baja en carbono, concentra el 17,6% del total de la programación del FEDER.

**FIGURA 3**  
**Asignaciones financieras en euros corrientes del FEDER**

OT	ASIGNACIÓN	OBJETIVO TEMÁTICO
OT1	4.736 M€	Potenciar la I+D+i
OT4	3.425 M€	Favorecer la transición hacia una Economía Baja en el uso de Carbono
OT3	2.671 M€	Mejorar la competitividad de las PYME, incluyendo 800 M€ para la «Iniciativa PYME»
OT6	2.280 M€	Infraestructuras de saneamiento y depuración
OT7	2.222 M€	Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las Infraestructuras de red fundamentales
OT2	2.030 M€	Mejorar el uso, acceso y calidad de las TIC
OT9	688 M€	Inclusión social y lucha contra la pobreza y cualquier forma de discriminación
OT10	442 M€	Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente
OT5	197 M€	Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos
OT13	484 M€	Fondos RUP (Canarias)
OT8	43 M€	Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral

Esta obligada concentración temática constituye uno, aunque no el único como luego veremos, de los retos a los que nos enfrentamos en la programación de los fondos estructurales y de inversión en el periodo 2014-2020. Ha quedado reflejada en los diferentes programas operativos FEDER, tanto en los regionales, que van a desarrollar y ejecutar cada una de las 17 Comunidades Autónomas (CCAA), así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, como en los tres Programas Operativos Plurirregionales, que van a implementar distintos organismos dependientes de la Administración General del Estado (AGE) y que en este sentido asumen en buena medida la carga de la concentración temática (hasta un 56% del total).

En un intento de «tocar tierra», paso a detallar el contenido fundamental de los dos Programas Operativos Plurirregionales, que hemos denominado *Crecimiento Inteligente* y *Crecimiento Sostenible*, así como del Programa de la *Iniciativa PYMES*, que reflejan claramente una concentración temática como la obligada para este periodo y en línea con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, como no podía ser de otra manera.

### **9.3. Programa Operativo FEDER Plurirregional de Crecimiento Inteligente (POCINT) 2014-2020**

Su intención es contribuir a mejorar la competitividad de la economía española, promoviendo un modelo basado en un crecimiento más inteligente, a través de la I+D y la innovación, las tecnologías de la información y las comunicaciones y la mejora de la competitividad de las PYMES. Es decir, recoge programación en tres de los objetivos de concentración temática. Cuenta con un presupuesto total de más de 5.863 millones de euros, de los que la aportación comunitaria supera los 3.939 millones de ayuda FEDER.

De los tres, destaca sin duda la programación en I+D+i. Si bien en valores de 2011, los montantes del FEDER programados en este sector en el 2014-2020, 4.202 millones de euros, se han reducido en comparación con el periodo anterior 2007-2013, cuando se programaron 5.732 millones de euros, la concentración en este objetivo va a ser mayor en el presente periodo: 24,4% frente al 23,9 % en todos los programas tanto regionales como plurirregionales.

Según el diagnóstico previo a la programación hecho por los servicios de la Comisión europea, nuestro país se sitúa entre los considerados como «innovadores moderados», por lo que las autoridades españolas responsables deberán impulsar no solo la inversión total en I+D+i sino, en especial, la promovida por el sector privado. Así mismo, se ha de prestar una especial atención a fomentar la innovación empresarial en todas sus formas: facilitar la creación de nuevas empresas innovadoras, facilitar su acceso a financiación, estimular la generación de redes, regímenes de colaboración, etc.

Además, siguiendo las recomendaciones del diagnóstico de la Comisión, se deberán reforzar los vínculos entre el ámbito científico (universidades y centros de investigación) y las empresas.

Por último, las mismas recomendaciones apuntan la necesidad de mejorar y completar las infraestructuras y capacidades existentes en I+D+i, tanto a nivel nacional, como regional, teniendo en cuenta las prioridades de la UE (Proyectos ESFRI).

En el POCINT se destinan a I+D+i un total de 2.894,7 millones de euros de ayuda FEDER, el 73,5% de la ayuda total del programa, para actuaciones basadas en la Estrategia Española de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Algunas de las más destacadas son:

#### ***INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTO I+D+i:***

1.- ICTS (Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares), incluidas en el mapa de ICTS acordado entre la AGE y las CCAA. Se trata de instalaciones importantes de carácter estratégico.

2.- Infraestructuras ESFRI (Grandes Infraestructuras científicas y tecnológicas internacionales), incluyendo también el diseño y construcción de equipos, sistemas e instrumentos para las mismas.

3.- Infraestructuras y equipamiento científico técnico y tecnológico, para fortalecer las capacidades de los grupos de investigación o empresas que les permitan el desarrollo de tecnologías emergentes.

### ***PROYECTOS DE I+D+i PÚBLICA Y EMPRESARIAL Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA:***

1.- Proyectos de I+D+i del sector público, fortaleciendo la excelencia de los equipos de investigación. Dirección General de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad.

2.- Proyectos de I+D+i de las empresas, de carácter individual o en cooperación, así como los que las empresas subcontraten con universidades. Dirección General de Innovación y Competitividad del Ministerio de Economía y Competitividad, especialmente a través del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI). Actuación presente también en los Programas Operativos de las CCAA.

3.- Proyectos de empresas para incorporación y aplicación de tecnologías emergentes a través de la concesión de préstamos a tipo de interés bonificado. CDTI y también presente en los programas regionales.

4.- Proyectos de I+D+i de colaboración entre empresas y organismos de investigación. Se pretende favorecer la transferencia del conocimiento y orientar la investigación hacia las demandas y necesidades de las empresas. D. G. Innovación y Competitividad y también presente en los Programas de las CCAA.

5.- Proyectos de I+D+i y acciones complementarias vinculadas a los Retos de Seguridad y Calidad Alimentaria, Actividad Agraria Productiva y Sostenible, Salud, Cambio demográfico y Bienestar, identificados en la Estrategia Española de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

6.- Apoyo a la creación y consolidación de empresas de base tecnológica.

7.- Proyectos de I+D+i en el sector de las TIC.

8.- Fomento de la innovación a través de la compra pública innovadora. D.G. Innovación y Competitividad.

Pero si estas son las líneas de actuación programadas, lo realmente importante son los *resultados* que se esperan alcanzar con tales medidas. Porque, y este es uno de los nuevos retos de la programación, el *enfoque a resultados* hace que en ningún caso la programación podrá considerarse como un éxito si se aprovechan adecuadamente las ayudas pero sus resultados no pueden medirse y hacerse públicos, para la ciudadanía nacional, pero y sobre todo, para la ciudadanía europea. En este sentido, algunos de los resultados previstos alcanzar como consecuencia de las medidas programadas en este ámbito del POCINT son los siguientes:

- Incremento en 2023 respecto de 2012 de un 55% el número accesos de usuarios públicos y privados a las ICTS y a las ESFRI radicadas en España.
- Incremento en 2023 respecto de 2012 de casi 10 puntos porcentuales en el número de empresas que realizan innovaciones tecnológicas sobre el total de empresas activas.
- Incrementar la inversión en I+D+i en el sector de las TIC.
- Incremento respecto de 2012 de más de 20 puntos porcentuales en el número de empresas innovadoras que desarrollan nuevos productos y servicios en colaboración con universidades y centros de investigación, públicos y privados.
- Incremento del 35% en el número de participaciones españolas en propuestas de proyectos de I+D+i presentadas por consorcios europeos a Horizonte 2020 respecto del 7º Programa Marco 2007-2013.

El segundo sector de programación del POCINT se refiere al OT2, **TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN.**

Aunque España ha realizado una apuesta decidida para el desarrollo de la Sociedad de la Información y la modernización de la economía mediante el uso de las TIC, todavía persisten debilidades que es preciso atender para extender a todos los ámbitos y zonas de nuestro territorio las importantes ventajas derivadas del uso de las TIC. Persisten disparidades regionales en la cobertura de banda ancha y desarrollo insuficiente de redes de banda ancha ultrarrápida en zonas con menor densidad de población que afectan a todas las CCAA. Por su parte, los niveles de infraestructuras y equipos en las microempresas españolas son menores que la media europea y falta capacitación TIC en empleados y empresarios. Además la demanda y adquisición de bienes y servicios por medios digitales sigue siendo reducida en España. En definitiva, una posición inferior respecto a otros países europeos en el desarrollo y uso de las TIC, lo que dificulta la reducción de la brecha digital, tanto general, como de género.

Para tratar de atajar esa situación se han programado en el POCINT 748 millones de euros de ayuda FEDER (19% de los recursos financieros del programa) para actuar en tres grandes ámbitos relativos a la extensión de redes de banda ancha ultrarrápidas y al fomento del uso intensivo, eficiente e inteligente de las tecnologías digitales por parte de las empresas, así como en ámbitos clave de la Administración y los servicios públicos, como la sanidad, la educación y la justicia. Se trata de las actuaciones las siguientes:

**FIGURA 4**  
**Ayudas FEDER para los tres grandes ámbitos relativos a las nueva tecnologías**

**Despliegue de la banda ancha y redes de alta velocidad:**

Se trata de fomentar el despliegue y adopción de redes y servicios para garantizar la conectividad digital.

**Desarrollo de productos y servicios TIC, comercio electrónico y una mayor demanda de TIC:**

Desarrollar la economía digital, incentivar el uso de las TIC en las empresas, incluyendo el comercio electrónico.

Incorporar TIC en microPYMEs.

Apoyo a empresas TIC para el desarrollo de nuevos productos y apoyo a la generación de nuevas empresas TIC

**Refuerzo de las aplicaciones de las TIC para la administración electrónica, el aprendizaje electrónico, la inclusión electrónica, la cultura electrónica y la sanidad electrónica**

Se trata de promover los servicios públicos digitales, la alfabetización digital, el e-aprendizaje, e-inclusión, e-salud y las «smart cities».



Los Organismos encargados del desarrollo de estas actuaciones son la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y la entidad pública empresarial RED.es, del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Como en el caso anterior, es importante resaltar los objetivos que se pretende alcanzar con las actuaciones programadas. Los más significativos son los siguientes:

- 100% de la población en 2023 con cobertura de red de banda ancha velocidad  $\geq 30$  Mbps
- 70% de la población en 2023 con cobertura de red de banda ancha velocidad  $\geq 100$  Mbps
- En 2023 el % de pymes con ventas «on line» deberá ser 51,4% (14% en 2014)
- En 2023 el número de ciudades españolas  $> 20.000$  habitantes «smart cities» 199 respecto a las 25 de 2014
- En 2023 el % de población escolar cubierta por servicios públicos electrónicos educativos sea el 100% (respecto del 4% en 2013)
- En 2023 el % de población cubierta por servicios de sanidad digital del SNS sea del 100% (actualmente es el 0%).

El tercer sector en el que actúa el POCINT es el relativo al OT 3 orientado a **FOMENTAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS**. En efecto, las PYMES españolas tienen un importante margen de mejora de su competitividad, su actividad innovadora y su grado de internacionalización, debido en gran medida a su reducido tamaño. Se trata de superar una serie de problemas, tales como:

- 1) La baja productividad de todos los factores
- 2) El escaso espíritu emprendedor que hace que la creación de empresas sea reducida
- 3) Las dificultades de acceso a la financiación para las empresas de nueva creación y para las PYME existentes
- 4) Una marcada orientación del comercio exterior hacia ramas de bajo valor añadido y baja intensidad tecnológica, muy concentrado en el mercado europeo y en un número reducido de empresas.

La programación en este OT3 está recogida, por razones competenciales, de forma mayoritaria en los programas operativos regionales. El POCINT programa solo 268,6 millones de euros de ayuda FEDER, es decir el 6,8% del total de la ayuda del Programa.

Las actuaciones más significativas incluidas en el POCINT son las siguientes:

- Creación de incubadoras de alta tecnología para el fomento de la innovación y la transferencia de tecnología a las microPYMES.
- Promover la creación de empresas innovadoras y de base tecnológica que propongan inversiones basadas en proyectos de I+D+i y, en general, la innovación tecnológica, el diseño industrial y la mejora medioambiental.



- La diversificación de los sectores de producción y distribución que aumente el atractivo y el impulso de la actividad en el territorio.

El *resultado* perseguido es incrementar la tasa de supervivencia media, al cuarto año desde su creación, contribuyendo positivamente a la sostenibilidad empresarial.

- Apoyo a la internacionalización y la promoción exterior de las empresas españolas, mediante acciones de capacitación empresarial, información, asesoramiento, asistencia a ferias, planes sectoriales y macrosectoriales, foros, encuentros empresariales, diseño de estrategias personalizadas de internacionalización, programas de atracción de inversiones hacia España, etc.

El *resultado* perseguido es la mejora de la base de empresas exportadoras regulares, dado que este tipo de empresas muestran mayor capacidad de crecimiento y empleo y son más resistentes a los ciclos económicos adversos. En concreto, conseguir que el número de empresas exportadoras regulares en 2023 sea de 56.393 (41.163 en 2013).

Pero realmente la apuesta importante de la Administración General para el objetivo de mejorar la competitividad de las PYME se ha concretado en la puesta en marcha de la *INICIATIVA PYME*. Este programa, de gestión centralizada a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuenta con una ayuda FEDER de 800 millones de euros, aportados por el Estado y por las CCAA con los que se intenta movilizar 4.000 millones en préstamos a las PYMES hasta diciembre de 2019. Se espera que puedan beneficiarse más de 32.000 empresas en toda España, de las cuales al menos 2.700 serán de nueva creación.

Se trata de un instrumento financiero que utiliza la financiación procedente del FEDER para otorgar garantías a las PYMES que soliciten préstamos a las entidades financieras que, de esta manera, estarán en disposición de asumir más riesgos en las operaciones que financien. De esta forma se consigue un mayor efecto multiplicador de los fondos, mayor que 4, que si los fondos se concedieran a través de subvenciones clásicas.

#### **9.4. Programa Operativo FEDER Plurirregional de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020**

El cuarto de los Objetivos de concentración temática, el OT 4 *Transición hacia una economía baja en carbono en todos los sectores*, está incluido en lo que se refiere a la programación de la AGE en el POCS, si bien no de forma exclusiva, ya que comparte el programa con los OT6 (696 millones de euros de FEDER para actuaciones de saneamiento y depuración de aguas residuales de cara a alcanzar el cumplimiento completo de la Directiva 91/271), OT7 (1.676 millones de euros de FEDER para completar tramos de transporte ferroviario en las redes TEN correspondientes a los Corredores Atlántico y Mediterráneo, con un especial esfuerzo en el transporte de mercancías), y con el OT 12, expresamente creado en la programación española, para recoger las ayudas por importe de

más de 1.000 millones de euros que se otorgarán a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes para apoyar la implantación de estrategias urbanas sostenibles e integradas.

El OT4 en el POCS está dotado con una ayuda FEDER de 2.098 millones de euros. El tipo de actuaciones que contempla constituye una novedad y, por tanto, un reto, en la nueva programación, pues era un ámbito apenas contemplado en periodos anteriores. Así en el periodo 2007-2013 apenas un 1,5% de la programación se dedicaba a este tema, representado en el periodo 2014-2020 casi el 18% de la programación total del FEDER. El POCS contempla en este OT4 dos tipos de inversiones:

- Energías renovables y redes de transporte y distribución de energía eléctrica
- Eficiencia energética.

En el primer grupo se prevé el apoyo a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables, en particular en Canarias, con la instalación de parques eólicos o la interconexión entre las propias islas del archipiélago canario, o la conexión entre la Península y Baleares.

También se prevé aumentar la participación y distribución de las energías de usos térmicos, en particular la biomasa, el biogás y los biocombustibles para el transporte.

Apoyo al uso de energías renovables en las infraestructuras públicas, incluidos los edificios públicos, en especial municipales, y en las viviendas: instalaciones eólicas y solares fotovoltaicas de pequeña potencia dirigidas al autoconsumo eléctrico, instalaciones para transformación y/o uso térmico de biogás, solares térmicas, aerotermia y geotermia, etc.

Fomento de la investigación y la innovación en tecnologías con bajas emisiones de carbono.

Los *resultados* previstos son:

- Aumentar la proporción de energías renovables (20% del consumo final de energía)
- Aumentar la proporción del consumo de energías renovables en el mix eléctrico
- Aumentar la proporción de energías renovables de usos térmicos (20% de participación para todos los usos del consumo final de energía)
- Incremento de la actividad de I+D+i de las empresas en renovables y eficiencia energética.

Por lo que se refiere al apartado de *Eficiencia Energética* se contemplan actuaciones como las siguientes:

Avanzar en la evaluación y mejora de la eficiencia energética de las empresas, en particular las PYME, empresas del sector terciario y empresas del sector industrial.

Mejorar la eficiencia energética en la edificación, y en las infraestructuras y servicios públicos: edificios, instalaciones e infraestructuras públicas de la AGE,

edificios, instalaciones de alumbrado exterior y de suministro de agua a la población de titularidad municipal. Y ayudas dirigidas a edificios de viviendas.

El *resultado* a alcanzar es aumentar el ahorro de energía final y en el sector de edificación y equipamiento, (20% en 2020) así como en los servicios públicos, reduciendo a la vez las emisiones de gases de efecto invernadero (10% en 2020).

Fomento de estrategias de reducción del carbono para todo el territorio, especialmente en zonas urbanas, incluido el fomento de la movilidad urbana multimodal sostenible y las medidas de adaptación con efecto de mitigación: transporte urbano limpio, transporte colectivo, conexión urbana-rural, mejoras en la red vial, transporte ciclista, peatonal, movilidad eléctrica y desarrollo de sistemas de suministro de energías limpias.

Los resultados a alcanzar son una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los sectores difusos del 10% en el año 2020 con respecto a los valores de 2005, como consecuencia de la puesta en marcha de planes de movilidad urbana sostenible.

Hasta aquí la descripción del contenido de la programación FEDER en los cuatro objetivos de concentración temática. Los programas de las Comunidades Autónomas reproducen, dentro de sus ámbitos competenciales y territoriales, actuaciones similares que completan la concentración temática a nivel de todo el país.

Ya que estamos en Canarias, puede ser de interés comentar algún dato del Programa Operativo FEDER de esta Comunidad Autónoma. Está dotado con 997,7 millones de euros de ayuda FEDER, de los que 484,1 (48%) corresponden a la ayuda como región ultraperiférica (RUP), para un gasto total de 1.173,8 millones de euros. La programación para los objetivos de concentración temática, excluyendo la ayuda RUP, absorbe el 51,5% del total del FEDER programado, con la siguiente distribución:

OT1. 82,2 millones de euros de ayuda FEDER destinados a infraestructuras en I+D+i, ayudas a PYME innovadoras y proyectos de I+D públicos con transferencia tecnológica y cooperación público-privada.

OT2. 67,4 millones de euros de ayuda FEDER, para infraestructura de banda ancha, mejorar la adopción y uso de las TIC en el ámbito empresarial, promoción del comercio y factura electrónica, y administración electrónica en el ámbito sanitario, educativo y administrativo.

OT3. 91,4 millones de euros de ayuda de FEDER, para la creación y modernización de las PYME en diversos sectores, ayudas a la internacionalización de las empresas y servicios de apoyo a PYME, ayudas al sector turístico como renovación de zonas turísticas y apoyo a la promoción del turismo canario.

OT4. 27,5 millones de euros de ayuda FEDER, para mejora de la eficiencia energética en edificios e instalaciones públicas, viviendas existentes, viviendas sociales o de propiedad pública e infraestructuras con consumos energéticos intensivos. Incorporación de energías renovables en infraestructuras, alumbrados públicos, edificios e instalaciones públicas y sector residencial.

El Programa Operativo de Canarias también tiene programación en otros Objetivos Temáticos, así en el OT5 prevé inversiones para la implementación de un sistema de alerta temprana para riesgos y emergencias, y sistemas de indicadores

de impactos del cambio climático. En el OT6 se recogen infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas, activación del plan regional de senderos, conservación, protección y desarrollo del patrimonio natural y cultural de interés turístico, y protección de espacios naturales y biodiversidad. Por su parte, el OT7 recoge actuaciones en los puertos de Agaete y Playa Blanca, el OT9 infraestructuras y equipamientos sanitarios, hospitales, centros de atención primaria, así como rehabilitación de viviendas protegidas de promoción pública para grupos en situación de exclusión social. Por último, el OT10 prevé la construcción de centros integrados de formación profesional.

## 9.5. Conclusiones

Las opciones contenidas en la estrategia europea «Europa 2020» han condicionado en gran medida el diseño y contenido de la programación de los fondos estructurales y de inversión en el periodo 2014-2020.

Este condicionamiento se verifica con gran visibilidad en la llamada concentración temática, aplicable a todas las regiones, aunque con distinta intensidad según su adscripción a la tipología territorial establecida para este periodo de programación.

Dicha concentración temática asigna un volumen importante de las ayudas comunitarias de la Política de Cohesión a solo cuatro de los once Objetivos Temáticos en los que programar: I+D+i, Fomento de las TIC, Mejora de la competitividad de las PYME y Transición hacia una economía baja en carbono en todos los sectores.

Entre ellos, destaca la programación en la promoción de la investigación y la innovación, que concreta el «crecimiento inteligente» del que habla «Europa 2020», concentra el volumen más importante de recursos financieros programados, apreciándose una importante asignación de recursos a aquellas categorías de gasto más directamente vinculadas con el impulso de la I+D+i en el sector privado, con la transferencia de tecnología universidad-empresa y con las grandes infraestructuras de investigación de carácter singular y alto nivel de excelencia.

No obstante, a pesar del importante volumen de fondos FEDER dedicados a mejorar el sistema español de ciencia, tecnología e innovación, no son determinantes para el cumplimiento del objetivo fijado en España de alcanzar en 2020 un gasto total del 2% del PIB en I+D+i. En efecto, la contribución del FEDER supone un 10% del gasto total a realizar por las administraciones públicas, según las estimaciones utilizadas en el Plan Estatal de I+D+i 2013-2020 que cubren el periodo de vigencia de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El segundo Objetivo Temático relevante por la concentración de recursos, es el orientado a conseguir una economía baja en carbono, gran novedad en la programación española, en la que apenas absorbía un 1,5% en el periodo anterior, superando el 18% en el actual, con programas orientados especialmente a la mejora de la eficiencia energética, ámbito en el que el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE) va a jugar un papel estelar a través de las múltiples convocatorias que ya viene poniendo en marcha.

Pero la potencialidad de la Política de Cohesión no se ciñe al aprovechamiento eficiente de las ayudas y, en consecuencia, al logro de los objetivos previstos. Hay otra serie de potencialidades que se verifican en muchos otros aspectos, por ejemplo, en las formas de trabajo a las que obliga. En este sentido, destacaría el necesario esfuerzo que han de hacer las administraciones públicas en su planificación, pues la disponibilidad de Planes o Estrategias de carácter nacional o regional ha sido uno de los condicionantes (*condiciones ex ante*) para programar y tener acceso a los fondos. También las administraciones deben reforzar sus capacidades en materia de seguimiento y evaluación, a través de un sofisticado sistema de indicadores, pues esta es la herramienta fundamental para medir el cumplimiento de los objetivos perseguidos con las actuaciones cofinanciadas, y poner en valor los resultados de la programación, de cara no solo a la Comisión europea, sino sobre todo de cara a los ciudadanos, tanto nacionales como comunitarios. La Política de Cohesión también obliga a un esfuerzo de racionalización y coordinación entre administraciones, tema clave en un país con un marco competencial tan complejo como España, lo que permite integrar y articular de manera más adecuada las prioridades establecidas por el gobierno de la nación con las de los gobiernos regionales, en muchos ámbitos: I+D+i, Internacionalización de PYME, Eficiencia Energética, Extensión de banda ancha, etc. También se perfeccionan los procedimientos de selección, justificación y control del gasto realizado, al ser mayores las exigencias comunitarias en estas materias, perfeccionamiento que es generalizable a programas nacionales no cofinanciados.

Otra potencialidad que se desgrana de la Política de Cohesión es el impulso que exige a la adecuada aplicación de las Directivas Comunitarias: de Residuos, Marco de Agua, Ayudas de Estado, Agenda Digital, Eficiencia Energética, Contratación Pública, etc., todas ellas requeridas igualmente como condiciones *ex ante* de la programación en el nuevo periodo.

Por último conviene apuntar el efecto de las ayudas FEDER en el ámbito local; las convocatorias de ayudas FEDER para ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes, con el objeto de que desarrollen y apliquen estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado, están colaborando en la implantación de una cultura de la planificación estratégica en nuestros grandes ayuntamientos, como condición para acceder a las ayudas, que está siendo un verdadero revulsivo, según confiesan los propios ayuntamientos, en la forma de diseñar las prioridades de las políticas municipales a medio e, incluso, a largo plazo.

## 9.6. Referencias bibliográficas

- COMISIÓN EUROPEA. (2010): *Una Estrategia para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador*. Bruselas, 3 de marzo.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): *Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de los programas en España*.
- COMISIÓN EUROPEA (2014): *Sexto Informe sobre la Cohesión económica, social y territorial*. Bruselas, julio 2014.

- CORDERO MESTANZA, G. (2015): «La promoción de la innovación en la política regional y de cohesión en el periodo 2014-2020: su aplicación en España». *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 33. Sección Política Regional Europea.
- PROGRAMA OPERATIVO DE CRECIMIENTO INTELIGENTE FEDER 2014-2020. (2015): Web D.G. Fondos Comunitarios. MINHAFP.
- PROGRAMA OPERATIVO DE CRECIMIENTO SOSTENIBLE FEDER 2014-2020. (2015): Web D.G. Fondos Comunitarios. MINHAFP.
- PROGRAMAS OPERATIVOS REGIONALES FEDER 2014-2020. (2015): Web D.G. Fondos Comunitarios. MINHAFP.
- REGLAMENTO (UE) números 1301/2013 y 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre. DOUE 20 de diciembre de 2013.

# 10 Las propuestas de Cantabria ante los retos de futuro en un marco de cambio global

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

## 10.1. Los retos del pasado

Si bien es cierto que la definición de la ordenación del territorio como la plasmación espacial de la política económica, social y ambiental de una sociedad ha podido mantenerse invariable, también lo es que los objetivos económicos, sociales y ambientales se han modificado notablemente a lo largo de los últimos tiempos. En consecuencia, también resulta preciso que la formulación de las políticas territoriales evolucione y se adapte a las nuevas necesidades.

Así, en Cantabria, a caballo del año 2000, la planificación territorial se dirigió a preservar los ecosistemas y territorios litorales y mantenerlos libres de las presiones urbanísticas que habían venido padeciendo en los tiempos precedentes. Ello dio lugar a la elaboración y promulgación del Plan de Ordenación del Litoral en el año 2004.

Se trataba de atajar con dicho instrumento el deterioro de la franja costera, sobre la que se venían produciendo unos desarrollos urbanísticos inadaptados al medio y desbordando la capacidad de acogida del territorio. Y el Plan enseguida evidenció su acierto al instaurar un modelo territorial y regular una ordenación de los usos del suelo que obligó a moderar los crecimientos y acomodarlos a unos criterios homogéneos.

Ahora bien, el POL fue concebido en una época de bonanza económica y, por tanto, recogía también algunas previsiones cuya realización se fiaba a la capacidad de las Administraciones, básicamente. El cambio de ciclo y la drástica limitación de recursos económicos han conllevado que uno de los pilares del modelo, las

Actuaciones Integrales Estratégicas, a desarrollar en ámbitos concretos delimitados por el plan y destinadas a la ejecución de políticas sectoriales de carácter productivo, de reordenación o ambientales, hayan tenido un recorrido muy por debajo de las expectativas, particularmente en lo concerniente a las actuaciones ambientales y las de reordenación.



Ordenación del litoral

Política de paisaje

Durante los años del inicio de la crisis, y aún sin plena conciencia del profundo alcance de la misma, la planificación territorial puso el acento en la concepción de un modelo territorial que permitiera la puesta en marcha de una política del paisaje como activo de singular valor y hecho diferencial de Cantabria. Junto a ello, el modelo trataba de estructurar y reequilibrar el territorio regional, exponente de la dicotomía medio urbano-medio rural, y establecer un sistema jerarquizado de asentamientos, colaborativo y que sirviese a los ciudadanos en las funcionalidades demandadas de servicios y equipamientos.

Los trabajos no prosperaron hasta el punto de su aprobación y se entró en un periodo de escasa actividad planificadora. Sin embargo, una parte del modelo sí fue aprovechado y sirvió para dotar de rango legal a la política de paisaje, definiendo sus objetivos, la ordenación territorial paisajística, así como los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje.

Esa base está permitiendo, en la actualidad, la aplicación de una política de paisaje para la Comunidad Autónoma y el desarrollo de sus instrumentos.

## 10.2. Los retos del futuro

Y llegados a estos tiempos nuestros, nuevos, que se nos antojan impredecibles en algunos aspectos fundamentales, sujetos a transformaciones alimentadas por fuerzas poderosas que superan la capacidad de los poderes públicos, vislumbrando cambios sociales de una magnitud que trascienden el ámbito de la planificación territorial autonómica, ¿Qué podemos hacer?, ¿Qué debemos hacer?

Ahora más que nunca, a pesar de las incógnitas, debemos embarcarnos en la tarea de demostrar que la ordenación territorial contribuye a construir una sociedad



más equitativa y que un adecuado uso de los recursos territoriales es imprescindible para un modelo de desarrollo sostenible. Abordar una planificación territorial que ponga de manifiesto cómo economía y ecología están íntimamente relacionadas con el uso de los recursos del territorio, y que evidencie que la política económica y la ambiental están obligadas a redistribuir sus beneficios en el territorio y entre todas las personas.

¿Cuáles son entonces nuestros retos?, y ¿Cómo podemos enfrentarnos a ellos? Quizá la primera reflexión que debemos hacer sea acerca de la metodología: ¿Es aplicable el lema «piensa en global, actúa en local»? Sin duda, si no elevamos el foco, si no concebimos el modelo territorial a una escala superior a la del ámbito espacial de nuestras competencias como administraciones autonómicas, diagnosticando acertadamente nuestras interrelaciones territoriales en lo económico, en lo social, en lo cultural, ..., si no potenciamos el intercambio y fortalecemos la cooperación, la ordenación territorial resultará intrascendente y sus previsiones incapaces de convertirse en mecanismos de adaptación al cambio global.

### 10.2.1. Posicionamiento estratégico

Esta convicción me lleva a introducir uno de los nuevos objetivos de **Cantabria: su territorio, estratégicamente ¿Cómo debe posicionarse?** Hemos de reconocer que Cantabria tiene la posición de una región periférica, en España y en Europa. Y la tiene, no solamente por su localización física, sino también por sus conexiones y por su relevancia económica. Por tanto, nuestros esfuerzos han de dirigirse a mejorar la posición de Cantabria en el contexto español y europeo.

Nuestra pertenencia a la cornisa cantábrica, nuestra vinculación con Madrid y la meseta, nuestras relaciones con el valle del Ebro y nuestra situación dentro del Arco Atlántico, determinan los cuatro ejes –tres nacionales y uno europeo– mediante los que hemos de canalizar nuestros tráficos e intercambios.

Pero Cantabria no tiene la potencia y dinamismo para ser un polo tractor. Por tanto, sus posibilidades se basan en desarrollar sus fortalezas y encontrar su espacio de oportunidad y relación con la metrópoli del País Vasco, nodo de conexión con Europa y el eje del Ebro; para ese nexo puede jugar una función determinante la ciudad-bisagra de Castro Urdiales. Todo ello sin debilitar la fuerte vinculación actual con Madrid, como capital. Y además, intensificando las relaciones con las comunidades vecinas de Asturias y Castilla-León.

El éxito de esa estrategia de posicionamiento requiere, sin lugar a dudas, que el Estado salde la deuda histórica en infraestructuras que tiene con Cantabria, y que es consecuencia del escaso peso político de la región, derivado de su carácter de autonomía uniprovincial y número de habitantes. Este déficit de infraestructuras –elemento básico en la ordenación territorial– se visualiza en el hecho de que no ha sido hasta fechas recientes (2015) cuando se ha concluido la Autovía del Cantábrico, habiéndolo hecho poco antes la de la Meseta; y más claramente en la ausencia de un ferrocarril que responda a las necesidades del siglo XXI, sino que más bien las dos líneas existentes poseen características de principios del XX, especialmente la conexión Santander-Bilbao. Una parte de la pérdida de

competitividad de la posición estratégica de nuestro territorio es directamente atribuible al nivel de stock de capital público y en particular al déficit en infraestructuras económicas cuya planificación y ejecución es responsabilidad del Estado; el objetivo de cohesión territorial a que debe dirigirse la planificación nacional tiene en Cantabria un claro exponente de los efectos negativos de un incumplimiento de los compromisos y de los plazos.

Las actuaciones de posicionamiento se han de complementar potenciando el Puerto de Santander y fortaleciendo el Aeropuerto de Santander «Seve Ballesteros». El objetivo es sacar partido de las sinergias que proporcione el Arco Atlántico europeo y explotar plenamente el potencial de los puertos y aeropuertos atlánticos, aumentando los enlaces de cabotaje y de autopistas marítimas entre las regiones atlánticas y desarrollando una red atlántica de plataformas logísticas multimodal.

### 10.2.2. Nuevo modelo de crecimiento

Un nuevo y trascendental reto de futuro en el que está inmersa la Comunidad en la actualidad es el **cambio de modelo productivo**. El Gobierno de Cantabria está liderando la definición consensuada de un modelo de crecimiento económico de la región que dé lugar a una estructura productiva competitiva, generadora de empleo y adaptable a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales, mediante un diálogo con los agentes sociales, la patronal y los sindicatos. El objetivo es acordar el nuevo patrón de crecimiento por el que apuesta Cantabria, para salir de la crisis y crear empleo estable y de calidad.

Junto con sectores consolidados, en general con un peso elevado en el PIB y en el empleo, así como con una alta competitividad, ligados a fortalezas y a la tradición industrial de la región, que se reafirman como puntales de crecimiento, se apuesta por sectores emergentes vinculados a actividades de I+D y a la interacción entre el sector académico y el entramado empresarial existente. Esta selección de sectores prioritarios debe servir para catalizar un cambio de modelo productivo que transforme la economía de Cantabria y oriente las actuaciones de planificación.

En coherencia con ello, el Plan Regional de Ordenación Territorial debe ser un instrumento que ayude al desarrollo económico de Cantabria, creando nuevos espacios y oportunidades. La apuesta se dirige a la articulación de una línea estratégica de «Innovación y competitividad», entre cuyos objetivos específicos pueden señalarse:

- Potenciar las relaciones económicas con las comunidades autónomas limítrofes mejorando las infraestructuras de conexión con ellas.
- Crear y promover nodos de innovación, espacios atractivos para la inversión industrial, la innovación y la implantación de nuevas tecnologías (I+D+i).
- Crear una infraestructura de telecomunicaciones de gran capacidad y rapidez que alcance a todo el territorio de Cantabria, para favorecer la integración territorial y la igualdad de oportunidades entre las distintas áreas regionales.

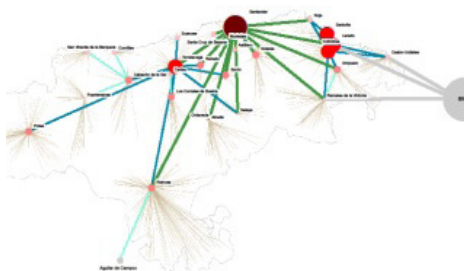
- La implementación de iniciativas Smart, no solo aplicadas a las ciudades («Smart Cities») sino también a ámbitos territoriales más extensos («Smart Region»).
- Crear, localizar y caracterizar nuevas áreas logísticas y productivas en espacios de preferente localización, urbanizados y a coste asumible, vinculados a las principales ejes de transporte.
- Establecer una política de desarrollo innovador para las zonas rurales, con reciclado del territorio y desarrollo de espacios para la economía rural creativa y la basada en los recursos endógenos.
- Configurar un nuevo modelo turístico competitivo, sustentado en elementos atractivos de alta valoración externa.
- Avanzar hacia la economía azul, incorporando a las actividades tradicionales (pesca, acuicultura, turismo y navegación) otras emergentes (energías renovables en alta mar, biotecnología marina,...).

### 10.2.3. Estructuración y reequilibrio regional

Los ejes del nuevo modelo de desarrollo tienen su paralelismo en las grandes estrategias de transformación del territorio, que pretenden la consecución de los objetivos territoriales planteados. De entre todos ellos, deseo desarrollar algunas propuestas que tratan de responder a nuestras singularidades.

Partiendo de la realidad actual y a fin de corregir o paliar las disfuncionalidades observadas, se plantea el objetivo de **estructurar y reequilibrar el territorio regional**. Para ello se propone un modelo territorial policéntrico, basado en la delimitación de las áreas funcionales, potenciando la escala intermedia del territorio y las ciudades medias, y promoviendo la consolidación de la estructura en red del sistema de asentamientos. La red jerarquizada de centros urbanos, se fortalecerá configurando una malla de núcleos de pequeño y mediano tamaño y favoreciendo la integración con su entorno territorial.

Con este modelo lo que se persigue es un territorio inclusivo y equitativo, estableciendo políticas de vivienda y equipamiento que potencien la idea de centralidad y de jerarquía de núcleos.



Jerarquía de asentamientos



Infraestructura verde

La necesidad de mejorar la eficiencia en el empleo de los recursos públicos y en la prestación de los servicios básicos de competencia municipal, lleva a la exigencia de promover las agrupaciones de ámbito supramunicipal y mancomunado para completar las dotaciones de equipamientos y prestaciones de servicios a la población. En particular, se plantea la conveniencia de resolver las necesidades de vivienda de protección de un modo agregado, que supere la previsión y reserva de suelos a nivel de término municipal aislado y que sirva para atender la demanda de los que configuran un mismo ámbito funcional. Esta localización del sistema de servicios y dotaciones de un modo coherente con la jerarquía de los núcleos y funcionalidad de los espacios contribuirá, a su vez, a mejorar los servicios básicos en las zonas rurales.

Entre las propuestas destinadas a solucionar problemas de área funcional, puede mencionarse una dirigida a mejorar la movilidad, accesibilidad y conectividad territorial del ámbito metropolitano de Santander y su bahía. Al objeto de introducir la intermodalidad para reducir la necesidad del transporte privado, la planificación territorial prevé espacios para estaciones de intercambio de transporte y aparcamientos disuasorios, al tiempo que promueve la implantación de un sistema de transporte público único e intercambiable para todo el ámbito.

En el proceso de evolución hacia este modelo aparecen, sin embargo, algunas dificultades que no parecen fáciles de salvar sin un cambio radical en los mecanismos, procedimientos y plazos establecidos para la adaptación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial. Tanto por las normas legales, como por las dificultades técnicas o las condiciones que caracterizan a las entidades locales, la capacidad de adaptación del planeamiento urbanístico municipal a los nuevos tiempos y las nuevas necesidades es incompatible con la rapidez que exige la reacción a las transformaciones para ser eficaz. La rigidez de los instrumentos de planeamiento, los tiempos de planificación, la perdurabilidad de los aspectos estáticos pero, a su vez, la consideración de los aspectos dinámicos, requieren una alteración del marco y una flexibilización de los procedimientos que permitan atender a tiempo las necesidades sobrevenidas.

#### 10.2.4. Territorio sostenible

Con la vista puesta en el legado a las futuras generaciones, pero con la exigencia de actuaciones inminentes, un nuevo desafío se ha impuesto en nuestras responsabilidades: conseguir **un territorio más sostenible, como respuesta al reto del cambio climático**.

La plasmación espacial de las líneas políticas en materia de energías renovables, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero tiene su aplicación concreta en el objetivo de aumentar la eficiencia y resiliencia del territorio, desde el conocimiento de sus riesgos, y minimizar el impacto del cambio climático, de manera que la respuesta sea lo más rápida, segura y eficiente posible. Por otro lado, se aborda el objetivo irrenunciable de mejorar la calidad del territorio regional a través de propuestas de sostenibilidad ambiental. Para ello trabajamos en diversas líneas, como las que a continuación se señalan.

En una región con la mayor parte de la población asentada en la franja costera se hace preciso implementar instrumentos de gestión de los litorales; a tal objeto compartimos una estrategia de lucha contra la presión sobre los litorales y adaptación al cambio climático gracias al desarrollo a escala atlántica de herramientas como la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) o la ordenación del espacio marítimo.

Apostamos por un desarrollo urbano sostenible, que supere las medidas de mitigación y se anticipe mediante una ordenación urbanística, de los usos del suelo y de las actividades que satisfagan los requerimientos futuros. Se fomentan las políticas de contención, utilizando estrategias de renovación urbana, reutilización y reciclado del territorio y promoviendo nuevos usos en espacios ya ocupados por la urbanización. Debemos afrontarlo con la garantía de existencia de recursos y su sostenibilidad, atendiendo a la capacidad de carga del territorio, con desarrollos más compactos y racionalizando el consumo de suelo, y resolviendo la accesibilidad a los servicios bajo otra forma de entender la movilidad.

La riqueza, diversidad y extensión de nuestra Red de Espacios Naturales Protegidos nos conduce a propiciar la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Sin embargo, nuestro propósito es superar el ámbito y concepto del espacio protegido implementando una infraestructura verde más allá de las zonas protegidas, creando una malla que asegure la conectividad ecológica y eliminando las barreras que contribuyen a la fragmentación. Así se refuerza la coherencia de la red Natura 2000, facilitando que las zonas neurálgicas se vuelvan más resilientes, se incorporan medidas de adaptación al cambio climático y se generan beneficios socioeconómicos múltiples para la población y para la naturaleza.

Esta infraestructura verde se planifica incorporando zonas naturales o transformadas con funcionalidad medioambiental, capaces de proporcionar servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos. Esperamos que tenga una importante contribución al desarrollo rural, reducción del riesgo de catástrofes y a la calidad ambiental de las periferias urbanas. Relacionado con este tipo de beneficios puede mencionarse la creación del Cinturón Verde de la Bahía de Santander.

### 10.2.5. Conservación y puesta en valor del patrimonio territorial

Es voluntad del Gobierno de Cantabria **conservar y poner en valor el patrimonio territorial** de la Comunidad Autónoma. El patrimonio natural, cultural y paisajístico de Cantabria es uno de los principales activos que es necesario ordenar en términos de sostenibilidad, mejorar y conservar. Pero también debe ser puesto en valor mediante actuaciones tendentes a promover el desarrollo de enclaves de especial cualificación paisajística como elementos de atracción y posible reequilibrio territorial, revitalizar los núcleos tradicionales y gestionar adecuadamente los elementos del patrimonio cultural o desarrollar formas de turismo ligadas al patrimonio.

Un caso paradigmático que aúna ese compendio de valores territoriales y sobre el que se han hecho propuestas reseñables es el del territorio pasiego, y más en

particular los cabañales pasiegos. Se pretende poner de relevancia la singularidad y los valores que lo han convertido en un espacio emblemático dentro de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como promover estrategias orientadas a proteger y recuperar el patrimonio natural y edificado.

Lo que hace singular y especial a este territorio es sobre todo que se trata de un paisaje representativo de una «cultura» y un «modo de vida», que ha sido construido por el hombre en común acuerdo con el medio natural, que constituye una simbiosis entre medio natural y humano. El territorio queda dividido en una perfecta y ordenada red en la que la unidad básica de ocupación del espacio es la finca formada por la cabaña y el prado cercado. La caracterización del paisaje pasiego viene de la mano de los relieves kársticos, de los fondos escénicos en que se convierten las cumbres y laderas de mayor potencia de la parte sur del área, con sus circos y reminiscencias glaciares y, de manera especialísima, por la presencia de los cabañales en las laderas y valles.



Puesta en valor del patrimonio territorial

Esas agrupaciones de fincas colindantes que constituyen los cabañales pasiegos, con su mosaico de prados cercados en piedra, y las cabañas dispuestas interiormente en su rico abanico de variantes, son las que otorgan la personalidad y singularidad del paisaje pasiego. Pero ese modelo de organización territorial se ha basado en la explotación ganadera mediante un sistema que había perdurado sin apenas cambios desde hace cinco siglos, y que ha conformado un paisaje único por sus elementos materiales, su emplazamiento natural y su estética visual. La pérdida del modo de vida que lo ha originado entraña el riesgo de que se pierda también el paisaje, por lo que se hacen necesarias políticas que incentiven la conservación de los efectos beneficiosos de este singular modo de vida pasiego, que actuará de polo de atracción del turismo.

Más de 10.000 cabañas, agrupadas en sus correspondientes cabañales distribuidos sobre una superficie de más de 12.500 hectáreas, son un patrimonio etnográfico, arquitectónico, natural y paisajístico de primer orden merecedor de



la atención de la ordenación territorial. El Catálogo de Cabañales, Cabañas y Elementos Singulares Pasiegos así lo acredita.

### 10.2.6. Un medio rural activo y habitado

Una última referencia de los retos a que debemos hacer frente es el cambio demográfico y la distribución de la población. La ordenación territorial debe contribuir a priorizar la creación de oportunidades de vida para atraer y retener población joven en todo el territorio y fomentar el reequilibrio territorial entre zonas densamente pobladas y zonas con problemas demográficos, favoreciendo la prestación de servicios públicos de calidad en estas últimas.

El POL fue la opción de planeamiento territorial en unos tiempos en que la presión urbanística sobre las áreas costeras desbordaba la capacidad de acogida territorial. En la actualidad el **desequilibrio territorial entre las zonas urbanas y las áreas rurales** se ha acentuado, producto de una grave crisis del medio rural y de las formas de actividad económica basadas en sus recursos primarios. El objetivo ahora es **fijar la población y actividad en el medio rural**, para lo que se requiere poner en valor sus recursos y ordenar su explotación, promoviendo nuevas economías.

Afortunadamente, la presencia en el medio rural de agentes dinamizadores cualificados y comprometidos, el marco de los programas de desarrollo rural y la necesidad de soluciones nuevas, han permitido la formulación de estrategias de desarrollo local participativo con resultados esperanzadores, ya que han servido para identificar las necesidades de cada territorio y definir unos objetivos y ejes estratégicos. Algunos de esos planteamientos, basados en el potencial de desarrollo endógeno, deben asumirse directamente por la planificación territorial, estableciendo las previsiones necesarias para:

- El apoyo y servicios para el emprendimiento y mejora de la competitividad en la empresa.
- La mejora de la competitividad, diversificación productiva e innovación en el sector primario y la industria agroalimentaria.
- El apoyo y desarrollo del sector turístico.
- El fomento del conocimiento, puesta en valor y conservación del patrimonio natural y cultural.
- Participación, asociacionismo y cooperación en la gestión sostenible del territorio.

Junto a las estrategias anteriores, resulta imprescindible potenciar el sector primario, como parte esencial del medio rural, para evitar desequilibrios territoriales. En coherencia, hay que establecer una política territorial que se oriente a la preservación del suelo agrario de alta productividad y de alto valor ambiental frente a la presión del crecimiento urbano e industrial; fomentar la extensión y aumento de la superficie forestal y la productividad silvícola; y orientar la regulación del suelo rústico, con un catálogo de categorías y régimen de usos acordes a las potencialidades reales del territorio rural.

En definitiva, a partir de la realidad territorial actual, y en base a criterios de equidad y sostenibilidad, la planificación territorial debe proponer una serie de actuaciones sobre los diferentes componentes que permitan sustentar un nuevo sistema territorial, que contribuya a corregir o aminorar las disfuncionalidades detectadas y a resolver los retos del futuro.



# 11 La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la revisión de las directrices de ordenación territorial

Jesús M<sup>a</sup> Erquicia Olaciregui  
*Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial  
Gobierno Vasco*

## 11.1. Introducción

Procede estructurar la presentación en dos partes:

- Una primera parte que he denominado «las Directrices de Ordenación Territorial de 1997. El modelo territorial vigente» en el que de alguna manera se trata la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco en estos últimos veinte años desde las Directrices de Ordenación Territorial, las Directrices del año 1997 y el desarrollo que estas han tenido con los diferentes Planes Territoriales Parciales y Sectoriales. Todo este planeamiento territorial constituye un todo del cual se expresan los elementos fuertes y aportaciones que han dejado, y también las limitaciones o debilidades que se han podido apreciar. En el texto se hace un repaso muy somero con el que se pretende definir el punto de partida del proceso de revisión de las Directrices en el que ahora nos encontramos.

- Una segunda parte denominada «la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial» en la que reflejamos los mínimos resortes sobre los cuales se ha asentado la revisión, esto es, los aspectos iniciales (Marco Jurídico y Bases del Modelo Territorial), la propia definición del Modelo que se asienta sobre diferentes planos, (Cuestiones Transversales, Paisaje, Medio Físico e Infraestructura Verde, Medio Rural, Medio Urbano, Movilidad sostenible, Agua y Energía) y finalmente los aspectos vinculados a la Gobernanza y a los Indicadores Territoriales.

Sin embargo este proceso de revisión está en sus inicios disponiéndose en estos momentos de un Documento Base que concluirá en un Avance a finales de este año 2016, comenzando en esa fecha la tramitación de aprobación legalmente establecida.

Cabe indicar también que es criterio del Departamento el llevar a cabo un amplio proceso de participación pública para esta primera fase de redacción del Avance. En definitiva, al estar en los inicios de una revisión más que hablar de determinaciones concretas trataremos los temas que aborda el documento.

## **11.2. Las directrices de ordenación territorial de 1997. El modelo territorial vigente**

El Parlamento Vasco, por unanimidad de todos sus miembros aprueba la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. La Ley establece que la ordenación del territorio en el País Vasco se desarrollará mediante tres figuras:

- a) Directrices de Ordenación Territorial
- b) Planes Territoriales Parciales
- c) Planes Territoriales Sectoriales

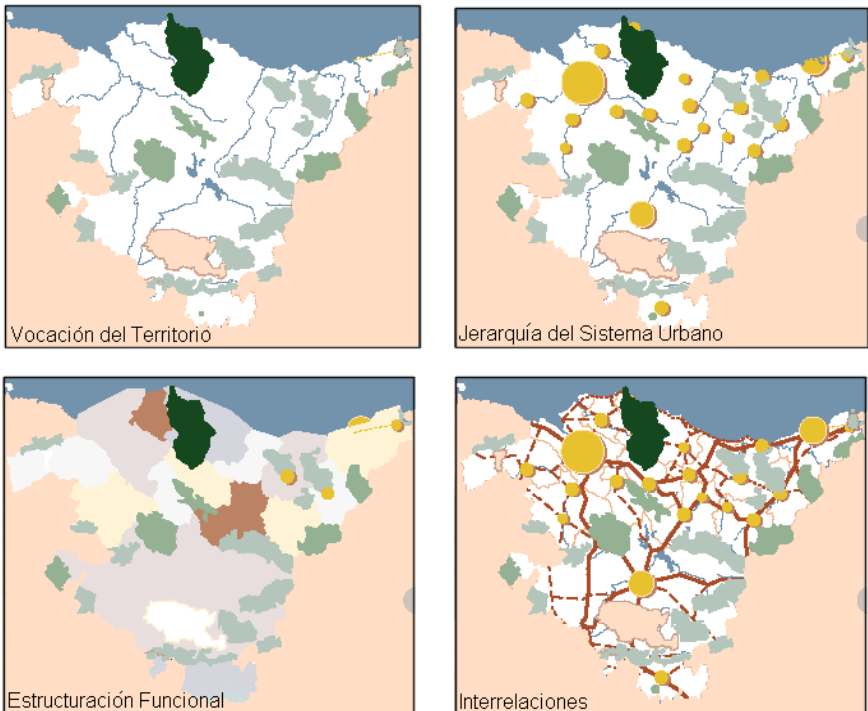
Las Directrices de Ordenación Territorial son el marco general de referencia para el resto de las figuras; los Planes Territoriales Parciales son la figura que se aplicará a aquellos territorios que necesitan una ordenación más detallada, y los Planes Territoriales Sectoriales son la figura que utilizarán los Departamentos del Gobierno Vasco o de las Diputaciones con competencias con incidencia territorial para el desarrollo de sus determinaciones. Por debajo de estas figuras estará el planeamiento urbanístico concretando las determinaciones territorialmente planteadas.

*a) Las Directrices de Ordenación Territorial (Decreto 28/1997, de 28 de abril). Las Directrices establecen un modelo territorial como suma de las siguientes componentes:*

- a) El Medio Físico
- b) Los Asentamientos Urbanos
- c) El Sistema relacional.

- Una de las aportaciones fundamentales de las Directrices es la división de la Comunidad Autónoma en quince Áreas Funcionales en cada una de las cuales se debe aprobar un Plan Territorial Parcial.
- En lo que respecta al Medio Físico, las Directrices establecen unas bases para la regulación de los usos en el territorio a través de una Categorización del Medio Físico, que debe atenderse por los planes municipales y un régimen de usos, definido a través de la Matriz de ordenación del Medio Físico. Hoy, podemos decir, que el capítulo de la ordenación del Medio Físico constituye una de los capítulos fundamentales, teniendo plena vigencia y aplicación.
- En lo que se refiere a los asentamientos urbanos las Directrices atienden tanto a los nuevos desarrollos, como sobre todo a la ciudad existente, estableciendo estrategias de rehabilitación, de regeneración de la ciudad existente.
- Finalmente el sistema relacional establece criterios de coordinación para los diferentes modos de transporte.

**FIGURA 1**  
**Directrices de Ordenación Territorial. Componentes básicos del Modelo Territorial de las Directrices**



En el año 2006, transcurridos ocho años de la aprobación de las Directrices comienza un proceso de reestudio de las Directivas que concluye en una modificación no sustancial que no culmina en su tramitación. No obstante la paralización de la tramitación del documento de Reestudio, se aprueba definitivamente una Modificación de las Directrices relativa a la Cuantificación Residencial.

En el año 2010 comienza con una nueva composición del Gobierno Vasco, la Revisión de las Directrices, proceso en el que ahora nos encontramos.

### ***b) Los Planes Territoriales Parciales***

Como desarrollo de las Directrices se comienza la redacción de los quince Planes Territoriales Parciales, de los cuales se han aprobado definitivamente trece, estando en el trámite de aprobación definitiva el Plan del Área Funcional de Donostia-San Sebastián.

### ***c) Los Planes Territoriales Sectoriales***

Como desarrollo de las Directrices se han aprobado definitivamente ocho Planes Territoriales Sectoriales, encuadrables en tres grupos:

1. *Medioambientales*: Plan Territorial Sectorial de Ríos y Arroyos; de Zonas Húmedas; del Litoral; y Agroforestal.
2. *Infraestructurales*: Plan Territorial Sectorial de la Nueva Red Ferroviaria, de Energía Eólica; de Carreteras, etc.
3. *Política del Suelo*: Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales.

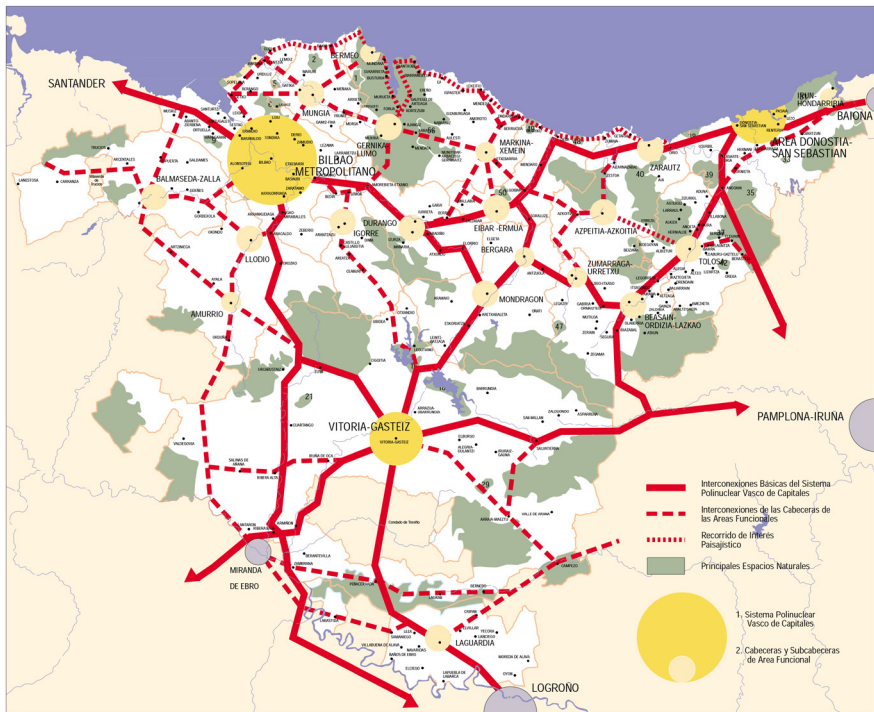
En un momento de reflexión y de generación de la Revisión de las Directrices cabría preguntarse sobre qué aspectos del documento de 1997 consideramos que son fortalezas y aspectos positivos que mantienen su vigencia, y por el contrario, qué aspectos entendemos que precisan de nueva reflexión.

Las Directrices se plantean en 1997 como un instrumento que debe dar respuesta a objetivos específicos de ordenación y coordinación territorial y, además, aportar una configuración y unas iniciativas territoriales adecuadas para impulsar el proceso de cambio hacia una nueva etapa de desarrollo. Los objetivos que se definen se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- Lograr una mayor integración con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo y aprovechar las oportunidades de desarrollo asociadas a una localización estratégica en el norte peninsular.
- Potenciar las capitales vascas, reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico de capitales con la fortaleza necesaria para liderar los procesos de desarrollo e innovación.
- Consolidar una red de ciudades medias capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio.
- Impulsar procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica.

- Establecer sistemas de protección de la naturaleza y criterios para la consideración del medio físico en las iniciativas urbanísticas y sectoriales.
- Definir sistemas de infraestructuras y dotaciones con criterios supramunicipales y orientadas a apoyar la configuración del modelo territorial propuesto.
- Proporcionar criterios territoriales para la elaboración de planes sectoriales y configurar las características de los planes territoriales de escala intermedia.
- Aportar referencias para el crecimiento del parque de viviendas y para el desarrollo de suelos de actividad de forma coherente con el modelo territorial.
- Activar procesos de renovación y dinamización de espacios deteriorados o en declive y de ámbitos singulares como los cascos históricos y los núcleos rurales. Hoy podemos decir que las DOT han sido un agente activo que ha propiciado y facilitado muchos de los cambios mencionados y que han permitido el paso de la etapa industrial a la ciudad región postindustrial.

**FIGURA 2**  
**El Modelo Territorial de las Directrices de Ordenación Territorial**



Hoy podemos decir que las DOT han sido un agente activo que ha propiciado y facilitado muchos de los cambios mencionados y que han permitido el paso de la etapa industrial a la ciudad región postindustrial.

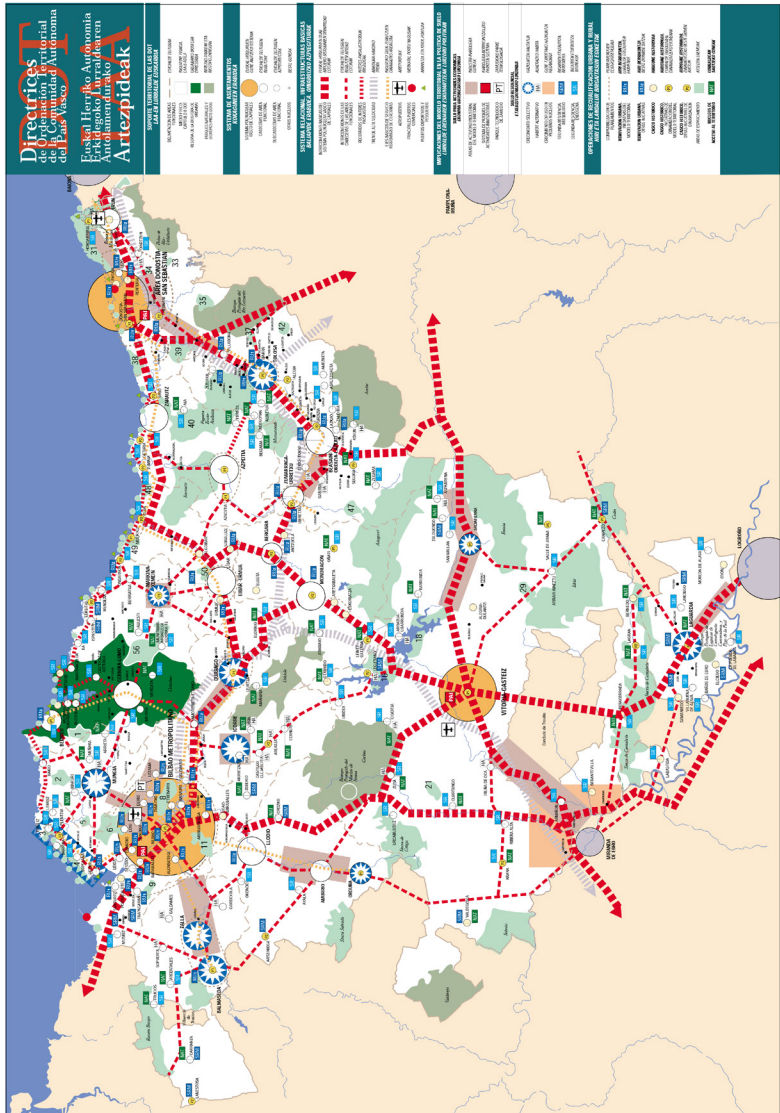
Han supuesto también el elemento a partir del cual se ha desarrollado el planeamiento territorial arriba citado. En estos momentos del proceso podemos decir que las DOT han tenido unos logros en materia de producción de criterios que han sido asumidos y desarrollados por el planeamiento territorial y urbanístico, y que constituyen elementos de partida para la revisión que se inicia.

Podemos arriesgarnos a afirmar que con las Directrices y los PTP y PTS que se han desarrollado, se ha generado en la CAPV una **CULTURA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO** en las administraciones, agentes sociales y profesionales intervinientes en la ordenación del suelo.

Algunos de los elementos de las Directrices que a modo de fortalezas del sistema forman parte de esa cultura son los siguientes:

1. La concepción de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) como Rótula Europea y la incidencia en las estrategias de integración del sistema polinuclear de capitales de la CAPV entre sí y con las capitales limítrofes.
2. La ordenación del medio físico con sus categorías de ordenación y la matriz de medio físico ha supuesto la disposición y aceptación de unos criterios homogéneos para la definición por el planeamiento municipal la categorización del suelo no urbanizable y el régimen de usos asociado.
3. La prohibición del uso de la vivienda unifamiliar no vinculada a explotación agropecuaria como criterio que se ha trasladado a la legislación urbanística e incorporada en el planeamiento.
4. La estructuración urbana en forma del sistema polinuclear de capitales (recogido en los diferentes estudios europeos con el concepto de sistema policéntrico de ciudades) ha sido una aportación disciplinar indudable, las ciudades medias para las cabeceras de áreas funcionales, y el medio rural, constituye una contemplación del medio urbano y rural.
5. La definición de áreas funcionales con unas delimitaciones que sobrepasaban los territorios históricos o provincias ha supuesto un ejercicio de consenso entre las administraciones perfectamente avalado por la redacción del planeamiento territorial parcial.
6. El establecimiento de unos criterios de cuantificación residencial en las Directrices o de cuantificación industrial en el PTS de Actividades Económicas supone un elemento clave en la configuración del planeamiento territorial y urbanístico, lo que ha provocado la aprobación de un planeamiento urbanístico municipal correcto en su dimensionado a diferencia de lo ocurrido en otras Comunidades Autónomas.
7. La atención a la ciudad consolidada, el acento en la rehabilitación o en la renovación urbana como un ejercicio o deber siempre presente en el quehacer territorial y urbanístico.
8. Las Directrices y por prolongación los PTP y PTS como referencia para el diseño de las infraestructuras de transportes y comunicaciones viarias, ferroviarias, portuaria y aeroportuaria.

**FIGURA 3**  
**Plano Resumen de las Directrices de Ordenación Territorial**



Sin embargo también cabe citar las limitaciones que se han producido, algunas achacables al propio documento de las Directrices, otras al proceso de desarrollo que se ha dado con el planeamiento territorial redactado, entre las cuales están:

1. La proliferación del Planeamiento Territorial Parcial o Sectorial ha hecho que no se haya producido en algunos casos la debida coordinación de las dos figuras.  
Se ha generado una crítica en el sentido de que se ha avanzado más rápidamente en la redacción de los PTS y más lentamente en los PTP con lo



que se ha dispuesto de una visión integrada de la ordenación de las Áreas Funcionales con excesiva tardanza.

2. Por otro lado las DOT definían el Planeamiento Territorial Sectorial que se debía de redactar. A pesar del Planeamiento Territorial redactado ha habido PTS fundamentales que no se han redactado, a saber: El PTS de Zonas Canterables constituye una demanda social, por otro lado el PTS de Recursos Turísticos supone un déficit que se va acrecentando.
3. En lo relativo a la Ordenación del Medio Físico se ha trabajado de forma notable en todo lo que pudiera ser política de protección y ordenación de los diferentes Espacios Naturales, sin embargo el Medio Físico precisa de Gestión Territorial en atención al Mundo Rural existente. Esta es una de las tareas fundamentales que corresponde a la Revisión.
4. Aunque las DOT han establecido unas Categorías de Ordenación y han generado una homogeneización, con la proliferación de los PTP y PTS se ha producido en algunos casos una dispersión terminológica que precisa abordarse.
5. Finalmente cabe mencionar la siempre difícil tarea que tiene la Ordenación del Territorio a través del Planeamiento Territorial en la coordinación de las políticas sectoriales en torno al Modelo Territorial establecido. El afianzamiento de las políticas sectoriales en su propia legislación ha dificultado esta coordinación y ha generado una dilatación en los procesos que obliga a mencionar la cuestión como una materia pendiente y de mejora continua. La Revisión de las DOT debe desarrollar esta materia en torno a una buena gobernanza territorial.

### **11.3. La revisión de las directrices de ordenación territorial**

Mediante acuerdo del Consejo del Gobierno Vasco de 27 de Julio de 2015 se inicia el proceso de revisión de las Directrices, el cual se estima que debe de apoyarse en un proceso participativo muy amplio. En tal sentido, tal acuerdo concluye en señalar al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la necesidad de presentar los siguientes documentos para noviembre de 2015 (Congreso EUSKAL HIRIA):

- a) Documento Base (a modo de pre-avance).
- b) Plan de Participación.

La participación se plantea que se desarrollará fundamentalmente en la etapa inicial (año 2016) y concluirá en la presentación del Avance de la Revisión de las Directrices. A continuación de esa fecha procederá unir la participación a la tramitación de la aprobación definida en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.



### ***La Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial. Estructuración del Documento***

A modo de valoración no pormenorizada de la composición y definición del contenido de la revisión, el documento se estructura en los siguientes apartados:

#### *1. Marco Jurídico y Política de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco*

Este apartado realiza un encuadre del documento en la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco, definiendo como punto de partida de la revisión una valoración a modo de diagnóstico de las Directrices vigentes.

#### *2. Bases del Modelo Territorial*

Se parte de la consideración de que gran parte de las bases definitorias de las Directrices de Ordenación Territorial siguen vigentes, por lo que deben de conservarse e integrarse en el nuevo modelo territorial, actualizadas y complementadas.

Sin embargo desde 1997, se han ido consolidando cuestiones entonces novedosas y ahora ya con cierta madurez que deben de abordarse. Por otro lado, estamos en otro contexto socioeconómico, se ha producido una fuerte crisis económico-financiera a nivel europeo y mundial. La innovación sigue mostrándose como figura clave para remontar los efectos negativos de estas situaciones y para mejorar la calidad de vida y la de nuestro entorno.

Se proponen las siguientes bases del Modelo Territorial:

1. Territorio inteligente.
2. Territorio sostenible.
3. Territorio social e integrador.
4. Territorio interrelacionado.
5. Territorio participativo.

#### *3. Modelo Territorial*

El modelo territorial de las Directrices de Ordenación Territorial vigentes se apoya en la superposición de los siguientes contenidos: El Medio Físico como Base y Soporte del Modelo Territorial, el Sistema de Asentamientos y el Sistema Relacional. Así mismo las Directrices contenían un capítulo denominado Iniciativas Territoriales para el Bienestar y la Renovación que se estructuraba en: Renovación urbana, Patrimonio Cultural y, Equipamientos.

El Modelo Territorial propuesto en la revisión se divide en ocho bloques relativos a:

1. Cuestiones Transversales
2. Paisaje
3. Medio Físico e Infraestructura Verde
4. Medio Rural
5. Medio Urbano
6. Movilidad sostenible
7. Agua
8. Energía

### 3.1 *Cuestiones Transversales*

Este capítulo aborda cuestiones que no se trataron en las Directrices vigentes, fundamentalmente porque no existía suficiente sensibilidad al respecto o por tratarse de nuevas cuestiones surgidas en este tiempo. A este respecto se tratan los siguientes temas: Perspectiva de Género, Cambio Climático, Salud, Euskera e Integración territorial.

### 3.2 *El Paisaje*

La Comunidad Autónoma del País Vasco goza de una gran riqueza y diversidad paisajística, que constituye un recurso y un patrimonio de interés común desde el punto de vista ambiental, cultural, social, histórico y económico.

Como uno de los objetivos en esta materia está el de valorar el paisaje desde un punto de vista integral teniendo en cuenta los paisajes rurales y urbanos, y tanto los de gran calidad como los degradados.

### 3.3 *Medio Físico e Infraestructura Verde*

El estado del medio ambiente y de los ecosistemas naturales del País Vasco ha mejorado de una forma apreciable en los últimos años y las salvaguardas establecidas por las Directrices de Ordenación Territorial han contribuido también a ello.

Con las Directrices, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales se ha logrado un grado de madurez en la planificación del medio físico. Se propone revisar el medio físico del modelo territorial de las Directrices introduciendo algún pequeño ajuste, y se propone la concreción de una Infraestructura Verde Integrada, en la que se incluyen los Espacios Naturales Protegidos y los Corredores Ecológicos.

### 3.4 *Medio Rural*

La Comunidad Autónoma del País Vasco en su conjunto se considera un territorio predominantemente urbano, donde sólo el ocho por ciento de la población reside en municipios cuya densidad de población es inferior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado.

La problemática ligada al espacio rural vasco no sólo está relacionada con fenómenos de despoblamiento, sino con la fragilidad socioeconómica de unas zonas rurales sometidas a importantes fuerzas de atracción e influencia desde la estructura socioeconómica urbana: procesos de reurbanización, abandono de la actividad agraria, hipermovilidad, inflación del precio del suelo. Es preciso definir estrategias integrales para el mantenimiento del Medio Rural.

### 3.5 *Medio Urbano*

En las ciudades y áreas urbanas de los países desarrollados se ha producido, a lo largo de las últimas décadas, un proceso de expansión de los espacios urbanizados.

En las Directrices vigentes se ha desarrollado una cultura de la administración del suelo como un bien escaso y ha supuesto, de hecho, que la capacidad de planeamiento urbanístico se haya situado en unos términos ajustados y sostenibles.

La revisión de las Directrices propone recuperar con más énfasis la densidad de los asentamientos urbanos, limitar los procesos de expansión de las zonas edificadas y hacer de las iniciativas de renovación y reutilización de los espacios construidos, el centro de las iniciativas futuras.

En este contexto de desarrollo sostenible, el proceso de revisión se centra en la nueva valoración de las siguientes materias:

- a) Rehabilitación y regeneración urbana
- b) Actividades económicas y equipamientos comerciales
- c) Perímetro de crecimiento urbano
- d) Áreas Metropolitanas y Ejes de Transformación
- e) Cuantificación residencial
- f) Segunda residencia y Recursos Turísticos
- g) Compatibilización de planeamientos

### 3.6 *Movilidad Sostenible*

Las Directrices establecieron un sistema de relaciones e infraestructuras de conexión interna y con el exterior que ha sido desarrollada durante los últimos años a través de los Planes Territoriales Parciales, Sectoriales y proyectos específicos.

A lo largo de estos años se han producido cambios fundamentales de tipo disciplinar en esta materia. Antes se hablaba de infraestructuras de transportes y comunicaciones y ahora se habla de movilidad y, en concreto, de Movilidad Sostenible.

El presente capítulo se divide en los siguientes puntos:

- a) Movilidad peatonal y ciclista
- b) Movilidad viaria
- c) Conectividad ferroviaria, portuaria y aeroportuaria
- d) Movilidad colectiva multimodal
- e) Modelo logístico

### 3.7 *Agua*

La Comunidad Autónoma del País Vasco se emplaza sobre las Vertientes Cantábrica y Mediterránea, la primera en la que recaen fundamentalmente Bizkaia y Gipuzkoa, y la segunda sobre la que recae Álava.

En materia de prevención de inundaciones, las vigentes Directrices de Ordenación Territorial fueron pioneras al establecer una nueva forma de ordenar los usos urbanísticos y edificatorios en las márgenes de los ríos, más avanzada de lo establecido por la legislación de aguas existente en ese momento.

El Plan Territorial Sectorial de Ríos y Arroyos aprobado como desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial realiza un ejercicio de integración de las componentes ambiental, hidráulica y urbanística que incide en la ordenación de los márgenes de los ríos y arroyos, y ha supuesto la introducción de unos criterios en materia de inundabilidad acordes con la problemática existente y con las nuevas normativas europeas.



### 3.8 *Energía*

La eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi y constituyen requisito imprescindible para la sostenibilidad, la competitividad y la lucha contra el cambio climático.

Alinear a la ciudad con los objetivos de emisiones cero de gases de efecto invernadero mediante, por un lado, el aumento sustancial de la eficacia y la eficiencia energética («desenergización»), y, por otro lado, la generalización de usos de fuentes de energías renovables y el impulso del autoconsumo (descarbonización) son objetivos de la revisión.

### 3.9 *Gobernanza: Participación, organización, indicadores*

Las Directrices de Ordenación Territorial vigentes contienen un capítulo final dedicado a las «Claves y referencias para la aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial».

En la revisión de las Directrices e centra la parte formal en el ámbito de la gobernanza. Este capítulo de gobernanza se estructura en los siguientes puntos:

- a) Participación
- b) Gobernanza
- c) Indicadores territoriales y urbanísticos

Finalmente, cabe concluir que al igual a como se hace en las Directrices de Ordenación Territorial vigentes, se ha confeccionado un Plano Resumen del documento de Revisión.

En definitiva, partiendo del sustrato cultural existente en materia de Ordenación del Territorio desde la aprobación de la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio el año 1990, se ha comenzado un proceso de revisión de las Directrices vigentes en aras a disponer de una nueva Estrategia Territorial para toda la CAPV para un nuevo futuro del año 2040.



# 12 Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios. Una visión normativa

Ángel Menéndez Rexach  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad Autónoma de Madrid*

## 12.1. Suelo y vivienda: viejas y nuevas políticas

### 12.1.1. El marco constitucional y las opciones del Legislador

La Constitución vincula la intervención pública sobre el régimen del suelo a la efectividad del derecho a la vivienda (art. 47). Con esa finalidad, es lícito regular (y, por tanto, limitar) las posibilidades de utilización de esa «materia prima», tanto desde la perspectiva del propietario (función social de la propiedad), como desde la del empresario o promotor (libertad de empresa). El derecho al medio ambiente y el mandato de utilización racional de los recursos naturales inciden también, directamente, sobre el régimen del suelo y el derecho a disfrutar de una vivienda digna, pues ésta debe localizarse «en un medio ambiente y un paisaje adecuados». El mandato constitucional de utilización racional del suelo tiene, en conexión con el derecho a la vivienda, una doble implicación: económica (evitar la especulación inmobiliaria para que el alza de precios no obstaculice el acceso a la vivienda) y ecológica (la vivienda debe estar situada en un entorno «adecuado»). Otros preceptos constitucionales condicionan también la planificación de los usos del suelo, como la conservación del patrimonio histórico (art. 46), el fomento de la educación física y el deporte y la adecuada utilización del ocio (art. 43.2), el acceso a la cultura (art. 44.1) o la integración de los discapacitados (art. 49), que en los últimos años se articula en torno al principio de accesibilidad universal aplicado a las ciudades, tanto a los espacios públicos como a los edificios de propiedad pública o privada.

En el marco de los principios constitucionales mencionados, el abanico de opciones del legislador es amplísimo, por lo que es difícil defender la necesidad constitucional de que el legislador (estatal o autonómico) diseñe unas concretas políticas urbanas<sup>1</sup>. El dato de que, en el marco constitucional vigente, se hayan aprobado leyes estatales de suelo de orientación tan diferente como la 6/1998 y la 8/2007 (vigente en el Texto Refundido de 2015) acreditan suficientemente el amplio margen de que dispone el Legislador estatal. Mayor aún es el los Parlamentos autonómicos, dada la baja densidad de la normativa estatal con incidencia en la materia a consecuencia de la interpretación minimalista del Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 61/1997. Sin embargo, ese margen se va reduciendo en algunos ámbitos por aplicación de los citados preceptos constitucionales y, sobre todo, por influencia de las políticas ambientales de la UE y las normas en que se proyectan. Uno de ellos es el de la mejora de la eficiencia energética de los edificios, que se inserta en la estrategia general de reducción del consumo de energía por los Estados miembros.

### 12.1.2. Del ensanche a la rehabilitación urbana

De las dos implicaciones del mandato de utilización racional del suelo que antes hemos mencionado, la económica ha predominado abrumadoramente en la legislación española durante la segunda mitad del siglo XX, mientras que la ecológica se ha abordado en fechas más recientes y se va imponiendo en lo que llevamos del siglo XXI.

La preocupación por abaratar el precio del suelo para reducir el de la vivienda ha sido constante desde la Ley de 1956, lo que explica la posición central que ha ocupado el régimen de las valoraciones del suelo, ligado a su clasificación, con el propósito de evitar la apropiación anticipada de una plusvalía, que sólo se debería reconocer cuando se hayan ejecutado las obras de transformación necesarias. En las sucesivas reformas legales ha primado el criterio de que la carestía del suelo deriva de la escasez de superficies urbanizables y que, por tanto, cualquier intento de abaratarlo debería actuar sobre la «oferta», ampliando dichas superficies y simplificando los mecanismos legales para su transformación. En esta línea se situaron la Ley del Suelo de 1975-76 y, sobre todo, la de 1998, que, en el marco de la denominada «liberalización» del suelo, estableció la regla de que todo era urbanizable, salvo que se demostrase que había sólidas razones para excluirlo del

1. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha declarado que no existe imperativo constitucional alguno que obligue a garantizar la uniformidad en el ejercicio de la iniciativa urbanizadora de los particulares, sencillamente porque «esa facultad no constituye un elemento integrante del contenido esencial de los derechos de propiedad y de libre empresa» (STC 141/2014) y que carece de sentido sostener que el art. 47 impone al legislador que asegure que en todas y cada una de las unidades de ejecución de un plan de ordenación urbana y precisamente en el suelo que en ellas se destina a dotación pública se materialicen los servicios urbanos ligados al derecho a disfrutar de una vivienda digna, pues ésta es una fórmula entre otras muchas que pueden ser usadas (ATC 247/2012)



proceso urbanizador. En medio de ambas leyes, la reforma de 1990-1992 marcó el punto de mayor énfasis en la función social de la propiedad, partiendo de la premisa de que no hay facultades urbanísticas sin previo cumplimiento de los deberes legales y estableciendo una estrecha vinculación entre la valoración del suelo y el grado de adquisición efectiva de dichas facultades.

Si todas estas leyes compartían el propósito de abaratar el precio del suelo, ninguna alcanzó ese objetivo, seguramente por razones muy diversas, entre ellas la decisiva de que nunca se ha conseguido implantar un régimen de valoraciones objetivo y «creíble». Cuestión distinta es que este planteamiento sea correcto o si debería abandonarse, para enfocar desde otras perspectivas las políticas públicas dirigidas a la efectividad del derecho a la vivienda y el cumplimiento del mandato constitucional de impedir la especulación.

La Ley estatal de Suelo de 2007 (y su Texto refundido de 2008) supuso un cambio radical respecto de la Ley de 1998, por su orientación decidida hacia la regeneración urbana, frente al urbanismo desarrollista de las décadas anteriores basado en la transformación masiva del suelo rural. El cambio de rumbo fue ratificado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que lo considera ineludible, aun reconociendo que las intervenciones sobre la ciudad existente son mucho más complejas, desde el punto de vista social y económico, y que la complejidad se acentúa en el contexto actual desfavorable para la financiación pública y privada<sup>2</sup>. Los preceptos de esta Ley se contienen en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en adelante TRLSRU), cuyo contenido, en cuanto al objeto de esta ponencia, se explicará después.

Lo que parece claro a estas alturas es que no es misión primordial de los poderes rebajar el precio de la vivienda «libre», sino procurar que exista una oferta suficiente de vivienda «protegida» para quienes no puedan tener acceso a aquélla. En esta dirección, la Ley de Suelo de 2008 estableció una reserva mínima del 30 por 100 del suelo de uso residencial para viviendas en régimen de protección pública, que el TC consideró respetuosa con la competencia de las Comunidades Autónomas, porque no les impide realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada (STC 141/2014).

Es evidente que las viviendas protegidas cumplen una función social más intensa que las libres. De ahí que sus titulares puedan estar sujetos a limitaciones más estrictas, como el sometimiento a derechos de adquisición preferente (tanteo

2. Según datos oficiales, «el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es uno de los más bajos de la zona euro, suponiendo en España en 2013 un 31% del total del sector, porcentaje que se ha incrementado desde el 23% registrado en 2007 pero que no debe considerarse como un incremento absoluto, ya que es sólo la consecuencia de la bajada de la inversión en nueva construcción. Estando en todo caso la cifra alejada de la media europea situada en el 41%, y de algunos países como Alemania donde la rehabilitación representa más del 56% de la actividad de la construcción» (Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, PITVI, 2012-2024, elaborado por el Ministerio de Fomento, cuyo contenido se puede consultar en la web del Ministerio).

y retracto) por parte de los poderes públicos competentes. Ese sometimiento responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas (STC 154/2015). También se puede excluir la propiedad privada de esas viviendas, estableciendo un régimen de utilización en alquiler u otra modalidad de uso.

### 12.1.3. Las viviendas vacías

Un problema grave para las políticas de regeneración urbana es la existencia de un gran número de viviendas vacías, muchas de ellas en mal estado<sup>3</sup>. La prioridad de rehabilitar o renovar ese parque es tan obvia que no requiere mayor esfuerzo argumental. El problema es cómo conseguir ese objetivo. Algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Navarra, País Vasco) han dictado en los últimos años una legislación propia con la finalidad de poner en uso las viviendas desocupadas, primero mediante medidas de fomento y, subsidiariamente, sancionadoras.

En Andalucía, el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, declaro de interés social «la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente». Esta *causa expropiandi* será aplicable «a las viviendas incurso en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal» (D. Adicional 2<sup>a</sup>). El preámbulo justifica esta regulación con el argumento de que «la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, sustancia junto a otros de índole económica y social un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas».

Una regulación sustancialmente idéntica, con la misma justificación se contiene en la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra<sup>4</sup> y en la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de

3. Según el Censo de Viviendas del INE de 2011 existen en España 3,4 millones de viviendas desocupadas (2/3 necesitadas de rehabilitación) y 680.000 construidas sin vender.

4. La Ley «declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de cinco años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente o, en su caso, desde que finalice el plazo de suspensión del lanzamiento establecido por Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de

vivienda (art. 74). Esta Ley establece también un canon de vivienda deshabitada<sup>5</sup>, cuyos rendimientos «dotarán el patrimonio municipal de suelo» (art. 57.1), permite su alquiler forzoso, que se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa (art.59) y configura como supuesto expropiatorio la «situación o estado de desocupación de la vivienda durante un tiempo superior a dos años sin que concurren las causas justificadas previstas como excepción a la declaración de vivienda deshabitada, y que quede acreditada la existencia de demanda de vivienda de protección pública en el término municipal o en su área funcional» (art. 72.3.c).

La adopción de estas medidas y, en especial, la posible expropiación del uso de viviendas deshabitadas propiedad de instituciones financieras, ha sido muy controvertida. El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra las tres regulaciones autonómicas, aunque, en el momento de redactar esta ponencia (abril 2016) sólo se ha resuelto el recurso contra el decreto-ley andaluz por la STC 93/2015, de 14 de mayo<sup>6</sup>. La sentencia anula un artículo que incluía en el «*contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística*». La motivación no es sustantiva sino formal: los Decretos-leyes no pueden afectar a los derechos regulados en el Título I de la Constitución, entre los que figura el de propiedad<sup>7</sup>. Esta

noviembre». Esta disposición «será de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal». Su preámbulo explica el objetivo básico de la Ley en los siguientes términos: «Entre las distintas formas de desocupación de viviendas merece un mayor reproche la del conjunto de viviendas que son propiedad, en sus diferentes formas, de personas jurídicas, en especial, entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, y entidades inmobiliarias, siendo, además, supuestos de importancia cuantitativa. La notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas sustancia, junto a otros de índole económica y social, un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas. Ello justifica el establecimiento de una acción pública de policía dirigida a estas viviendas desocupadas». El núcleo de esta regulación está en suspenso al haber sido impugnado ante el TC por el Presidente del Gobierno.

5. 10 euros por cada m<sup>2</sup> útil y año, que se incrementará un 10% por año que permanezca en dicha situación, sin que pueda superar tres veces el importe inicial.

6. Recurso de inconstitucionalidad nº 6036-2013 (BOE 14/11/2013) contra diversos preceptos de la Ley foral, y recurso de inconstitucionalidad nº 1643-2016 (BOE 18 de abril de 2016) contra varios artículos de la Ley vasca.

7. «Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso

tesis puede considerarse correcta, aunque el TC no siempre ha sido tan estricto en el control de decretos-leyes que podían «afectar» a derechos constitucionales.

Lo que resulta mucho más cuestionable es la anulación de la regulación de la expropiación de uso porque *«constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 (...) de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13ª CE»*<sup>8</sup>. Según la sentencia *«la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios»* (...). *«Con este trasfondo, y sin prejuzgar si es acertado o no sea el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento de este Tribunal, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe*

y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal (...)» (FJ 13).

8. FJ 18: *«(...) En esta tarea hemos de partir de que el Estado, con las medidas que disciplina en la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios. El Estado, de este modo, en aras de compatibilizar la realización de estas dos líneas directrices de su política económica, adopta como expresión de las bases de la planificación económica que le competen una solución normativa determinada en la Ley 1/2013. Con este trasfondo, y sin prejuzgar si es acertado o no sea el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento de este Tribunal, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados.*

Aparte de lo anterior, también resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad —la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica— hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva. Entender lo primero, a pesar que a ello induce la dicción del precepto al señalar que el plazo máximo de tres años que puede alcanzar la expropiación del uso se cuenta *«desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente»*, no parece posible porque no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo. Entender lo segundo, aparte de hacer necesario definir qué norma es la prioritaria, anula en la práctica la virtualidad de una de ellas, que queda postergada en su eficacia.

Este Tribunal entiende que la norma autonómica impugnada, por las dos razones que acabamos de exponer, cada una de ellas suficiente por sí misma, constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE».

*el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados» (FJ 18).*

Esta discutible conclusión es rechazada por los votos particulares, con argumentos bastante más sólidos, a mi juicio, que los de la sentencia mayoritaria. En síntesis:

- a) El hecho de que una Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, haya optado por su propia solución normativa frente a un determinado problema es expresión del principio constitucional de autonomía, sin que la sentencia explique por qué la norma andaluza «rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia».
- b) El art. 149.1.13 CE no puede servir para atribuir al Estado una competencia exclusiva para regular de «modo uniforme» la materia sobre la que incide la medida de ordenación económica, de manera que quede excluida cualquier posibilidad de regulación por parte de la Comunidad Autónoma, aunque no se oponga a la normativa del Estado ni la menoscabe.
- c) La normativa autonómica controvertida no interfiere la regulación estatal vigente (art. 1 de la Ley 1/2013, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 1/2015), que establece una suspensión de determinados lanzamientos por cuatro años, «por lo que la ejecución de la normativa autonómica, tomando como presupuesto la existencia de una resolución de lanzamiento, quedará simplemente aplazada (no necesariamente en todos los casos) hasta que haya transcurrido el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley».

Por lo demás, la sentencia no excluye la posibilidad de expropiar el uso de viviendas desocupadas. Su fallo se basa, como se ha visto, en la incompatibilidad coyuntural de esa medida con la normativa estatal sobre ejecución hipotecaria. Habrá que ver si en las futuras sentencias sobre las leyes navarra y vasca el TC revisa su doctrina o la mantiene.

## **12.2. Las dos dimensiones de la rehabilitación urbana**

La mejora urbana, mediante la rehabilitación o sustitución de los edificios existentes y la ampliación y acondicionamiento de los espacios públicos, puede acometerse a escala individual o por zonas o ámbitos, a través de actuaciones que tengan por objeto la regeneración de barrios, áreas o conjuntos urbanos degradados. Éstas últimas suelen conllevar una renovación, total o parcial, de la urbanización, por lo que necesitan la cobertura del planeamiento urbanístico.

### **12.2.1. La rehabilitación individual o aislada**

A escala individual, la renovación urbana se vincula a los deberes de conservación y uso de los propietarios de inmuebles. La legislación estatal de suelo les obliga a

«realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación» (arts.15 y 17 TRLSRU). El incumplimiento de estos deberes habilita para la expropiación o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, sin perjuicio de que la legislación autonómica pueda prever otras consecuencias (órdenes de ejecución, sanciones, etc.) (art.15.4 TRLSRU). La regla tradicional de la legislación estatal fijaba el límite del deber de conservación en la mitad del valor actual de la edificación existente. Sin embargo, algunas leyes autonómicas, desde la valenciana de 1994, lo han situado en la mitad del coste de reposición, es decir, de la construcción de un nuevo edificio de similares características, lo que resulta, obviamente, muy diferente. En el epígrafe siguiente se expondrá con más detalle la regulación actual de este deber.

En la legislación estatal vigente el supuesto típico de la rehabilitación individual son las actuaciones de rehabilitación edificatoria, cuya regulación se explicará también más adelante (epígrafe 12.4).

### 12.2.2. La rehabilitación zonal o integrada

Más importante que la individual es la rehabilitación zonal, de espacios, áreas o conjuntos urbanos deteriorados. Aquí estarán las típicas actuaciones de reforma interior, regeneración o renovación urbana. En tanto que actuaciones de urbanización, su regulación entra de lleno en el ámbito de la competencia urbanística autonómica. Sin embargo, hay un cierto margen para la intervención estatal por vía normativa. Los datos legales así lo acreditan.

En la etapa postconstitucional, el Estado ha regulado las áreas de rehabilitación integrada en el marco de los sucesivos planes de vivienda, respaldando el Tribunal Constitucional esa regulación como parte de la planificación de la actividad económica, que puede ser general o, como en este caso, sectorial (STC 152/1988, de 20 de julio). El vigente Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (2013-2016), aprobado por RD 233/2013, de 5 de abril, se apoya genéricamente en ese título competencial (art. 149.1.13<sup>a</sup>) y, para un precepto relativo al registro de la propiedad (art. 19.2.b), en el 149.1.8<sup>a</sup>.

Este plan supone un cambio de orientación respecto de los planes anteriores en cuanto descarta el apoyo a la adquisición de viviendas de nueva construcción y apuesta abiertamente por el acceso en régimen de alquiler y por la regeneración y renovación urbana. Se estructura en ocho Programas, cuya denominación es expresiva de sus objetivos:

1. Subsidiación de préstamos convenidos
2. Ayuda al alquiler de vivienda.
3. Fomento del parque público de vivienda de alquiler.
4. Fomento de la rehabilitación edificatoria.
5. Fomento de la regeneración y renovación urbanas.
6. Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios.
7. Fomento de ciudades sostenibles y competitivas.
8. Apoyo a la implantación y gestión del Plan.

Hay que destacar, por su novedad y por el efecto de innovación y demostración que con él se persigue, el programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas. Los proyectos susceptibles de financiación a través de este programa deberán enmarcarse en las siguientes líneas estratégicas:

- a) mejora de barrios;
- b) centros y cascos históricos;
- c) renovación de áreas funcionalmente obsoletas;
- d) renovación de áreas para la sustitución de infravivienda;
- e) ecobarrios y
- f) zonas turísticas (art. 37).

Para cada programa el plan define las actuaciones subvencionables, los beneficiarios y la cuantía de las ayudas. La gestión de las ayudas corresponde, como en los anteriores, a las Comunidades Autónomas, las cuales deberán presentar al Ministerio de Fomento un Informe de Evaluación Anual relativo al desarrollo de los Programas en su ámbito territorial y conforme a lo establecido en el Convenio de colaboración correspondiente (art. 45).

En coherencia con los objetivos del Plan se trata de facilitar el cambio de calificación de vivienda protegida en venta, a vivienda protegida en alquiler, y de descalificación de vivienda protegida en venta, de las promociones de viviendas protegidas de los Planes Estatales de Vivienda (D. Adicional 4ª). No obstante, también se regula el cambio de calificación de vivienda protegida en alquiler a vivienda protegida en venta, que conllevará para el propietario la interrupción de las ayudas y la devolución parcial de las mismas. (D. Adicional 5ª).

Un problema importante es el de la coordinación entre la regulación de las actuaciones de regeneración urbana y la de los conjuntos históricos u otros espacios urbanos declarados BIC. El Estado puede establecer criterios de protección (así lo ha hecho en la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985), marcando límites a la renovación o, si se prefiere, imponiendo un «modelo» conservacionista. No obstante, hay que procurar que la preservación de los conjuntos históricos no signifique su conversión en museos deshabitados.

A los planes estatales de vivienda se suman los autonómicos. En Canarias el último plan aprobado comprendía el período 2009-2012, si bien, con arreglo a la normativa vigente debe considerarse prorrogado.

La regulación de las actuaciones sobre el medio urbano fue el objetivo primordial de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana. Esta ley recopiló, sistematizó y ordenó las técnicas acuñadas en la legislación anterior (LS08, Ley de Economía Sostenible y RD-Ley 8/2011) y consolidó el cambio de orientación del urbanismo de ensanche al de mejora de la ciudad existente. Reconociendo que estas actuaciones son mucho más complejas que las consistentes en la transformación de suelo rural, el legislador considera que el deterioro de muchos tejidos urbanos, el envejecimiento del parque de viviendas y su inadecuación a los criterios europeos de eficiencia energética hacen ineludible la intervención de los poderes públicos.



El núcleo de la regulación se refiere a dos aspectos: a) contenido y límites del deber legal de conservación, en el marco de las condiciones de igualdad en los derechos y deberes constitucionales (Título I); b) regulación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas (Título II). Como complemento de la regulación y en coherencia con ella se introdujeron importantes modificaciones en la LS08, en la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), en el Código Técnico de la Edificación (CTE) y en la Ley de Propiedad Horizontal (Disposiciones Finales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª, respectivamente). Los preceptos de la Ley 8/2013 se refundieron con los de la LS08 en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (aquí citado como TRLSRU), que constituye la normativa básica vigente en la materia. A continuación, se exponen los aspectos más relevantes de su contenido desde la perspectiva de esta ponencia.

## 12.3. El deber de conservación

### 12.3.1. Evolución legislativa

La regulación de este deber es fundamentalmente administrativa (función social de la propiedad), pero hay referencias en el Código Civil<sup>9</sup>. La Ley del Suelo de 1956 dispuso que «los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos», añadiendo que «los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones» (art. 168). Esta Ley facultó también a la Administración para ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras «sin que estén previamente incluidas en un plan de ordenación». Estas obras «se ejecutarán a costa de los propietarios hasta el límite del deber de conservación y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasare» (art. 169). El deber de conservación cesaba con la declaración de ruina del edificio, que procedía en tres supuestos (art. 170): a) daño no reparable técnicamente por medios normales (ruina técnica); b) coste de reparación superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas (ruina económica); c) circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición (ruina urbanística).

Esta regulación se mantuvo en la LS76 (arts. 181-183). La LS92 incluyó en el contenido del deber de conservación, además del mantenimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, el cumplimiento de las normas

9. Art. 389: «Si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída.

Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo».



sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana, añadiendo que el coste de las obras «se sufragará por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable». Esta referencia parecía implicar que la determinación del límite del deber de conservación era competencia autonómica. La Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, lo fijó en «la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación» (art. 88). Esta regla se impuso paulatinamente en la legislación autonómica y, desde 2013, ha sido consagrada en la estatal, como se verá a continuación<sup>10</sup>.

### 12.3.2. Normativa estatal vigente

La Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) de 1999 estableció los requisitos básicos de la edificación, «que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes» (art. 3). El desarrollo reglamentario se contiene en el Código Técnico de la Edificación (CTE)<sup>11</sup>

El vigente TRLSRU incluye entre los deberes generales de los propietarios de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones los de «conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos», así como «realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación» (art. 15.1.b). Tratándose de edificaciones, el deber de conservación comprende, además, la obligación de realizar los trabajos y las obras necesarios para «satisfacer, con carácter general, los requisitos

10. Sobre el estado de la cuestión en la legislación y la jurisprudencia, véase G. GARCÍA ÁLVAREZ, «Deber de conservación, ruina y rehabilitación», en J. TEJEDOR BIELSA (editor), «Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas», Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza 2013, p. 73 y ss.

11. El Código Técnico de la Edificación, aprobado por RD 314/2006, de 17 marzo, impone la realización de las siguientes acciones para mantener un edificio en buen estado (art. 8.2.2):

- a) Llevar a cabo el plan de mantenimiento del edificio, encargando a técnico competente las operaciones programadas para el mantenimiento del mismo y de sus instalaciones.
- b) Realizar las inspecciones reglamentariamente establecidas y conservar su correspondiente documentación; y
- c) Documentar a lo largo de la vida útil del edificio todas las intervenciones, ya sean de reparación, reforma o rehabilitación realizadas sobre el mismo, consignándolas en el Libro del Edificio.

básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la LOE», así como «adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento» (art. 17.3).

El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización (arts. 15.3 y 17.4 TRLSRU). Se acoge así el criterio establecido en la legislación autonómica, como se indicó en el epígrafe anterior<sup>12</sup>.

El preámbulo de la Ley 8/2013 estructura el deber de conservación en tres niveles:

- a) *básico o estricto*, que conlleva el destino a usos compatibles con la ordenación y la garantía de la seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad;
- b) *de actualización*, que incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones a las exigencias legales que se vayan estableciendo, sin que ello suponga la aplicación retroactiva de esas normas;
- c) *de mejora*, que incluye los tradicionales motivos turísticos o culturales y las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano<sup>13</sup>.

El contenido básico del deber consiste en el mantenimiento de las condiciones legales para servir de soporte al uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles y comprende la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el art. 3.1 de la LOE (art. 15.1.b. TRLSRU) y en el Código Técnico de la Edificación. La accesibilidad universal es exigible en los edificios nuevos a partir del 4.12.2010 y en los existentes en esa fecha a partir del 4.12.2017 (Adicional 3ª de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/2013, de 29.11).

12. Muy crítico con ese límite, G. GARCÍA ALVAREZ, que lo considera «directamente arbitrario», por no tener en cuenta elementos como el valor del suelo o el grado de deterioro del edificio y, por tanto, prescindiendo de su valor real (ob. cit. p. 107).

13. El Preámbulo subraya que la regulación legal no impone nuevas obras de conservación de inmuebles, pero hay dudas razonables sobre el alcance del deber. A mi juicio, esta configuración tridimensional del deber no se refleja con suficiente claridad en el articulado de la Ley 8/2013 ni en el vigente TRLSRU.

El contenido adicional comprende las obras de «actualización» y las de «mejora». Las primeras serán las necesarias para adaptar las edificaciones y actualizar sus instalaciones a las normas legales exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el CTE, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas (art. 15.1.c. TRLSRU). A mi juicio, estas obras no pueden ser impuestas en virtud del genérico deber de conservación, sino que tienen que estar previstas en las normas legales que prevean la «actualización» de los edificios en determinados aspectos.

Las obras de mejora podrán imponerse por motivos turísticos o culturales o bien para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. No hay distinción precisa entre estas obras y las de «actualización». Todas parecen exigibles (siempre que no se supere el límite legal) en virtud del deber genérico de conservación. Sin embargo, ese no es fundamento suficiente, a mi juicio. Hace falta una previsión legal expresa (como en la accesibilidad) o, al menos, por norma reglamentaria de acuerdo con la ley.

Por otra parte, surge la duda de si se ha eliminado el criterio de que las obras por motivos turísticos o culturales deban ser sufragadas por la Entidad que las ordene. La cuestión es relevante porque el TS ha declarado que estas obras también implican un deber que debe ser soportado por el propietario, pero con la diferencia de que todo lo que exceda del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del mantenimiento normal de los edificios, no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño, sino que los gastos correspondientes deben correr con cargo a los fondos de la Administración que las ordene, respecto de todas las obras que rebasen este deber de conservación normal (STS 21.09.2000).

En la misma línea, el TS ha declarado que el deber de conservación no incluye obras de remodelación. El edificio podrá quedar fuera de ordenación y ser expropiado, pero no se puede imponer la remodelación, ni siquiera con fondos públicos (STS 1 julio 2002)<sup>14</sup>.

La regulación de los problemas derivados del *incumplimiento de los deberes legales* de conservación y rehabilitación debería ser regulada con mucho más detalle de lo que puede hacerlo la legislación estatal. El incumplimiento deliberado y culpable deberá conllevar, lógicamente, consecuencias desfavorables, incluyendo sanciones, la ejecución forzosa y, en su caso, la expropiación. Pero hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones habrá una imposibilidad de cumplir por falta de capacidad económica, por lo que las medidas represivas serán inútiles. A estas alturas, parece claro que el régimen de edificación

14. «Excede de cualquier obligación inherente al derecho de propiedad soportar, ya sea con fondos propios ya incluso con cargo a fondos públicos, lo que el acto impugnado denomina «reordenación urbanística del edificio» y que consiste en la privación definitiva del aprovechamiento de una parte de lo edificado, de la privación siquiera sea temporal del uso del edificio para realizar las obras de reordenación impuestas y de soportar una remodelación del mismo incluso en su fachada exterior».

forzosa no funciona o, al menos, no es una fórmula que pueda aplicarse con carácter general. Lo mismo ocurrirá con la rehabilitación obligatoria. De ahí que se deban adoptar medidas de fomento que contribuyan a ayudar a cumplir sus deberes legales a los propietarios sin recursos suficientes (préstamos, ejecución subsidiaria con pago aplazado, etc.).

En esta materia, como en todas, la legislación autonómica tiene mucho que decir en desarrollo de la estatal. Hasta ahora no ha sido así, con alguna excepción<sup>15</sup>. En Canarias, el preámbulo de la Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, explica que la entrada en vigor de la Ley estatal 8/2013, «supone la necesidad de adaptar la ley autonómica a sus determinaciones». En el articulado este propósito se ve reflejado en el encuadramiento de las actuaciones sobre el medio urbano en las de transformación y edificatorias reguladas en la ley estatal y, en particular, en el régimen de las actuaciones de dotación y las peculiaridades del cumplimiento de los deberes legales, como se verá después (epígrafe 12.4).

### 12.3.3. El Informe de Evaluación de los Edificios

El instrumento para comprobar el cumplimiento del deber de conservación es ahora el Informe de Evaluación de los Edificios<sup>16</sup>, que no se identifica con la inspección técnica (o periódica) de edificios (ITE), porque incluye, junto a la evaluación del estado de conservación del edificio, la de sus condiciones básicas de accesibilidad y la certificación de la eficiencia energética (art. 5).

La ITE se reguló inicialmente en Ordenanzas municipales y, después, en la legislación autonómica, resolviendo las dudas que se habían suscitado sobre la necesidad de cobertura legal de dichas Ordenanzas, al estar en juego el deber de conservación<sup>17</sup>. El RD-Ley 8/2011, de 1 de julio, generalizó la ITE, que ya estaba regulada en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos esenciales, remitiendo su regulación detallada a la legislación autonómica, con sujeción a los requisitos mínimos de la estatal (art. 21.2). La regulación contenida en ese D-Ley fue derogada por la Ley 8/2103.

15. La más notable es, sin duda, Castilla y León, con la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo.

16. Sobre el tema, véase MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): «El informe de evaluación de edificios en la Ley 8/2013». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET)*, 179, p. 63-74.

17. El TS entendió que no existía problema de cobertura porque: «el deber primario y sustancial impuesto por la Ley (...) incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento (...) y la forma y modo en que el propietario demuestra que lo cumple no está regulado en la Ley, ni es necesario, porque constituyen, en todo caso, aspectos accesorios que no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad» (STS de 26 junio 2007, Sala 3ª, Sección 5ª, FD 6º).

El nuevo «Informe de Evaluación de los Edificios» es más ambicioso porque tiene un triple contenido (art. 29.2 TRLSRU):

- a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio.
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido por la normativa vigente.

Esta última remisión debe entenderse referida al RD 235/2013, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Mediante él, según explica su Preámbulo, se transpone parcialmente la Directiva 2010/31/UE, refundiendo el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó un procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, con la incorporación del mismo procedimiento básico para los edificios existentes, teniendo en consideración además la experiencia de su aplicación en los últimos cinco años. Sobre esta cuestión, nos remitimos a lo que se dirá después, al tratar de la mejora de la eficiencia energética de los edificios (epígrafe 12.5). En cuanto a la evaluación de los otros dos aspectos, ya hemos visto (supra 12.3.2) que las condiciones básicas legalmente exigibles en materia de conservación se regulan en la ley estatal de suelo y rehabilitación urbana.

El modelo tipo de Informe fue incluido como Anexo II al Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Como parte III del informe deberá adjuntarse, cuando sea preceptivo, el Certificado de Eficiencia Energética del Edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para el mismo por la normativa vigente, es decir, el citado RD 235/2013. El calendario para su implantación se establece en la Transitoria 2ª TRLSRU. A fomentarla se dirige uno de los programas del vigente plan estatal de vivienda 2013-2016.

El nuevo Informe de Evaluación, con su triple contenido, no pretende sustituir a la ITE ni al certificado de eficiencia energética. Los incorpora a su contenido, pero sin modificar su regulación. La finalidad perseguida es que exista un documento en el que se incluyan los tres aspectos mencionados. De ahí que se establezca que cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista una ITE que permita evaluar la conservación y la accesibilidad, se podrá complementar con la certificación de la eficiencia energética y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de ella (art. 29.2 TRLSRU).

A efectos prácticos, lo importante no es la denominación del informe (será la que establezca la normativa autonómica o municipal) sino su contenido, que debe

incorporar los tres aspectos señalados en la ley estatal, sin perjuicio de que la autonómica o la municipal exijan otros.

## 12.4. Tipos de actuaciones sobre el medio urbano

La Ley de Suelo de 2007-8, en su redacción originaria, distinguió dos tipos de actuaciones de transformación:

- 1) *de urbanización*, que podían ser de nueva urbanización (conversión del suelo rural urbanizado) o de reforma o renovación del suelo urbanizado.
- 2) *de dotación*, consistentes en el incremento de dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajuste con la mayor densidad o edificabilidad o con los nuevos usos, sin reforma o renovación «integral» de la urbanización.

Las actuaciones de urbanización equivalen a las tradicionales actuaciones «sistemáticas» por unidades o ámbitos completos. Las actuaciones de dotación constituyen un instrumento que permite la renovación parcial en la ciudad consolidada. Implican que el cambio de ordenación genera una plusvalía por incremento del aprovechamiento urbanístico, por lo que son exigibles los deberes legales de la promoción.

La Ley 8/2013 añadió a esta tipología las *actuaciones edificatorias*, que son aquellas en que no concurren los requisitos de las de transformación, aunque requieran obras complementarias de urbanización. Pueden ser: a) de nueva edificación y sustitución de la existente, b) de rehabilitación edificatoria (mantenimiento e intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos de la Ley de Ordenación de la Edificación) (art. 7 TRLSRU).

En las actuaciones de urbanización la Ley 8/2013 introdujo, como novedad que, en el deber de cesión de suelos para dotaciones públicas se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto cuando así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del plan se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, para atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades<sup>18</sup>.

En las actuaciones de dotación, en la redacción originaria, se requería que la reforma o renovación de la urbanización del ámbito no fuese «integral», por lo que podía ser parcial. Con la redacción actual, parece que estas actuaciones no pueden afectar a la urbanización (serían actuaciones de urbanización), pero esta interpretación no parece correcta porque las actuaciones edificatorias pueden

18. Esta ampliación del deber de cesión ya estaba en algunas leyes autonómicas, como la Ley del Suelo de Madrid de 2001 («Red de viviendas públicas o de integración social»: art. 36).

incluir «obras complementarias de urbanización». En estas actuaciones, la cesión de aprovechamiento se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Este deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas (art. 18.2 TRLSRU; la redacción anterior remitía esa posibilidad a la legislación autonómica).

En las actuaciones edificatorias serán exigibles, de conformidad con su naturaleza y alcance, los deberes de garantía del realojamiento de los ocupantes legales e indemnización a los titulares de derechos que no puedan conservarse, así como el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación (art. 18.3 TRLSRU).

Con carácter excepcional y siempre que se justifique que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda con destino al realojamiento y el retorno (art. 18.4 TRLSRU).

Las «actuaciones sobre el medio urbano» reguladas en el vigente Texto Refundido no integran una tipología con sustantividad propia, sino que son reconducibles a las de transformación o edificatorias que en cada caso correspondan. En efecto, la ley distingue entre (art. 2 TRLSRU):

A) Las que tienen por objeto obras de rehabilitación edificatoria, en casos de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones

B) Las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten a edificios o a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

El propio artículo puntualiza que a estas actuaciones «les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten».

En Canarias, la legislación autonómica refleja nítidamente ese encuadramiento<sup>19</sup>. También en sintonía con la normativa estatal se dispone que «en aquellos

19. «Las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana tienen la consideración de actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, conforme a lo regulado en la legislación básica, siéndoles de aplicación el régimen legal establecido a las actuaciones de urbanización, las actuaciones de dotación o las actuaciones



casos en que las actuaciones de rehabilitación edificatoria conllevaran incrementos de aprovechamiento derivados de incrementos de edificabilidad, densidad o cambio de uso, se considerarán actuaciones de dotación, siéndoles de aplicación el régimen previsto por la normativa estatal». El porcentaje de cesión obligatoria al ayuntamiento por recuperación de plusvalías será: 1) el 5% del aprovechamiento urbanístico derivado del incremento de edificabilidad aplicable a la parcela cuando se trate de establecimientos que se transforman de extrahoteleros a hoteleros; 2) el 7% del aprovechamiento urbanístico derivado del incremento de edificabilidad aplicable a la parcela en los restantes casos<sup>20</sup>.

En cuanto a la instrumentación de las actuaciones, la ley estatal distingue según que requieran o no modificar la ordenación. En el primer caso, «observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación o, independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística. En cualquier caso, incorporarán el informe o memoria de sostenibilidad económica» (art.24.1, párrafo primero).

Para las actuaciones que no requieran modificar la ordenación será necesaria «la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta del promotor y a elección del Ayuntamiento» (art.24.1, párrafo segundo). El acuerdo administrativo que delimite los ámbitos de actuación conjunta o autorice las actuaciones aisladas contendrá como mínimo: a) avance de la equidistribución que sea precisa, tomando como base las cuotas de participación de cada propietario en la comunidad de propietarios; b) plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso (art. 24.2).

En todas estas actuaciones ha adquirido singular importancia en los últimos años la mejora de la eficiencia energética de los edificios, que constituye hoy uno de los aspectos más importantes de la rehabilitación urbana. De ello nos ocuparemos en el epígrafe siguiente, reseñando en primer término las iniciativas europeas y, a continuación, la situación en el derecho interno español.

edificatorias, según sea su objeto. Cuando la actuación de renovación establecida en el planeamiento municipal o en un plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad, se pretenda ejecutar en suelos urbanizables o urbanos no consolidados en proceso de gestión y ejecución, los beneficios, cargas y obligaciones derivados de los convenios de renovación suscritos no alterarán los procesos de equidistribución, cesión y urbanización efectuados o, en su caso, no ultimados sobre tales suelos, que continuarán gestionándose y ejecutándose en sus mismos términos, sin perjuicio de las obligaciones que corresponda afrontar a los firmantes de los convenios de renovación con la administración actuante» (art. 3.6 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, redactado por la Ley 9/2015, de 27 de abril).

20. Art. 11.5.a) de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, redactado por la Ley 9/2015, de 27 de abril.



## 12.5. Mejora de la eficiencia energética de los edificios<sup>21</sup>

### 12.5.1. Política y normativa europea

La preocupación de las instituciones europeas por mejorar la eficiencia energética de los edificios tuvo su primera manifestación importante en la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, para la eficiencia energética de los edificios<sup>22</sup>. En su parte expositiva subraya que *«el sector de la vivienda y de los servicios, compuesto en su mayoría por edificios, absorbe más del 40 % del consumo final de energía en la Comunidad y se encuentra en fase de expansión, tendencia que previsiblemente hará aumentar el consumo de energía y, por lo tanto, las emisiones de dióxido de carbono»* (6). Añade que *«las medidas para fomentar la mejora de la eficiencia energética de los edificios deben tener en cuenta las condiciones climáticas y las particularidades locales, así como el entorno ambiental interior y la relación coste-eficacia»* (9) y considera que *«las reformas importantes de los edificios existentes de unas ciertas dimensiones es una buena oportunidad de tomar medidas eficaces en relación con el coste para aumentar su rendimiento energético»* (13). De este modo, vincula estrechamente a la rehabilitación edificatoria (y con ella a la regeneración urbana) la mejora de la eficiencia energética de los edificios.

La Directiva manifiesta su preocupación por el coste excesivo de la calefacción y el aire acondicionado, sugiriendo que la facturación de esos gastos a los ocupantes de los edificios *«calculados en proporción al consumo real, podría contribuir al ahorro de energía en el sector de la vivienda»* (20). Partiendo de estas premisas, los objetivos básicos de la Directiva son (art. 1):

- a) establecer el marco general de una metodología de cálculo de la eficiencia energética integrada de los edificios<sup>23</sup>;

21. El contenido de este epígrafe es una síntesis, actualizada, de un trabajo más amplio del autor titulado «La certificación de eficiencia energética de los edificios: naturaleza, procedimiento y efectos», en el libro colectivo «Estudos de Direito da Energia», organização Suzana Tavares da Silva, nº 0, 2014, Instituto Jurídico, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, p. 11-40.

22. Esta Directiva se presentó como complementaria de la Directiva 93/76/CEE del Consejo, relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética, para instaurar acciones más concretas con el fin de aprovechar el gran potencial de ahorro de energía aún sin realizar y reducir las grandes diferencias que existen entre Estados miembros en este sector.

23. La Directiva define la eficiencia energética de los edificios como «la cantidad de energía consumida realmente o que se estime necesaria para satisfacer las distintas necesidades asociadas a un uso estándar del edificio, que podrá incluir, entre otras cosas, la calefacción, el calentamiento del agua, la refrigeración, la ventilación y la iluminación». El certificado de eficiencia energética de un edificio es «un certificado reconocido por el Estado miembro, o por una persona jurídica designada por él, que incluye la eficiencia energética de un edificio

- b) la aplicación de requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios nuevos así como de grandes edificios existentes que sean objeto de reformas importantes;
- c) la certificación energética de edificios, y
- d) la inspección periódica de calderas y sistemas de aire acondicionado y la evaluación del estado de la instalación de calefacción con calderas de más de 15 años.

El contenido de esta Directiva pasó, en sustancia, a la posterior Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, con efectos a partir del 1 de febrero de 2012 (art. 29)<sup>24</sup>. En su parte expositiva, la Directiva 2010/31/UE insiste en la importancia de la reducción del consumo energético de los edificios, que ahora se vincula al objetivo de rebajarlo en un 20% en 2020 (3 y 5). Es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros establecer requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos. Los requisitos que establece la Directiva son «mínimos» y se entienden sin perjuicio de que cualquier Estado miembro mantenga o introduzca medidas más estrictas, siempre que sean compatibles con el Tratado de Funcionamiento de la UE (arts. 1 y 4). Estos requisitos se revisarán periódicamente a intervalos no superiores a cinco años.

No todos los edificios están sujetos a los requisitos de la Directiva. Los Estados miembros pueden exceptuar los siguientes (art. 4.2):

- a) edificios protegidos oficialmente por ser parte de un entorno declarado o en razón de su particular valor arquitectónico o histórico, en la medida en que el cumplimiento de determinados requisitos mínimos de eficiencia energética pudiese alterar de manera inaceptable su carácter o aspecto; b) edificios utilizados como lugares de culto y para actividades religiosas;
- c) construcciones provisionales con un plazo de utilización igual o inferior a dos años, instalaciones industriales, talleres y edificios agrícolas no residenciales de baja demanda energética y edificios agrícolas no residenciales que estén siendo utilizados por un sector cubierto por un acuerdo nacional sectorial sobre eficiencia energética;
- d) edificios de viviendas utilizados, o destinados a ser utilizados, bien durante menos de cuatro meses al año, o bien durante un tiempo limitado al año y con un consumo previsto de energía inferior al 25% de lo que resultaría de su utilización durante todo el año;
- e) edificios independientes con una superficie útil total inferior a 50 m<sup>2</sup>.

calculada con arreglo a una metodología basada en el marco general figura en el anexo». La finalidad de estos certificados es puramente informativa, sin perjuicio de que los Derechos nacionales puedan atribuirles otros efectos (art. 7.2, párrafo segundo, de la Directiva).

24. La nueva Directiva, con la misma denominación que la anterior, lleva a cabo una labor de refundición de las modificaciones introducidas en ella. El ANEXO V establece la Tabla de correspondencias entre las dos Directivas. e introduce otras de diverso calado.

Los requisitos de eficiencia energética no son aplicables sólo a los edificios nuevos. También lo serán a las «reformas importantes» de los existentes, que «*ofrecen la oportunidad de tomar medidas rentables para aumentar su eficiencia energética*», si bien su exigencia podrá limitarse a las partes renovadas que tengan más relevancia para la eficiencia energética del edificio (expositivo 16 y art. 7). Los Estados pueden definir estas reformas en términos del valor del edificio, en cuyo caso pueden utilizar criterios como el valor actuarial o el valor actual basado en el coste de la reconstrucción, excluyendo el valor del terreno sobre el que se levanta el edificio.

La Directiva estableció el objetivo de que el 31 de diciembre de 2020 todos los edificios nuevos fueran edificios de consumo de energía *casi nulo*. También deberían serlo, después del 31 de diciembre de 2018, los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas (art. 9.1). Sin embargo, los apartados 1 y 2 de este artículo quedaron derogados a partir de 5 de junio de 2014 por la Directiva 2012/27/UE, que después reseñaremos.

Los Estados miembros deben establecer un sistema de certificación de la eficiencia energética de los edificios con el fin de que los propietarios o arrendatarios puedan compararla y evaluarla. El certificado deberá incluir recomendaciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de eficiencia energética de un edificio o de una unidad de este y podrá incluir información adicional, como el consumo anual de energía para edificios no residenciales y el porcentaje que la energía procedente de fuentes renovables representa en el consumo total de energía (art. 11.1 y 2). La validez del certificado no excederá de diez años (art. 11.8)<sup>25</sup>.

La fecha de transposición de la Directiva expiró el 9 de julio de 2012 (art. 28)<sup>26</sup>. Poco después fue modificada por la Directiva 2012/27/EU, de 25 octubre 2012, también del Parlamento europeo y el Consejo<sup>27</sup>. Parte de la base de que la UE no avanza hacia su objetivo de reducir en un 20% su consumo de energía previsto para 2020. De ahí que proponga aplicar en todos los sectores económicos

25. El indicador de eficiencia energética que figura en el certificado se hará constar en los anuncios publicitarios que aparezcan en los medios de comunicación cuando el edificio (o sus unidades) se pongan en venta o alquiler (art. 12.4). En los edificios públicos en que sea obligatorio, el certificado se expondrá en lugar destacado y bien visible por el público (art. 13). No obstante, no es obligatorio exponer las recomendaciones (art. 13.3).

26. El Reglamento delegado (UE) N° 244/2012, de la Comisión, de 16 de enero de 2012, complementa la Directiva 2010/31/UE, estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos. El marco metodológico precisa las normas que deben aplicarse para comparar las medidas de eficiencia energética, las medidas que integren fuentes de energía renovables y los paquetes y variantes de esas medidas, sobre la base de su eficiencia energética primaria y del coste atribuido a su implementación. Regula también la forma de aplicar dichas normas a edificios de referencia seleccionados para identificar los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética (art. 1°).

27. Esta Directiva, relativa a la eficiencia energética, modifica las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y deroga las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

nuevas medidas de eficiencia energética que contribuyan a alcanzar ese objetivo. Considera preferible que se consiga a partir de la aplicación acumulativa de medidas específicas nacionales y europeas, para lo que *«procede exigir a los Estados miembros que fijen objetivos, planes y programas nacionales de eficiencia energética de carácter indicativo»* (expositivo 16 y art. 3). En consecuencia, *«los Estados miembros establecerán una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado»* (art. 4). A más tardar el 30 de abril de 2014, se publicará una primera versión de la estrategia, que se actualizará cada tres años y será remitida a la Comisión en el marco de los Planes nacionales de acción para la eficiencia energética<sup>28</sup>. La estrategia española, que reseñaremos después, fue enviada a la UE en julio de 2014.

La Directiva insiste en la función ejemplarizante de los edificios de los organismos públicos. Al respecto, impone a los Estados la obligación de renovar anualmente, a partir del 1 de enero de 2014, el 3% de la superficie total de los edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración que tenga en propiedad y ocupe su Administración central (art. 5.1). No obstante, como ya nos consta, pueden excluirse los edificios protegidos, los destinados a la defensa nacional y los utilizados como lugares de culto o para actividades religiosas (art. 5.2).

En la misma línea de ejemplaridad, la Directiva impone a los Estados la obligación de que las Administraciones centrales adquieran solamente productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético. Esta obligación será aplicable a los contratos para la adquisición de productos, servicios y edificios por parte de organismos públicos, siempre que tales contratos sean de un valor igual o superior a los límites fijados en el artículo 7 de la Directiva 2004/18/CE, es decir, a los contratos sujetos a regulación armonizada en función de su importe estimado.

Como era previsible, la aplicación de las medidas previstas en las Directivas mencionadas ha tropezado con bastantes dificultades, entre ellas la falta de financiación y la mentalidad de los propietarios. En un informe de 2013 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>29</sup> se afirmaba rotundamente que *«Si la UE se propone cumplir sus objetivos de eficiencia energética para 2020, así como sus ambiciones de ahorro para 2050, es necesario mejorar el respaldo financiero a la eficiencia energética de los edificios»* y que *«los propietarios de edificios tienen que llegar al convencimiento de los beneficios que les aportaría el hecho de que sus propiedades fuesen más eficientes energéticamente, no sólo porque su factura energética disminuiría, sino también por el mayor confort y el incremento del valor de la propiedad»*.

28. Con fecha 15 de junio de 2013, Ecofys, por orden de la Comisión, publicó una Guía para los planes nacionales, elaborada por Sven Schimschar, Nesen Surmeli y Andreas Hermelink. En ella se establecen criterios para la aplicación en cada país de la definición de los edificios de consumo de energía casi nulo (*nearly zero-energy buildings*).

29. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Respaldo financiero a la eficiencia energética de los edificios /\* COM/2013/0225 final \*/

## 12.5.2. Normativa española

### 12.5.2.1. Ley de Ordenación de la Edificación

La Ley de Ordenación de la Edificación de 1999 incluyó entre las exigencias relativas a la habitabilidad el «*ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio*» (art. 3.1.c.3). Esta disposición se desarrolla en el CTE, que incluye una serie de exigencias básicas de ahorro de energía, con el objetivo de «conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir asimismo que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su *proyecto, construcción, uso y mantenimiento*» (art. 15, cursiva original, significando que esos términos se definen en el Anexo).

### 12.5.2.2. Incorporación de las Directivas

Las exigencias relativas a la certificación energética de edificios establecidas en la Directiva 2002/91/CE, se transpusieron parcialmente mediante el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó un procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, quedando pendiente de regulación la certificación energética de los edificios existentes, que son, lógicamente, la inmensa mayoría y que adolecen de importante deficiencias en este aspecto. Sin embargo, el Consejo de Estado se opuso a la aprobación del proyecto de RD que completaba la incorporación de la Directiva 2002/91/CE, porque carecía de fundamento legal. Según el Alto Cuerpo Consultivo no lo tendría hasta la promulgación de la Ley de Economía Sostenible en 2011<sup>30</sup>.

La modificación de la Directiva 2002/91/CE por la Directiva 2010/31/UE obligó a incorporar al ordenamiento jurídico español el contenido de esta última, cuyo plazo de transposición finalizó, como se recordará, el 9 de julio de 2012. Por una serie de vicisitudes, se incumpliría ese plazo y la Comisión demandaría a España ante el TJUE. En lugar de proceder a la modificación del RD 47/2007, de 19 de enero, se optó por aprobar un nuevo reglamento, que incorporase las

30. Dictamen 95/2013, de 13 de marzo. El RD 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, se propuso incorporar también parcialmente la Directiva fijando los requisitos mínimos de eficiencia energética que deben cumplir las instalaciones térmicas de los edificios nuevos y existentes y un procedimiento de inspección periódica de calderas y de los sistemas de aire acondicionado. Sin embargo, el TJUE, estimando el recurso de la Comisión, declaró incumplidas las obligaciones impuestas por los artículos 3, 7 y 8 de la Directiva, al no haber adoptado, dentro del plazo fijado, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esos artículos (sentencia 16-1-2014. Asunto C-67/12).

novedades y las refundiese con las disposiciones del RD 47/2007, que continuarían en vigor.

Siguiendo este criterio unificador se dictó el RD 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Mediante él, según explica su Preámbulo, se transpone parcialmente la Directiva 2010/31/UE, refundiendo el contenido del RD 47/2007 con la incorporación del procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios existentes, a la vista de la experiencia de su aplicación en sus cinco años de vigencia<sup>31</sup>.

### **12.5.2.3. El procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios**

El objeto del procedimiento básico es *«el establecimiento de las condiciones técnicas y administrativas para realizar las certificaciones de eficiencia energética de los edificios y la metodología de cálculo de su calificación de eficiencia energética, considerando aquellos factores que más incidencia tienen en el consumo de energía de los edificios, así como la aprobación de la etiqueta de eficiencia energética como distintivo común en todo el territorio nacional»* (art. 1.1 RD 235/2013). El propio artículo, en su apartado 2, declara que la finalidad de la aprobación del procedimiento básico *«es la promoción de la eficiencia energética, mediante la información objetiva que obligatoriamente se habrá de proporcionar a los compradores y usuarios en relación con las características energéticas de los edificios, materializada en forma de un certificado de eficiencia energética que permita valorar y comparar sus prestaciones definitiva»*.

Hay que preguntarse si lo que hace el RD comentado es solamente regular un procedimiento (en sus aspectos básicos) o si, además, establece el régimen sustantivo de las certificaciones de eficiencia energética (condiciones técnicas y

31. El Preámbulo del RD 235/2013 explica que la regulación de la certificación de eficiencia energética de los edificios tenía en ese momento un doble fundamento legal: la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la de Economía Sostenible. Pero la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre) no dice absolutamente nada sobre la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Si se invoca como fundamento de la regulación que comentamos, es porque esta certificación se configura como una garantía del consumidor (adquirente o arrendatario), que forma parte de su derecho de información en las transacciones inmobiliarias y en los alquileres. La Ley de Economía Sostenible dispuso que *«las Administraciones Públicas se asegurarán de que los consumidores dispongan de información completa, clara y comprensible sobre el consumo de energía y el impacto medioambiental de los productos y equipos que utilicen energía que adquieren, de manera que puedan incorporar tales elementos a sus decisiones de consumo»* (art. 83.2). El vacío legal en materia sancionadora fue cubierto por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuyas disposiciones han pasado al vigente TRLSRU (Adicionales 12ª y 13ª).

administrativas para realizarlas). A mi juicio, esto último es lo que hace, por lo que su denominación no es muy precisa.

Las definiciones legales ponen claramente de relieve que la certificación es un proceso y el certificado es el documento que resulta de ese proceso. El reglamento distingue entre la certificación de proyecto, la del edificio terminado o parte de él y la del edificio existente. Lo mismo ocurre con el certificado (art. 1.3)<sup>32</sup>.

Indisolublemente vinculada al certificado de eficiencia energética del edificio está la etiqueta de eficiencia energética. Ésta puede utilizarse cuando se haya obtenido el certificado de eficiencia, durante el periodo de validez del mismo (art. 12). La exigencia de certificación es aplicable a (art. 2.1): a) edificios de nueva construcción; b) edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario, siempre que no dispongan de un certificado en vigor; c) edificios o partes de edificios en los que una autoridad pública ocupe una superficie útil total superior a 250 m<sup>2</sup> y que sean frecuentados habitualmente por el público.

Se excluyen del ámbito de aplicación los supuestos previstos en las Directivas, a los que se añaden los edificios que se comprenden para reformas importantes o demolición. En cuanto a los edificios nuevos se prevé que todos los que se construyan a partir del 31 de diciembre de 2020 serán edificios de consumo de energía casi nulo, conforme a lo que se establezca en el CTE. Esa fecha se adelanta al 31 de diciembre de 2018 para los edificios de titularidad pública (Disposición Adicional 2<sup>a</sup>).

Se crean los denominados «*documentos reconocidos para la certificación de eficiencia energética*», que se definen como documentos técnicos, sin carácter reglamentario, que cuenten con el reconocimiento conjunto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) y del Ministerio de Fomento y tengan el contenido que se establece (art. 3.2). En el primero se llevará el Registro general

32. Se entiende por edificio «una construcción techada con paredes en la que se emplea energía para acondicionar el ambiente interior; puede referirse a un edificio en su conjunto o a partes del mismo que hayan sido diseñadas o modificadas para ser utilizadas por separado». La eficiencia energética de un edificio es el «consumo de energía, calculado o medido, que se estima necesario para satisfacer la demanda energética del edificio en unas condiciones normales de funcionamiento y ocupación, que incluirá, entre otras cosas, la energía consumida en calefacción, la refrigeración, la ventilación, la producción de agua caliente sanitaria y la iluminación». Como es obligado, la definición coincide en sustancia con la de las Directivas, aunque hay pequeñas diferencias terminológicas. El Preámbulo de la Ley 8/2013 (V, párrafo tercero) explicaba que la certificación contendrá la calificación del edificio a tales efectos (mediante letras, de A a G) y recomendaciones sobre las mejoras energéticas que podrían realizarse. Añade que «dado que la Directiva exige que esta certificación se adjunte cuando una vivienda se ponga en venta o en alquiler, en aras de una mayor transparencia del mercado, una mayor información para los propietarios y un menor coste en su emisión, se busca la doble racionalidad y sinergia que supone incluirla en el informe de evaluación del edificio». Queda, pues, claro, que la certificación mantiene su carácter de dato informativo para el consumidor (adquirente o arrendatario de la vivienda), pero se le añade la vinculación al deber de conservación del edificio y la evaluación periódica de su cumplimiento.



de documentos reconocidos, que tendrá carácter público e informativo (art. 3.3). Por consiguiente, estos documentos no tienen carácter normativo: son guías o programas para facilitar el cumplimiento del deber legal de certificación. Ni siquiera se pueden considerar normas «técnicas» en el sentido de las de normalización industrial y de servicios que aprueba AENOR, aunque podrían tener ese carácter si se aprueban por organismo autorizado.

El certificado debe presentarse, por el promotor, o propietario, en su caso, al órgano competente de la Comunidad Autónoma para su registro (art. 5.6) y estará a disposición de las autoridades competentes en materia de eficiencia energética o de edificación que así lo exijan por inspección o cualquier otro requerimiento, bien incorporados al Libro del edificio, en el caso de que su existencia sea preceptiva, o en poder del propietario del edificio o de la parte del mismo, o del presidente de la comunidad de propietarios (art. 5.7). El órgano competente de la Comunidad Autónoma determinará el modo de inclusión del certificado de eficiencia energética de los edificios, en la información que el vendedor debe suministrar al comprador, de acuerdo con lo establecido sobre transparencia e información a los consumidores en el artículo 83 de la LES (art. 14.3).

Desde el punto de vista jurídico, la cuestión más importante que aquí se plantea es si se puede imponer a los propietarios la ejecución de obras para mejorar la eficiencia energética de los edificios. Desde luego, no en virtud del certificado de eficiencia energética, pero no se puede descartar que la legislación autonómica (y la estatal) imponga la realización de obras de esa índole con fundamento en el deber de conservación. Sobre esta cuestión clave volveremos al final.

#### *12.5.2.4. Legislación de costas*

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas, incorpora a su articulado el objetivo de la mejora de la eficiencia energética de los edificios residenciales, al regular las obras autorizables en los situados en la zona de dominio público y en las de servidumbre de tránsito y protección. Con carácter general, se permite la realización de obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie. Estas obras deberán suponer una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto y cuando les resulte aplicable tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el RD 235/2013, o lo que cualquier otra norma pueda establecer en el futuro para la certificación de edificios existentes. El cumplimiento de los requisitos legales deberá acreditarse ante la Administración autonómica, mediante una declaración responsable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 bis LRJPAC. Esta exigencia hay que entenderla referida, a mi juicio, a los aspectos que no sean objeto de la certificación de eficiencia energética (por ejemplo, medidas de ahorro de agua), pues, para acreditar el cumplimiento de los que lo sean, bastará acompañar el certificado correspondiente.



### 12.5.2.5. Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

Esta Ley, además de incluir la certificación de la eficiencia energética en el Informe de Evaluación de los Edificios (supra 3.3), fomenta la realización de actuaciones de mejora de dicha eficiencia, permitiendo la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público, así como las comunes de uso privativo para la realización de obras que reduzcan al menos en un 30% la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en (art. 24.5)<sup>33</sup>:

- a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.
- b) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.
- c) la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento.
- d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30% el consumo de agua en el conjunto del edificio.

### 12.5.3. Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España

Como hemos señalado, el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE ordena a los Estados establecer «una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado». La Estrategia española<sup>34</sup> fue enviada por el Gobierno a la UE en julio de 2014 en coordinación con el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020, enviado, su vez, a la UE el 30 de abril de 2014. Tras el diagnóstico del parque edificatorio y la relación de las medidas aprobadas

33. Cuando estas actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. En cualquier caso, deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa (art. 25.6).

34. La Estrategia fue elaborada por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, en colaboración con el resto de departamentos ministeriales implicados, «así como teniendo en cuenta las aportaciones de los diferentes grupos de trabajo constituidos para su desarrollo, el resto de administraciones públicas y los principales agentes del sector».

recientemente o en curso, se definen los objetivos, los escenarios estratégicos y las medidas para impulsarlos.

Los objetivos generales son los de la Directiva, es decir, movilizar inversiones para la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales tanto público como privado. Las medidas propuestas son, en síntesis (p. 67-69):

- a) «Lograr una sensibilización y cultura a favor de la rehabilitación y, en especial, de la rehabilitación energética del parque edificado».
- b) Incentivar en el sector empresarial el desarrollo de estrategias de negocio con especial atención a las necesidades de las comunidades de propietarios, facilitando la reconversión de las empresas promotoras constructoras como gestoras integrales de procesos de rehabilitación).
- c) Medidas de carácter normativo: 1) impulsar el desarrollo normativo autonómico y municipal de la Ley 8/2013; 2) flexibilizar la aplicación del CTE a las obras de rehabilitación, mediante Orden del Ministerio de Fomento; 3) generalizar el Informe de Evaluación de los Edificios; 4) valorar diferentes opciones de mejora de la eficiencia energética en edificios existentes; 5) crear el «Libro del Edificio para edificios existentes».
- d) Medidas de carácter administrativo, que se reconducen a «la mejora de la coordinación entre los tres escalones de Administración Pública: estatal, autonómico y municipal»<sup>35</sup>.
- e) Medidas para mejorar la financiación, arbitrando mecanismos que superen las tradicionales subvenciones y subsidiaciones de créditos<sup>36</sup>.

En junio de 2013 se celebró en Madrid el I Congreso sobre Estrategias para la Rehabilitación Energética de Edificios «ERE2+». En octubre de 2015 se celebró el III Congreso, organizado por la Comunidad de Madrid y la Asociación Nacional de Empresas de Rehabilitación y Reforma (ANERR), con seis áreas temáticas: 1) medidas pasivas: mejora de envolvente; 2) medidas activas: instalaciones térmicas; 3) instalaciones eléctricas; 4) instalaciones de energías renovables; 5) redes

35. «La coordinación debe evitar, en la mayor medida posible, las duplicidades y contradicciones que pueden producirse. La actual coexistencia de distintos programas de ayudas estatales, regionales y locales para actuaciones de conservación, rehabilitación integral y sostenibilidad, dirigidos a actuaciones similares o complementarias, confunde a veces y genera problemas de compatibilidad».

36. Entre ellas: 1) canalización de los recursos del Fondo Nacional de Eficiencia Energética hacia las actuaciones de rehabilitación energética de la edificación; 2) diseñar con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) programas de apoyo a la financiación de la rehabilitación edificatoria, en particular la energética; 3) posibilitar que las empresas de servicios energéticos, constructoras o gestoras de la rehabilitación perciban directamente, con el consentimiento del cliente, las ayudas de las administraciones públicas; 4) reforzar la Línea ICO para Comunidades de Propietarios que se viene realizando desde 2013; 5) apoyar a las entidades financieras en el diseño de productos específicos destinados a financiar la rehabilitación.

inteligentes, integración de instalaciones de red, gestión de la demanda; 6) planificación y normativa de la rehabilitación<sup>37</sup>.

Ya hemos visto que uno de los objetivos fundamentales del vigente Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (2013-2016), es «*mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética*». En el «programa de rehabilitación edificatoria» se consideran subvencionables las actuaciones que reduzcan la demanda energética del edificio, como la mejora de su envolvente térmica del edificio, la instalación de sistemas de calefacción o refrigeración más eficientes, la sustitución de lámparas por otras de mayor rendimiento energético y otras (art. 20.2.).

## 12.6. Comentario final

Las políticas urbanas de las próximas décadas deberán olvidarse de la transformación de nuevas superficies (salvo excepciones muy justificadas) y centrarse en la mejora de los tejidos existentes, con espacios públicos de calidad y unas condiciones ambientales que hagan de las ciudades un lugar para vivir más y mejor. Para el diseño y ejecución de actuaciones sobre el medio urbano, los poderes públicos competentes cuentan con instrumentos suficientes, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, sin perjuicio de que ésta deba desarrollar más las previsiones (en general muy abstractas) de la legislación estatal, adaptándolas a sus necesidades.

Uno de los aspectos claves de la rehabilitación urbana es hoy, como hemos visto, la mejora de la eficiencia energética de los edificios. Este objetivo es uno de los componentes esenciales del más amplio de la reducción del consumo de energía en todos los ámbitos. El desafío viene impuesto por la normativa europea, en cuya virtud el Gobierno ha elaborado una «Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España», de cuyo contenido (fundamentalmente técnico) hemos dado sucinta cuenta en estas páginas. Para alcanzar los objetivos de la Estrategia, serán capitales las medidas de fomento para la movilización de las inversiones requeridas. Pero hay también un aspecto jurídico llamado a desempeñar un papel muy importante, como es el alcance del deber de conservación. A su proyección tradicional centrada en las obras de mantenimiento de la seguridad, salubridad y ornato, se unen ahora los niveles de «actualización» y de «mejora». En ellos se concreta el deber de rehabilitación que la legislación vigente incluye en el genérico de conservación. Pero su alcance dista mucho de estar marcado con precisión.

¿Se puede imponer a los propietarios la ejecución de obras para mejorar la eficiencia energética en virtud del certificado de eficiencia energética? La respuesta es, en mi opinión, rotundamente negativa. El certificado tiene un contenido puramente informativo sobre las características energéticas del edificio y su

37. Las ponencias se pueden consultar en <http://www.cumbrerehabilitacion.com/pages/ponencias-cumbre-rehabilitacion.html>

calificación expresada mediante la etiqueta energética. En el caso de los edificios existentes, contendrá también un documento de recomendaciones para la mejora de la eficiencia energética. Pero se trata solamente de eso, de recomendaciones, cuya observancia es voluntaria.

¿Se puede imponer la ejecución de esas obras con fundamento en el deber de conservación? La letra de la ley parece apoyar una respuesta afirmativa, al incluir en ese deber la ejecución de obras adicionales «*para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano*» (art. 17.4 TRLSRU). Sin embargo, a mi juicio, una expresión tan abstracta («*la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano*») no puede por sí sola servir de fundamento a la imposición de obras concretas de mejora de la eficiencia energética (p. ej. el cambio de las ventanas o del sistema de refrigeración). Esas actuaciones pueden recomendarse, como hemos visto, en el certificado de eficiencia energética, pero no imponerse en virtud del deber de conservación, salvo que tengan un fundamento específico en la legislación estatal o autonómica.

El certificado de eficiencia energética y el Informe de Evaluación del edificio de que aquél forma parte son, en este aspecto, documentos puramente informativos que no sirven de fundamento para la imposición de deberes a los propietarios en el marco del genérico de conservación. El único deber que imponen es formal: obtener el certificado y el Informe (con el certificado) o sólo éste cuando sea preceptivo. El nuevo informe de evaluación del edificio (como la ITE) puede servir de base para la imposición de obras de conservación o de mejora de la accesibilidad, derivadas de los otros dos aspectos del informe. Ahora bien, dado que la conservación puede incluir la mejora y la rehabilitación, en la ejecución de reformas importantes puede ser obligatoria la mejora de la eficiencia energética, de acuerdo con la Ley de Ordenación de la Edificación y el CTE, que ahora incluyen en su ámbito la intervención sobre los edificios existentes. No basta con decir que esas obras sólo será exigibles hasta el límite del deber de conservación (lo que es obvio), porque muchos propietarios no podrían ejecutarlas ni siquiera dentro de ese límite ese límite, que puede ser muy elevado. No es lo mismo imponer la realización de obras para que un edificio cumpla con las exigencias mínimas de seguridad y salubridad (núcleo duro del deber de conservación) que hacerlo para mejorar su eficiencia energética.

La hipertrofia del deber de conservación en la normativa estatal vigente, sin una construcción doctrinal sólida que lo respalde, obliga a aplicar esa regulación con prudencia y realismo. Se ha dicho con acierto que en la actualidad el derecho a la vivienda no plantea sólo problemas de «acceso», sino fundamentalmente de «conservación»<sup>38</sup>. Para ello no sólo hay que evitar ejecuciones hipotecarias abusivas, sino también el resultado de que, en virtud del deber de conservación, los propietarios tengan que comprar su vivienda dos veces, pues esto es, en definitiva,

38. TENA ARREGUI, R. (2016): «La inclusión de nuevos derechos sociales en la Constitución (especialmente el “derecho a la vivienda”): ventajas e inconvenientes», *El Notario del Siglo XXI*. 65, enero-febrero p. 22.

lo que puede conllevar la aplicación estricta del límite legal de la mitad del coste de reposición. ¿No era más razonable el criterio de la Ley de 1956 (la mitad del valor actual del edificio)? La importancia del tema y su repercusión social requiere un estudio profundo que desborda los límites de esta ponencia y que deberá fundamentar las decisiones que al respecto adopten los legisladores en un futuro no muy lejano.



# 13 Estrategia de regeneración urbana en Castilla y León (ERURCYL)

Ángel María Marinero  
*Director General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo*  
*Junta de Castilla y León*

## 13.1. Presentación de la estrategia

La Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León se ha redactado con el objetivo de disponer de un documento guía que sirva de orientación en los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad, ya sean promovidos por la iniciativa privada o por las distintas administraciones públicas.

En este sentido, la Estrategia aspira a convertirse en una referencia que facilite a los Ayuntamientos castellanos y leoneses la elaboración de sus propios Inventarios municipales de áreas vulnerables y Estrategias municipales de Rehabilitación. Ello será posible a la luz del análisis sobre los conjuntos residenciales homogéneos del Fichero por ciudades incorporado como Anexo del documento, y conforme a la metodología en él contenida. Los índices de Regeneración Urbana calculados con parámetros homogéneos permitirán, además, priorizar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en el ámbito municipal y a su vez, llevar a cabo una valoración comparativa y un seguimiento de todas ellas a una escala más global, la de la Comunidad Autónoma.

Esto resulta especialmente coherente con las políticas europeas en materia de desarrollo urbano sostenible y contribución de las ciudades a los objetivos de la Estrategia Europea 2020. A estos efectos conviene recordar que en el periodo de programación 2014-2020 los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos han previsto apoyar el desarrollo de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI) en ciudades y áreas urbanas funcionales dentro del marco definido en el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, aprobado por la

Comisión Europea de 30 de octubre de 2014. Las ayudas, gestionadas por la Administración General del Estado, estarán destinadas a financiar el desarrollo de las Estrategias DUSI en áreas urbanas o conurbaciones de población mayor de 20.000 habitantes, siendo beneficiarios de las mismas los ayuntamientos o entidades supramunicipales.

En la misma línea, y teniendo en cuenta el elevado número de solicitudes previas para declarar Áreas de Regeneración y Renovación Urbanas que optan a acogerse al régimen de ayudas de los Planes Estatales, la Estrategia desarrolla los criterios de preferencia de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana por la que se reforma la Ley de Urbanismo de Castilla y León, estableciendo, como ya se ha expuesto, una metodología que permite valorar comparativa y objetivamente las propuestas.

Dentro de esta lógica, no está de más aclarar que el documento no tiene carácter normativo ni alcance planificador. Según ya se indicó más atrás, y en coherencia con su propia denominación, su objetivo se centra en ser una guía o herramienta que permita o facilite el salto, la transición desde la abstracta previsión normativa a la concreta acción sobre el territorio al conjunto de actores, fundamentalmente públicos, concernidos por las políticas de las denominadas tres erres. Es por ello que no propone ni pretende proponer acciones concretas que comprometan inversiones públicas.

## **13.2. El Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León como antecedente de la ERURCYL**

La Estrategia cuenta con un relevante antecedente; en el año 2011, se redacta el Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León. El plan, que se diseñó como una herramienta flexible que orientara los procesos de Rehabilitación urbana, se centraba en cuatro Ejes de Actuación e intervención:

- Eje 1, Áreas de Rehabilitación Integral y de Renovación Urbana (ARIs y ARUs).
- Eje 2 Acciones de erradicación de la infravivienda y del chabolismo.
- Eje 3 Programación de medidas de fomento de un desarrollo más sostenible.
- Eje 4 Orientación de las acciones hacia objetivos de reequilibrio territorial y de regeneración urbana.

El PRICYL fue sometido a un importante proceso de difusión y sirvió de soporte documental para la redacción de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre. Esa fue su principal utilidad. La presente Estrategia pretende ser el relevo natural del PRICYL con una diferencia de enfoque y con una adaptación al nuevo marco normativo sobre la regeneración y renovación urbana.

No debe olvidarse que el PRICYL era, en su formulación, muy dependiente en sus conceptos operativos del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (RD 2066/2008), y de sus antecedentes normativos, que se van consolidando en España a partir de 1983. La subsiguiente evolución normativa, con la aprobación;



primero del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regulaba el Plan Estatal 2013-2016, y segundo, con la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha motivado, en gran medida, la redacción de la presente Estrategia.

Por último, indicar que el PRICyL recibió la calificación de «Good Practice» por el programa de las Naciones Unidas «UN-HABITAT» en la 9ª edición del Premio Internacional de Dubai de Mejora de la Calidad de Vida en las Ciudades, 2012.

El documento completo de la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León puede ser consultado y descargado en el siguiente enlace: <http://www.jcyl.es/junta/cp/ERUCyL.pdf>



# 14 Infraestructuras y servicios en la nueva configuración territorial y urbana

Carmen Delgado Viñas  
*Presidenta de la Asociación de Geógrafos Españoles*

## 14.1. Introducción

Las infraestructuras, consideradas en un sentido amplio, son el conjunto de construcciones, equipamientos y dotaciones que sirven de soporte para el desarrollo de otras actividades y son necesarios para el buen funcionamiento y la organización estructural de un territorio y el bienestar de la población que lo usa.

Identificadas habitualmente con la «obra pública», incluyen entre ellas las infraestructuras básicas de conexión y de transporte (terrestre, marítimo y aéreo), las energéticas (redes de producción y distribución de fuentes de energía), las hidráulicas (redes de almacenamiento y abastecimiento de agua, de alcantarillado y saneamiento, de recogida y tratamiento de residuos, etc.), las de telecomunicaciones (telefonía, televisión, fibra óptica, etc.), los equipamientos o infraestructuras sociales (centros sanitarios y educativos, principalmente), así como las reunidas bajo el nombre de «infraestructura verde», vinculadas a los denominados «servicios ecológicos» ligados fundamentalmente al espacio libre, y referidas a principalmente a la vegetación y suelos, y que tienen como objetivo el filtrado del aire, la regulación microclimática, la reducción del ruido, el drenaje de la precipitación, el tratamiento de aguas residuales y las funciones vinculadas a nuevas formas de uso público, como la educación ambiental y el desarrollo de valores recreativos y culturales.

Parece conveniente comenzar planteándose la función que desempeñan en la actualidad las infraestructuras económicas y sociales, y su planificación, bajo las perspectivas novedosas de la Nueva Planificación Territorial Estratégica, o Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible, que va complementando, incluso sustituyendo paulatinamente, a los enfoques más clásicos y tradicionales de la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Desde este punto de

vista, cabría preguntarse, y buscar respuestas, sobre el papel actual de las infraestructuras y los servicios en el desarrollo territorial y en el cumplimiento del objetivo de cohesión territorial.

## 14.2. El papel de las infraestructuras en el territorio

Aunque el acuerdo sobre este asunto no sea universal, se admite de forma general que las mejoras en las infraestructuras son una condición necesaria para el progreso de la economía porque redundan en el aumento de la eficiencia productiva y, en último término, en el crecimiento económico (Graham, 2005). No obstante, la relación entre infraestructuras y crecimiento económico es muy compleja y no exenta de polémica, y más aún la relación entre infraestructuras y desarrollo territorial sostenible.

Tampoco se suele poner en tela de juicio que, en general, los servicios públicos básicos y las infraestructuras, en particular las de transporte, telecomunicaciones y energía, son un factor estratégico esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo y cohesión territorial a todas las escalas consideradas, por lo que han sido uno de los principales soportes de la Política Regional Europea de convergencia. Así lo planteaba la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999) de forma explícita en el epígrafe 3 (*Los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE*), en particular en el apartado 3.3. (*Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento*) y, dentro de éste en el punto 3.3.3., dedicado a la *Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras*. En dicho documento se establecía que «la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento», es uno de los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial sostenible de la UE.

Pero la ETE también advierte de que la construcción de infraestructuras y la dotación de equipamientos y servicios no son suficientes, por sí solas, para garantizar el desarrollo y la cohesión territorial sino que ambos requieren, además, la adopción de otras medidas de apoyo. Entre otras razones porque la relación entre infraestructuras y desarrollo no es automática ya que intervienen muchos otros factores.

Así, las directrices de la ETE sobre infraestructuras nos conducen a la necesidad de aplicar una planificación territorial que contemple, como objetivo prioritario, la articulación entre las políticas de desarrollo territorial, la ordenación de los usos del suelo y la planificación de la dotación de infraestructuras y servicios, a fin de optimizar las dinámicas territoriales bajo el enfoque de la sostenibilidad socioeconómica y ecológica del territorio. Tal forma integral de planificación territorial podría ser considerada como el elemento troncal de las políticas de cohesión territorial.

Entre otros motivos, porque la dotación de infraestructuras no es unidireccional desde una perspectiva territorial, sino que comporta algunas amenazas y riesgos, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental como desde el enfoque de la eficiencia económica y de la eficacia espacial. No se trata únicamente de asumir que la construcción de algunas infraestructuras, sobre todo las de

transporte, que facilitan la accesibilidad y la movilidad, producen externalidades ambientales derivadas de la dependencia de automóvil, de la intensificación del tráfico de personas y mercancías y, por ende, del aumento de los niveles de emisión de gases contaminantes. Sino también de conocer las amenazas de que las áreas más favorecidas incrementen sus oportunidades de extraer recursos de las menos favorecidas o periféricas (efecto de «bombeo») y de que las infraestructuras viarias atraviesen territorios sin conectarlos, incluso aislándolos más (efecto «túnel»; Plassard, 1992) o el riesgo de que se generen efectos de deslocalización territorial de usos, tanto productivos como residenciales.

Por todo lo cual, parecería conveniente suscitar dos debates interrelacionados y complementarios, el relativo a los efectos de las infraestructuras económicas y sociales en la configuración y estructuración del territorio y el referido a la relación entre planificación estratégica territorial y planificación de infraestructuras y servicios.

Cabría preguntarse, asimismo, sobre el papel de las infraestructuras en el estímulo y la generalización de los nuevos modelos de urbanización, en particular el conocido como *urban sprawl*, urbanización expansiva, dispersa o difusa. La mejora de la accesibilidad y de la movilidad han inducido la aparición de áreas residenciales muy alejadas, a veces, unas de otras y de aquéllas, generalmente las ciudades principales, donde sus habitantes desempeñan sus actividades o utilizan equipamientos y servicios, dando pábulo a un proceso de metropolización cada vez más amplio, costoso e insostenible en cuanto al consumo de suelo y de dotación de equipamientos y servicios básicos.

Desde la perspectiva de los procesos urbanizadores, sería conveniente reflexionar sobre las posibilidades, y las formas, de adecuar las infraestructuras económicas y sociales para potenciar un sistema urbano policéntrico, apoyado en ciudades medias e intermedias, más compactas y diversificadas, con pautas de consumo energético más eficientes y establecimiento de condiciones ecológicas convenientes al bienestar ciudadano. Para alcanzar estas metas, sería imprescindible el diseño de infraestructuras integradas en el paisaje, eficaces y eficientes en relación con las funciones que deben desempeñar.

Frente a los procesos de dispersión, la concentración de algunas dotaciones e infraestructuras sociales en determinados núcleos (ciudades capitales y cabeceras comarcales) ha contribuido a perpetuar el vaciamiento y la despoblación de las áreas menos accesibles y peor dotadas, de manera que se ha acentuado función de los servicios como factor de nuevas formas de concentración puntual de la actividad y la población, en particular en los espacios rurales.

Así, infraestructuras y servicios están jugando un papel casi determinante en los procesos de reorganización territorial, aunque no siempre en la misma dirección, al estimular simultáneamente procesos de dispersión y de concentración, de polarización territorial en definitiva, ajena a los planes de integración socioeconómica y cohesión territorial propuestos por las bienintencionadas políticas públicas comunitarias.

Por otra parte, se acepta de forma mayoritaria que, una vez que se han satisfecho las deficiencias y carencias de las dotaciones que obstaculizan las oportunidades

de crecimiento económico, se llega a una situación en que el aumento de aquéllas no genera una progresión directamente proporcional, sino que empiezan a generarse «rendimientos decrecientes» hasta, incluso, producir efectos negativos en cuanto a la sostenibilidad ambiental (contaminación, sobreexplotación de recursos, generación de residuos), socioeconómica (congestión y desmedida intensificación productiva) y territorial (crecimiento urbano extensivo, acentuación de desequilibrios, etc.).

P. Sica (1981) afirmaba hace unos años que el ferrocarril ha sido el elemento más incisivo sobre la organización territorial y urbana y el primero que afectó a la morfología de las ciudades tradicionales. H. Capel puso al día el estado de la cuestión insistiendo, sobre todo, en el impacto de la configuración de las redes ferroviarias sobre el desarrollo territorial y los sistemas urbanos (Capel, 2007). En la actualidad, y en el caso español concretamente, la llegada del tren de alta velocidad (TAV) ha coincidido con un momento expansivo del ciclo inmobiliario y con expectativas de crecimiento económico favorables en el conjunto del país. Alrededor de la nueva infraestructura surgieron un sinfín de proyectos urbanos y desarrollos inmobiliarios, con mayor o menor fortuna; es el caso ejemplar de Zaragoza, «donde el nuevo tren se convirtió en un instrumento urbanístico de primer orden» para la expansión y la remodelación de la estructura y la morfología de la ciudad (Alonso y Bellet, 2016), o de Ciudad Real y Guadalajara, entre otros. Muchos de estos proyectos, apoyados básicamente en la especulación inmobiliaria, han quedado interrumpidos tras el impacto de la crisis financiera actual, produciendo espacios urbanos baldíos e inacabados y paisajes devastados.

Algo similar puede afirmarse de otras infraestructuras de conexión y transporte, fallidas, ineficaces, ineficientes y reveladoras de la permanencia de la tradicional separación entre planificación sectorial, infraestructural, y planificación territorial y urbana, y entre planificación física y planificación económica. Es el caso de muchos aeropuertos españoles, aunque los más emblemáticos sean los de Castellón y Ciudad Real, o de las ampliaciones de algunos puertos (el de El Musel en Gijón, La Coruña, etc.).

Lo anterior nos lleva, indefectiblemente, a plantearnos el rol de las infraestructuras y los servicios en tiempos de globalización y crisis y al debate sobre la necesidad de un cambio de paradigmas. De hecho, de un tiempo a esta parte empiezan a proliferar los análisis y las reflexiones académicas que ponen en tela de juicio la relación, casi determinista hasta ahora, entre dotaciones infraestructurales y crecimiento económico o, en menor medida, desarrollo territorial, que ha subyacido bajo muchos proyectos megalómanos y ha contribuido a justificarlos en los discursos políticos y a través de los *mass-media*.

En tal sentido se podría tomar como referencia el caso español, caracterizado por la coincidencia de una sobreoferta relativa de infraestructuras y equipamientos con el estallido de la crisis financiera y la retracción de la demanda interior, lo que ha puesto en evidencia los déficits de sostenibilidad del modelo actual, sobre todo a causa del consumo intensivo de recursos, y la exigencia de proyectar nuevos modelos de movilidad, de abastecimiento energético, etc., más conservadores en el uso de los recursos y compatibles con el desarrollo sostenible de los territorios

y las poblaciones. Se hace imprescindible, en consecuencia, reflexionar sobre los nuevos modelos sostenibles y las infraestructuras asociadas a ellos, en particular por lo que se refiere a las infraestructuras de telecomunicación y a los efectos sobre el territorio, aún poco estudiados, de las redes digitales y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.





# 15 La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana ¿gobernanza territorial sin territorio?\*

Joaquín Farinós Dasí  
*Geógrafo. Profesor de la Universitat de València  
Director de la Càtedra de Cultura Territorial  
Valenciana*

Bajo el genérico título «Nuevos tiempos, nuevos objetivos» del VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, este eje temático pretendía servir de plataforma para poder recoger y discutir aquellas aportaciones y ejemplos que nos permitieran extraer conclusiones sobre las que poder avanzar en materia de gobernanza territorial. Suponía, nuevamente, un reto dada, por una parte, la dificultad de hacer operativa una definición incontestada y fácilmente asumible de buena gobernanza; por otra las dificultades de cosechar estas pretendidas buenas prácticas que pudieran servir de referencia o espejo en el que poder mirarse para, posteriormente, tratar de ser emuladas, mejoradas y adaptadas a cada contexto, provocando un efecto demostración.

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación CSO2016-78169-R «Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprehensiva en España» (GOBEFTER-II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad.

Con el fin de guiar contenidos y enfoques de las distintas aportaciones esperadas, el eje temático «*Las experiencias de buen gobierno (gobernanza) en gestión territorial, ambiental y urbana*» proponía cuatro bloques temáticos: coordinación interinstitucional, sus retos, rutinas e instrumentos; participación pública; gestión integrada del territorio-economía-medio ambiente; gestión de la cohesión territorial. Los resultados, a tenor de las contribuciones recibidas, han venido a demostrar que los dos primeros se identifican más claramente. Los dos últimos, en cambio, fueron tratados de forma más transversal, laxa, entreverada y también parcial. Ello nos permite deducir que su «momento» es distinto, todavía por consolidar; lo que a su vez resulta indicativo de las dificultades para poder conceptualizar, identificar y seguir las pretendidas buenas prácticas de gobernanza territorial.

A la hora de escoger una definición operativa de lo que entender por buena gobernanza, se prefirió utilizar una aproximación neo-institucionalista, el concepto de «buen gobierno», a sabiendas de que no se trata exactamente de lo mismo. Aunque es cuestión de matiz, los matices son importantes, y este matiz se refiere a la forma en que poder acabar enjugando la distancia entre Estado y ciudadano. Hablamos de la forma en que entendemos y practicamos la democracia, y de cómo la planificación territorial entronca con ello (como apuntábamos en Farinós, 2015). Sobre esta cuestión, que no se trataba en la relatoría que se incluyó en la recopilación de aportaciones al Congreso puesta a disposición de los asistentes en formato CD y en la web de FUNDICOT<sup>1</sup>, abunda, junto a la dimensión territorial de la gobernanza, el presente capítulo. En los epígrafes que siguen sostenemos y trataremos de justificar los siguientes argumentos:

- 1) Que la gobernanza se va abriendo paso (al menos en la UE) y va calando en diferentes políticas sectoriales, con sus respectivas prácticas y enfoques. Pero en este proceso, la ordenación del territorio, como hipotético campo predilecto de aplicación de las prácticas de gobernanza territorial (Farinós, 2005), se está viendo sustituida o sobrepasada por otras políticas y enfoques más sectoriales al uso. Tiene esto que ver, claro está, con el diferente peso específico, grado de asentamiento y reconocimiento social de estas otras políticas con impacto territorial. De entre ellas destacan muy especialmente dos (que serán abordadas más ampliamente en el segundo punto de este capítulo): la de Medio Ambiente y su preservación, y la de Economía y su crecimiento.

Respecto de la primera, una muestra bien ilustrativa de ello es el impulso que se está queriendo dar a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (recogidos en la Agenda 2030 de Naciones Unidas aprobada en septiembre de 2015)<sup>2</sup>. Cabe interpretarlo como un nuevo intento de recuperar el protagonismo de la impronta medioambiental, como fórmula predilecta para procurar un cambio de modelo de desarrollo ante la situación de

1. <<https://www.dropbox.com/s/ljgxakbdt5e6zd7/RELATORIA%2C%20PONENCIAS%20Y%20COMUNICACIONES%20%20VIII%20CIOT-DU.pdf?dl=0>>.

2. Vid. los capítulos 3, 4 y 5 de la primera parte de este libro.

crisis económica y ecológica a la que han conducido las viejas prácticas. Sostenibilidad, y el argumento del cambio climático, se contraponen al crecimiento a toda costa. Parece querer recobrar actualidad así el concepto de «desarrollo territorial sostenible», que impulsara la Declaración de Liubliana que hizo la CEMAT en 2003 (Farínos, 2009), focalizando en la dimensión territorial de la sostenibilidad (vid. el capítulo de Luis Jiménez Herrero en este mismo volumen). Sin embargo, es la propia sostenibilidad la que recupera el protagonismo, por encima no solo del territorio sino también de otras fórmulas o enfoques con un contenido más geográfico tales como el paisaje y el patrimonio (vid. los capítulos de Rafael Mata y de Antonio Serrano en este mismo volumen; Troitiño, 2011 o Zoido, 2004). En todos los casos, así lo entendemos, deviene una aproximación perifrástica, como trasnominación o metonimia, del territorio. Pero con la intención, al fin y al cabo, de promover y valorizar los activos y recursos presentes en cada espacio; con el fin de lograr un mejor entendimiento y reconocimiento del territorio como sistema a valorar y saber gestionar de forma inteligente para mayor beneficio de sus habitantes. ¿No es acaso esta la definición más básica y simple en su formulación de la Ordenación del Territorio?

Desde el otro extremo, la Economía. Recupera fuerza la revisada idea de competitividad territorial, que se prefiere a otros conceptos como el de productividad o el de atractividad. La competitividad territorial lleva asociada la innovación; tanto la más tradicional tecnológica como la social, de la que formarían parte algunas nuevas buenas prácticas de gobernanza (que en ocasiones se han querido demasiado afines a los principios neoliberales de adelgazamiento del Estado, lo que ha acabado motivando recelos sobre el verdadero sentido de la gobernanza). En el contexto de la UE se hace mediante la nueva Estrategia Europa 2020 y lo «Smart», desde las «Smart Cities» (sesgadamente confundidas con el uso masivo en ellas de las NTIC cuando, originalmente, dicha «inteligencia» no venía referida a la artificial sino a la que aportaba la ciudadanía) hasta las «Smart Specialisation Strategies» (CE, 2016). En el último caso han evolucionado justo en el sentido inverso. Lo han hecho desde la visión puramente tecnológica y de actividades de I+D+i a otra más integral de estrategias comprensivas de desarrollo local y regional (estrategias territoriales). Esto es, a la planificación territorial estratégica; una OT renovada o reconstituida (Farínos, 2009 y 2010), hoy «Comprehensive Smart Planning», que combina no solo la función de ordenación y clasificación (racional comprensiva) de usos del suelo, sino también las funciones complementarias de desarrollo (de cualquier territorio, cada cual con sus problemas y sus oportunidades) y muy especialmente (y aquí el claro aporte Comunitario) la de coordinación (procurando la coherencia entre políticas y departamentos sectoriales, pero también entre las distintas administraciones responsables, en una gobernanza multinivel a partir de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

- 2) Que esta tendencia se enmarca en una serie de condiciones macroestructurales interrelacionadas entre sí:
- Una constante presión para convertir en corriente o tendencia principal («main stream») el pretendido «pensamiento único» (neoliberal), monocultural y mono-racional (De Sousa Santos 2010) o «pensamiento unidimensional» (Marcuse, 1993). Según esta idea de que únicamente hay un modo posible de procurar modernización y progreso, las instituciones limitarían e irían anulando el grado de conciencia de hombres y mujeres, lo que acabará por impedirles querer realizar cambios en su espacio de vida (Fonseca, en prensa). Ello choca frontalmente con la creatividad, la deseada innovación y el pensamiento sistémico y/o complejo, estrangulando la posibilidad de que puedan aparecer verdaderas nuevas ideas. Con ello, por otra parte, se facilita reducir y negar el conflicto territorial, en lugar de aceptarlo como habitual e inherente en las relaciones sociales (Farinós y Lloret, 2016; Mössen y del Romero, 2015); lo que necesariamente conduce a la negociación y el acuerdo mediante una serie de normas y de técnicas comúnmente aceptadas.
  - A ello se han acabado adaptando las formas de organizar y gestionar el poder. En nuestro caso las democracias de tipo occidental, cada vez más formales y menos reales en opinión de muchos, que primero se limitaron a protagonizar protestas y movimientos ciudadanos, pero que poco después acabaron organizándose para tratar de cambiar el estado de cosas frente lo establecido... todavía con resultado incierto (vid. Farinós, 2014b).
  - Fruto de ello, y ésta también es una cuestión principal, el entendimiento resultante del espacio geográfico, del territorio y de su relación con la ciudad. Cada vez más, la ciudad adquiere un papel más protagonista en detrimento del resto del espacio no urbano, en ocasiones contemplado como negación de la ciudad y poco merecedor de atención; salvo los espacios de especial relevancia ambiental, patrimonial o paisajística. Un argumento más, pero sustancial, para poder entender las relaciones entre suelo urbano y no urbano (entre espacio urbano y rural en el nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante RD legislativo 7/2015, de 30 de octubre); entre urbanismo y ordenación del territorio, y el porqué de la prelación o jerarquía entre ellos. Pero también para poder contextualizar la emergencia de nuevos intentos de reconceptualizar dichas relaciones: partenariados urbano-rurales, servicios ecológicos (ligados o no al inicial concepto de biodiversidad) o el nuevo concepto estrella de «Infraestructura Verde».
- 3) Que a pesar del paso del tiempo, los múltiples ángulos y los refinados y diversos enfoques existentes, en las investigaciones y trabajos llevados a cabo, siguen reconociéndose unas clásicas condiciones para una adecuada gobernanza territorial. Entre ellas destaca, por fundamental, el

liderazgo político; el «political will» que ya apuntábamos explícitamente en el informe final del proyecto ESPON 2.3.2 (Farinós, 2007). A partir de ella, otras como los principios de coordinación y coherencia (entre administraciones, fundamentalmente, y entre políticas sectoriales) y la implicación ciudadana. Una participación pública real y efectiva, aunque pueda resultar conflictiva, acaba siendo elemento diferencial de la cultura territorial que condiciona (e incluso puede acabar por limitar) las nuevas prácticas deseables de gobernanza y planificación territorial. Todos estos factores, de nuevo, apuntan a los tradicionales requisitos de una planificación territorial estratégica, independientemente de cuál sea la orientación temática o sectorial predominante en cada caso (como apuntábamos en Farinós, 2010).

En las páginas que siguen se desarrollan estos tres bloques de argumentos, si bien se invierte el orden de la exposición entre el primero y el segundo, al entender que este resulta de naturaleza más amplia o genérica, a modo de condición o marco, de ahí que se prefiera empezar por él a continuación.

### **15.1. La consideración del territorio, su planificación y gestión, en el marco de una política y de relaciones de poder tendentes a lo unidimensional**

La ya duradera situación de crisis ecológica, económica y moral por la que venimos transitando, acaba alcanzado el ámbito de reflexión académica e intelectual (y por ello también a la ética, en tanto que pensamiento previo a la acción). No me referiré en estas líneas tanto al tema de cómo la crisis financiera afecta a la consideración del papel y al mismo funcionamiento de la academia, pero sí al impacto del nuevo pensamiento único que reclama una imprescindible eficiencia y supuesta utilidad («real», se dice) de la labor de pensadores y teóricos; lo que va constriñendo todo aquello que no sea rápidamente visible y explotable, capaz de responder diáfamanamente (en el corto) a expectativas, motivaciones y necesidades (supuestas o reales) de la ciudadanía.

Un buen ejemplo de ello es lo que sucede cuando se emplean términos como los de planificación, territorio y gobernanza, que para muchos pueden resultar confusos, indeterminados, carentes de «utilidad real». En los momentos álgidos de preocupación por el modelo territorial por el que debía optar la Unión Europea, en las postrimerías de la década de los años 1990 y en los muy primeros de la de los 2000, y con cierto desdén por parte de los miembros de otras Direcciones Generales de la Comisión Europa responsables de cuestiones sectoriales más consolidadas e importantes (en cuanto a influencia y peso político) que la Cohesión Territorial (no hay competencia Comunitaria para la OT), se acuñaba la expresión de «*Territorial Dreamers*» para los que se encontraban interesados por ello. Clara muestra de una actitud, generalizada por otra parte, que parece querer olvidar el verdadero origen del problema.

### 15.1.1. De macroestructuras e intereses globales; (des/re)configurando el territorio

No se pretende en estas líneas hacer una revisión de las críticas planteadas al funcionamiento del capitalismo actual y sus fundamentos, ni de los perniciosos efectos de la desregulación, que acaba por afectar al mantenimiento del propio sistema, una especie de Saturno devorando a sus hijos (Farinós 2014a y 2014c). Pero sí focalizar sobre las relaciones de poder y de sus efectos sobre la población y sus derechos. Todo ello en un contexto que algunos autores han dado en llamar de la «post-thruth», de verdades a medias, donde todo vale y todo es relativo, acercándonos peligrosamente al nihilismo, como extremo opuesto, pero coincidente en sus efectos, al control del pensamiento unidimensional y del pensamiento único que cada vez se aleja más del ideal de la república de ciudadanos de derecho empoderados.

La aproximación a esta cuestión puede hacerse desde distintas disciplinas y enfoques. De entre ellas han cobrado renovado vigor la politología, la sociología, la antropología-social y la ética. Con una trayectoria más dilatada aparecen las preocupaciones geográficas, ecológicas y ambientales, que advierten y denuncian la insostenibilidad del actual modelo y de los efectos sobre el medio<sup>3</sup>. Finalmente, pero no menos importante, cabe señalar una posible interpretación desde la teoría de la planificación (vid. Benabent 2014 y 2016). Una planificación que se ha querido constituir como ciencia bajo los presupuestos positivistas y desde un enfoque racional-compreensivo. Basada en evidencias supuestamente indiscutibles, la primera, circunscrito o limitado al papel del técnico (a la hora de seleccionar alternativas), el segundo, sin alcanzar al tomador de decisiones, cuyos criterios, valores, intereses o agendas no parecen requerir de este basamento científico... porque se justifica «políticamente».

Es justo en este punto donde a nuestro entender la ecuación falla, y donde parte de la bibliografía se limita a reclamar voluntad y liderazgo político. Pero es a partir de aquí, también, que se abren paso nuevos enfoques como el de la ciencia posnormal, la planificación fronteriza y la gobernanza, en una vuelta a las relaciones (conflictivas) de poder (Farinós y Vera, 2016). Un ajustado conocimiento y entendimiento de estas relaciones, que faciliten un adecuado liderazgo, resulta

3. A veces de forma excesivamente pragmática y parcial, el foco se ha querido poner más en el soporte físico o natural que en el sistema social que lo habita. Ello parece haber permitido, como expresión de la «post-thruth», algunas conocidas réplicas tales como que: el planeta es resiliente en sus propios tiempos (geológicos); la existencia del cambio climático y sus efectos son discutibles; el hombre (que no es una especie más sino una especie de «Dios tecnológico» en la Tierra) tiene la capacidad para poder superar cualquier reto natural e incluso cósmico al que se enfrente (frente al fatalismo, liderazgo, decisión y acción)... Todos ellos argumentos que se abren paso a través de los principales medios y canales de comunicación con la intención de que arraiguen en la opinión pública y la creencia popular, permitiendo y facilitando así que se pueda seguir con los modelos y sistemas de relación de siempre.

imprescindible para promover cualquier tipo de cambio. Y la planificación está llamada a provocar cambios, a ser transformativa, para hacer la sociedad no solo más resiliente sino también, y sobre todo, para que esta resiliencia y su distribución de cargas entre grupos de ciudadanos, entre instituciones y organismos, entre ciudadanos y gobiernos, y también entre territorios, sea más justa (Albrechts, 2017). Esto último era, cabe recordar, una de las principales funciones de la Ordenación del Territorio, tal y como se recogía en la Carta Europea de Torremolinos de 1983, y que la hacía diferente del mero desarrollo urbanístico. Y aquí surge la cuestión de cuál de ellos (ciudad o territorio) resulta prioritario desde el punto de vista de la acción política y por qué.

### 15.1.2. La hegemonía de lo urbano; entre «espacio total» dominante vs. necesitado de complementariedad

El espacio urbano, y la ciudad como muestrario y cartel de la urbanidad, es la forma en que se concibe y plasma sobre el territorio la ideología de la modernidad y el progreso (Fonseca, en prensa); la expresión del dominio sobre lo natural o no urbano (por negación del principal). Dicho de otro modo, la modernización y el progreso tienen su centro de influencia y se distribuyen desde la ciudad. El espacio «moderno» articula alrededor de la ciudad (el único espacio higiénico... ahora con la intención incluso de tornarse «saludable» y «circular», ordenado, racional y productivo) al resto de espacios «demarcados» (Lefebvre, 1981) para su represión, domesticación y disfrute urbano, ahormándolos con tal fin<sup>4</sup>.

La ciudad, como forma, se concibe como un espacio de orden, de control ciudadano por parte de las fuerzas de seguridad (inspiración para Haussman el urbanista y, en sentido opuesto, para el literato Víctor Hugo, por ej. en «Los miserables»), de planeación racional al servicio del mantenimiento y salvaguarda de los principios e intereses del poder (Estado-nación u otros). Para Harvey (2004), reparando más en la función que en la morfología, las ciudades son espacios de

4. La perspectiva de la modernización combina varias estrategias y enfoques de desarrollo defendidos por autores como Rostow, Keynes, Perroux, Hirschman o Myrdal, entre otros. Apoya la conveniencia de concentrar esfuerzos en sectores y factores productivos clave con efectos multiplicativos y de retroalimentación para maximizar los resultados. Esto significa aceptar el carácter desequilibrado inevitable del proceso de desarrollo como estrategia de acción.

Desde un entendimiento más amplio e interesante (más complejo pero menos dependiente y fatalista), el desarrollo significa aumentar la calidad de vida, erradicar la pobreza y mejorar los indicadores de bienestar material. En esta nueva perspectiva se combinan criterios e indicadores económicos, sociales y medioambientales tales como: cubrir las necesidades básicas, democracia, el respeto a las minorías, la protección de los recursos territoriales, así como de las particularidades locales y la autonomía. Se relaciona con nuevos enfoques y teorías como la de las «Necesidades Básicas» (Paul Streeten, en 1970) y de los «Derechos Básicos» (Amartya Sen y su «Desarrollo Humano y Capacidades» de los años noventa) (vid. Farinós, 2014a).



dominación dentro del modelo de desarrollo capitalista. Son su resultado, porque se amoldan mejor a los tiempos y necesidades de las mercancías. Estas se combinan y distribuyen a lo largo del espacio a través de una red de infraestructuras de transporte pensadas y desarrolladas al efecto desde la ciudad, incrementando la velocidad de distribución al acortar las distancias gracias a la mejora de la accesibilidad. En la modernidad, tiempo y espacio aparecen estrechamente ligados; el tiempo se reduce sobre el espacio. En parecidos términos, Massey (1995) y la llamada Escuela de Los Ángeles vienen a interpretar que el trabajo, la especialización productiva y las sucesivas tandas de inversión moldean la construcción de los espacios, dando lugar a las localidades y, también (Barnes, 2011; Paasi, 2011), a las regiones.

Pensando en estos términos, y si ampliamos la escala más allá de lo local/regional, el proceso de globalización (económica), como sugieren Soja y Brenner, no vendría a ser más que la expansión de las ciudades a lo largo del planeta (hoy más de la mitad de la población mundial, por primera vez en la historia, ya es urbana). El resultado es una red de ciudades, vinculadas entre sí por muy múltiples relaciones de diversa naturaleza, que configuran una sola urbe global (Massey, 2010); en sentido metafórico, o tal vez (y esto es lo preocupante) no tanto, al asimilar el residuo (lo restante, lo no urbano, lo rural o lo natural) en lo propiamente urbano. Si no con la forma urbana, al menos sí con funciones capaces de servir a la ciudad: bien para su propia expansión o crecimiento (concentrado o disperso), bien para el acopio o suministro de bienes y servicios (también, en un sentido más renovado y potencial, los de carácter ecológico). Todo en un mismo paquete en el que la esencia, el motor, sería la ciudad (Queirós, en prensa).

Sin embargo, ciudad y campo se encuentran ligados en diversos aspectos en un partenariado urbano-rural. Así se recogía en el propio documento de la Estrategia Territorial Europea de 1999 y sus desarrollos posteriores, cuyo primer principio director, de los tres, era el desarrollo policéntrico<sup>5</sup>. Un policentrismo que sin embargo ha quedado identificado, preferentemente y de forma reduccionista, como red (morfológica o funcional) de ciudades. Es mediante las relaciones urbano-rurales que se puede recomponer la segmentada y dual interpretación del territorio, en su doble dimensión física-natural y social-humana. Porque la urbanidad excluyente desterritorializa, separa al hombre de la naturaleza, invita a prescindir de la geografía, anima el discurso de que «la Tierra es plana en el siglo XXI» y a un desarrollo uniforme y sin límite (Fonseca, en prensa). La fragmentación entre ciudad y lo que no lo es contribuye a desterritorializar a la población de su medio y la aleja de los ritmos naturales para suplantarlos por los espacios y tiempos urbanos (Zoido et al., 2009). Pero también sucede lo mismo dentro de la ciudad. En la modernidad, los individuos se homogeneizan y tienden a aislarse, viendo así reducida su autonomía y dando

5. Literalmente: «El desarrollo espacial policéntrico y una nueva relación campo y ciudad»; dividido en 4 ejes: 1.1 Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado en la UE; 1.2 Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas; 1.3 Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales; 1.4 Asociación entre ciudad y campo.



lugar a una territorialidad pasiva. El espacio de la ciudad, en el mundo desarrollado, deja de ser un espacio de socialización, público o de producción comunitaria. Pasa a ser producido por los intereses del poder (Colectivo Basurama, 2014) a través de instrumentos de planificación «ad hoc», caso de algunos, mal llamados, proyectos de interés estratégico, que escapan al control democrático (Pinson, 2011). O bien se convierte en mero espacio de tránsito sin apropiación ni sentido de arraigo por parte del ciudadano; lo que Marc Augé (1993) dio en llamar «no-lugares» o espacios de anonimato, en relación con esta falta de arraigo referida por Bauman (2015) cuando habla de «modernidad líquida».

De nuevo ¿cómo poder superar esta dualidad? Por una parte, Soja (1996), apoyándose en Lefevre, plantea un concepto de espacio con una perspectiva amplia y crítica que trata de trascender la dicotomía entre espacio natural y humano, entre urbanidad y ruralidad-naturaleza; un espacio vivido autónomamente, producido (construido y destruido) de forma colectiva y democrática, que aúna lo material y lo simbólico, lo concreto y lo abstracto<sup>6</sup>. En sentido parecido, Castells (2002) señala que esta fragmentación tiene un límite. Dado que el territorio es un bien público y colectivo, estos intentos de fragmentación y desterritorialización (o de territorialización pasiva) se enfrentan a movimientos de resistencia que buscan recuperar la autonomía local por parte de una ciudadanía activa que de este modo da lugar a una territorialidad también activa (la recuperación de lo local, los movimientos identitarios y nacionalistas, la demanda de una mayor participación y de democracia real serían algunos ejemplos). Es entonces cuando se abre el campo para las nuevas formas de gobernanza territorial y urbana (Farinós, 2015), buscando la gobernanza local, de ciudades y territorios, a través de esa autonomía (Paasi, 2003; Raffestin, 2011; Sami & Paasi, 2013; Sen, 2000) y colaboración (Foucault, 1982) como «homo democraticus» (Habermas, 1985).

6. Para ilustrar esta idea reproducimos unas líneas de Bárbara Teresa Romano (2010), en el blog del grupo de geografía del Instituto Superior de Formación Docente y Técnico N° 35 «prof. Vicente D'Abramo» de la Universidad de Buenos Aires <<http://lanuevageografia.blogspot.com.es/2010/06/interpretacion-del-cap-ii-de-soja-e.html>> (consultado el 20.01.17): «Para Soja la totalidad es compleja y para abordar esa complejidad es necesario romper con los dualismos... con las rígidas categorías binarias como sujeto-objeto, natural-social, etc. e introduce una tercera categoría: *Thirthing-as-Othering* con el objetivo de abrir una alternativa para desordenar, desconstruir lo construido y rearmarlo dentro de una nueva dinámica que interpreta una realidad más amplia, abierta a la complejidad de la totalidad. Para Soja, pensar dialécticamente permite expandir el conocimiento... Para Soja existen dos dialécticas que permiten comprender la complejidad, o por lo menos abordar el pensamiento complejo: la de la espacialidad y la del ser. Estas dialécticas surgen de la necesidad de la transdisciplinariedad en el estudio de las ciencias sociales; ya que los hechos sociales, los actores sociales, las estructuras, etc. surgen y se desarrollan en estrecha relación con la tercera componente que se agrega a los binarismos tradicionales: el espacio... La dialéctica del ser permite superar los dos campos ontológicos del conocimiento: historicidad y socialidad, al incorporarse la espacialidad».

## 15.2. Avances en materia de gobernanza desde un entendimiento del territorio como dialéctica entre lo natural y lo social o antrópico (... económico)

Como se decía, el interés por la gobernanza territorial se va abriendo camino, más que a través de la Ordenación del Territorio (para la que no existe a nivel de la UE competencia por no tratarse de una política del primer pilar... como también sucede, de forma paralela, en el caso del Estado español para la Administración General del Estado), desde iniciativas con un carácter más sectorial (como también sucede a nivel autonómico –vid. García de Leonardo, en prensa–). Fundamentalmente de dos tipos: el desarrollo sostenible (políticas y actuaciones en materia de medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y la economía ambiental) y el desarrollo regional y urbano (desde la economía regional y urbana).

### 15.2.1. El primer pilar del medio físico, natural o medio ambiente

Como decíamos, se han venido produciendo una serie de destacados acontecimientos que vienen a confirmar la actualidad, el nuevo momento, de la sostenibilidad, tanto a nivel global como urbano. Valgan para ilustrar este comentario: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, adoptada en septiembre de 2015, con sus 17 objetivos concretados en 169 metas y la correspondiente propuesta de sistema de indicadores para su seguimiento y evaluación (<http://sdgindex.org/>); la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible (Hábitat III), de octubre de 2016, con el objetivo de reforzar el compromiso global con la urbanización sostenible y centrarse en la implementación de una «Nueva Agenda urbana» (<https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>)<sup>7</sup>; a nivel de UE la propia Agenda Urbana Europea, presentada en mayo de 2015 bajo presidencia holandesa de la Unión<sup>8</sup>; o el Acuerdo de París de diciembre de 2015 para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>9</sup>.

7. Versión en castellano del documento en: [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/30F3327E-D773-4BD9-885E-E59F3F178AFE/140024/20161020\\_Nueva\\_AgUrbadop-tada.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/30F3327E-D773-4BD9-885E-E59F3F178AFE/140024/20161020_Nueva_AgUrbadop-tada.pdf) (accedido el 20.01.17).

8. Cuyos significativos principios fundamentales son: la gobernanza multinivel, un método de trabajo a través de asociaciones, el enfoque integrado, el desarrollo urbano sostenible, los ODS de Naciones Unidas, las áreas urbanas funcionales, las conexiones urbano-rurales, las ciudades de todos los tamaños (vid. *Panorama n° 58*, «Una Agenda Urbana para la UE», otoño de 2016; disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag58/mag58\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag58/mag58_es.pdf) –accedido el 20.01.17).

9. El acuerdo fue alcanzado en la capital francesa el 12 de diciembre de 2015 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), negociado durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21), quedando abierto para su firma el 22 de abril de 2016 para celebrar el Día de la Tierra. Su ratificación por parte de los EE.UU. y de China, los dos mayores emisores (entre los dos suponen el

No parece que en estos casos el énfasis se haya puesto en la dimensión «territorial» del desarrollo sostenible sino sobre el principio mismo de sostenibilidad. Las tintas se cargan sobre la necesidad de un pretendido cambio de modelo de desarrollo y de producción global, tal y como queda bien recogido en el título «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible»<sup>10</sup>. Para ello se precisa de nuevas formas de gobernanza, más democrática y participada, se dice, lo que a priori debiera suponer un cambio en las relaciones de poder (lo que no se dice explícitamente). Sin entrar a esto último, a lo que ya se ha hecho referencia en el punto primero, lo que sí nos interesa ahora es tratar de ahondar en cómo la acción política en materia de medio ambiente, y tomando como referencia el marco español, procura avances en materia de gobernanza.

Son tres los conceptos que abordaremos como parte de un mismo continuo que va desde lo más sectorial o específico (con marcada componente natural) a lo más transversal (cosa que permite acercarnos a la idea y concepto de territorio): Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, por este orden. Los tres han dejado, y tienen, una marcada impronta desde el punto de vista normativo e instrumental, que conviene tener muy en cuenta dada su relación con la gobernanza y el camino que parecen apuntar para lograr avances en la misma.

Al igual que sucede con el concepto de Ordenación del Territorio, que no tiene definición en la Constitución Española, o como el de Cohesión Territorial, al que le sucede lo mismo a nivel de UE, el de Medio Ambiente también presenta cierta ambigüedad como concepto jurídico. El Tribunal Constitucional, en sus sentencias 64/1982 y 102/95, lo reconoce como un concepto horizontal y polifacético. Un concepto jurídico indeterminado, pluridimensional e interdisciplinar que admite múltiples acepciones pero que también presenta, aunque de forma moderada, un carácter antropocéntrico y contextual (en un tiempo y un espacio concretos): *«asociación de elementos cuyas relaciones mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, reales o ideales de las personas y de las sociedades»*<sup>11</sup>. Desde el punto de vista normativo, para el TC el medio ambiente sería el conjunto de elementos *«cuyo soporte físico es el suelo y subsuelo que puede ser visto y regulado desde distintas perspectivas, como la ecológica, la dasocrática o forestal, la hidrológica, la minera o extractiva, la cinagética y la urbanística»* (la economía queda fuera), en una relación de equilibrio entre todos ellos, incluyendo tanto recursos o elementos naturales tradicionales (flora,

40% del total), significó un espaldarazo definitivo. Se aplicará a partir del año 2020, cuando finaliza la vigencia del Protocolo de Kioto sobre el cambio climático, que fue adoptado el 11 de diciembre de 1997 durante la CMNUCC de aquel año, y que entraba en vigor, de forma tibia, el 16 de febrero de 2005.

10. La Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 se encuentra disponible en castellano en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> (accedido el 20.01.17).

11. En línea con lo que ya recogía el Programa de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, Comunicación de la Comisión al Consejo, JOC 26 mayo 1972.

fauna y espacio natural) como históricos y culturales (elementos patrimoniales y paisajísticos) (STC 102/1995)<sup>12</sup>.

Un elemento de interés, que también se da en materia de ordenación del territorio, es que, a pesar de existir política medioambiental o de protección al medio ambiente, no existe título competencial de índole ambiental. Esto es, no corresponde a una única administración sino a varias, afectando a varias competencias sectoriales y por niveles; lo que obliga a los necesarios mecanismos de coordinación y gobernanza. Como es bien sabido, el art. 149.1.23<sup>a</sup> de la CE atribuye a la Administración General del Estado la competencia de promulgar legislación básica en materia de medio ambiente, y expresamente en montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Esta debe tener un carácter mínimo, suficiente y homogéneo, que amplían y ajustan al propio contexto las legislaciones autonómicas (STC 102/95). La legislación básica se entiende necesaria ante los requerimientos internacionales y el principio de solidaridad colectiva (STC 64/1982).

Este parece ser claramente el caso de las iniciativas de control y lucha contra el cambio climático. España y la Unión Europea han ido adquiriendo diversos compromisos internacionales con el objetivo de poder combatirlo. España ratificaba el Protocolo de Kyoto el 10 de mayo de 2002 (el mismo año que aprobaba la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, que se revisaría en 2007), de igual forma que pocas semanas antes (el 25 de abril de 2002) había hecho el Consejo de la UE<sup>13</sup>. En consecuencia se aprobaba la Directiva 2003/87/CE, que fijaba los derechos de emisión y se establecían los mecanismos para el comercio de dichos derechos. Su trasposición se hizo por el RD-Ley 5/2004, posteriormente sustituido por la Ley 1/2005. Posteriormente se aprobaría el Reglamento (UE) 525/2013 para el seguimiento del valor de las emisiones y de otra información relevante para el Cambio Climático. En cumplimiento de aquella se configuraba el Plan Nacional de Asignaciones 2008-2012 (RD1370/2006; parcialmente anulado por Sentencia del Tribunal Supremo en 2010 a raíz del Recurso 21/2007 que afectaba las bonificaciones a centrales térmicas) y se creaba un Registro Nacional de Emisiones para controlar los derechos existentes y su comercio. Se actualizaba por RD 1722/2012, de acuerdo con la Decisión 2011/278/UE de 27.04.2011, que regulaba los derechos de emisión entre 2013-2020.

Desde el punto de vista de España, la coordinación entre las diversas administraciones ha tenido un importante desarrollo en este ámbito, como no resulta tan habitual en el resto de políticas (algo similar, pero de forma mucho más simplificada, puede encontrarse en el caso de la política de desarrollo rural, como después veremos). Así, la Ley 1/2005 creaba el Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas del Cambio Climático (algo que para

12. Medio Ambiente, <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/> (accedido el 20.01.17).

13. Era el mismo año que se celebraba la Cumbre de Johannesburgo 2002 - Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Río+10), y un año después de la aprobación de la Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible (Estrategia de Gotemburgo de 2001, revisada en 2006), que complementaba la Estrategia de Lisboa (de índole económica) del 2000 (sustituida en 2010 por la actual Estrategia 2020).

la Ordenación del Territorio siempre hemos venido defendiendo, en forma de Comisión o Gabinete Intersectorial a modo de la vieja DATAR francesa –Farinós, 2014d–). Dicha Comisión aprobaba en 2006 el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, para cuyo desarrollo se contaba con la coordinación que ejercerían ambos cuerpos, junto con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Por su parte, por RD 1025/2011 se creaba la Comisión Delegada de Gobierno para el Cambio Climático, derogado cinco meses después (el 30 de diciembre) por el RD 1886/2001 que eliminaba la Comisión Delegada y se creaba la Comisión Interministerial para el Cambio Climático<sup>14</sup>. Adscrita al Ministerio competente en materia de Medio Ambiente, cuyo Ministro la preside, presenta un profundo carácter transversal, al contar con la presencia, como vocales, de representantes de la práctica totalidad de Ministerios, con rango de Secretarios o Subsecretarios de Estado. A ella le corresponde el seguimiento y propuesta de las diferentes políticas relacionadas con el cambio climático. De forma paralela, bajo la dirección esta vez del Ministerio responsable de Economía, presidida por el Secretario de Estado de Economía, y contando como secretario con el cargo inmediatamente por debajo del Ministro de Medio Ambiente responsable de los temas de cambio climático, cabe citar la existencia del Grupo Interministerial de Cambio Climático (GICC). Una nueva muestra del proceder dual, natural y social (económico), al que alude el título genérico de este segundo punto.

Pero, junto a estos aspectos organizativos e intentos de gestión coordinada para la aplicación de los acuerdos internacionales, también se había venido desarrollando una normativa de carácter sectorial que pretende luchar contra el cambio climático. Es el caso del RD 837/2002 que regula las emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos; de la Ley 43/2003 de Montes, que recoge tal objetivo en los principios que la inspiran (art. 3); del RD 907/2007 por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica; o del RD 1027/2007 de Instalaciones Térmicas en los Edificios<sup>15</sup>. De igual manera, desde el Derecho del medio ambiente o Derecho ambiental se dictan normas destinadas a prevenir, corregir y evitar los daños de los diversos sectores de actividad del hombre, prestando una especial atención a las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas y los vertidos, para las que se contempla una evaluación de impacto que se lleva a cabo entre las distintas administraciones sectoriales involucradas. Del mismo modo, y a pesar del carácter comprensivo del supraconcepto «Medio Ambiente», la doctrina del alto tribunal ha tendido a descomponerlo en títulos competenciales específicos (de acuerdo con los arts. 148 y 149). Entre ellos, junto a otros como contaminación atmosférica, sonora, espacios naturales protegidos, residuos y vertidos, evaluación de impacto ambiental, aguas continentales, pesca

14. Las Comisiones Delegadas se caracterizan por su carácter reservado y secretismo de las deliberaciones en el seno del Gobierno, lo que parece no casar bien con los principios del Convenio de Aarhus de transparencia e información pública y la sucesiva normativa en materia de participación pública.

15. *Ibidem* nota 12.

fluvial, caza, montes y aprovechamientos forestales, minas y agricultura, también se consideran materias «colindantes» como la ordenación del territorio y el urbanismo, infraestructuras como puertos, carreteras y ferrocarriles, o la regulación del dominio público, entre otros<sup>16</sup>.

### 15.2.2. De lo natural a un enfoque basado en ecosistemas: acercamiento asintótico al territorio o región geográfica sin geografía

La conexión entre naturaleza y planificación territorial se ha producido de forma predilecta bajo la figura de planes especiales, para la protección del patrimonio natural, del paisaje y la biodiversidad. Así, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su capítulo VI sobre los Planes de Ordenación de los Recursos naturales (PORN), los reconoce como «*el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica...*» (Art. 17.1), y establece que «*...El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas*» (art. 17.2). Lo que cabe interpretar como una rutina (proceso) de coordinación multinivel entre administraciones.

Por su parte, el Texto Refundido de la actual Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aunque no es ley dictada en ejercicio de título competencial (que recae exclusivamente, como es bien sabido, en las CC.AA.) sí contiene unos preceptos básicos a tener en cuenta en la planificación territorial y urbana, entre ellos el principio de desarrollo territorial sostenible (arts. 3 y 22.1). Regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben responder al interés general y al citado principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes que también deberán ajustarse a tal principio. Este concepto, el del desarrollo sostenible, que se aborda a continuación, parece entroncar mejor no tanto con un enfoque de Derecho medioambiental, al que nos referíamos en el epígrafe anterior, sino de «derecho al medio ambiente», deducible jurídicamente del contenido del art. 45.1 de la CE: «*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*» y del y 45.2 «*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*». Por tanto, no cabe interpretarlo como un derecho subjetivo (a lo que

16. Ibidem nota 12.



parece estar abocada la OT al carecer de este reconocimiento constitucional, que habría que otorgarle) sino una aspiración colectiva.

El **desarrollo sostenible** refuerza las componentes histórica y social, humana por tanto, en tanto se entiende como proceso intencionado con la finalidad de progreso (prosperidad) mediante un uso racional de todos los recursos sin dañarlos de forma irreparable, pues de eso depende el bienestar o «buen vivir»<sup>17</sup> de la población. Quiere fundamentarse, según doctrina al uso, en un crecimiento basado en el pleno empleo, la competitividad empresarial (en un entendimiento bastante tradicional del progreso social) y el respeto al medio ambiente. Es un concepto, por tanto, que desde la lógica occidental tiende puentes entre la dimensión natural y la social. Se le presupone una dimensión territorial, de contexto y con enfoque transversal, aunque esto no es un requisito imprescindible. De hecho puede desarrollarse sectorialmente como forma de reforzar la síntesis entre naturaleza y economía, sin territorio. Caso de la Economía Ambiental, más que de la Economía Ecológica, en el sentido que proponen Aguilera y Alcántara (1994) y más recientemente la denominada *Alianza de las profesiones para custodiar el planeta* (AE-3) al introducir la idea del «*peak stuff*» o punto de inflexión a partir del cual nuestro desarrollo económico precisa un menor consumo de recursos naturales físicos<sup>18</sup>. También, pero esta vez desde el lado del crecimiento de la economía, a partir de la Economía Sostenible, a la que nos referiremos en el próximo epígrafe. A pesar de todo, es en el concepto de «Desarrollo Sostenible» donde se produce una mejor aproximación al territorio.

La dimensión territorial de dicho desarrollo, esto es, el Desarrollo Territorial Sostenible, encuentra un campo especialmente propicio en el ámbito rural (en lo territorial) y en la producción agraria (desde un enfoque sectorial de la actividad productiva). También en este caso se han desarrollado mecanismos de coordinación interadministrativa e interesantes marcos y rutinas de gobernanza (a priori). La CE de 1978 dedica el art. 130 del Título VII a la agricultura, prestando una especial atención a la Agricultura de Montaña en el art. 130.2. La Ley 25/1982, desarrollada por RD 2164/1984, se decretaba para dar un tratamiento diferencial (de discriminación positiva) a la agricultura de estas áreas. Representaba un embrión, en un espacio específico, del futuro enfoque del Desarrollo Rural que estuvo detrás de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y de la filosofía que inspiraba los Leader. De acuerdo con la STC 45/1991, las zonas de agricultura de montaña resultan ámbitos territoriales para los que hay que desarrollar una actividad de planificación y programación económica de forma coordinada entre los distintos entes territoriales afectados, que pueden ser diversos dado el amplio inventario

17. Un concepto, este último, menos individual, más comunitario, menos de «espacio producido» y más «ecológico», por utilizar la semántica del mundo desarrollado occidental, que no es precisamente de donde surge. Lo hace en América del Sur como una propuesta alternativa a él.

18. Vid. <http://www.conama2016.org/web/es/prensa/noticias/-estamos-cerca-de-alcanzar-el-peak-stuff-.html> (accedido el 20.01.18).

de materias a tratar: medio ambiente, ordenación del territorio, obras públicas, agricultura, montes y aprovechamiento forestal, ganadería, turismo, etc.<sup>19</sup>. Se trata de un ejemplo de concurrencia competencial entre la Administración General del Estado (AGE) y las CC.AA., en la que también pueden participar otros niveles concernidos (entidades locales)<sup>20</sup>.

Corresponde a la AGE el establecimiento de las orientaciones e intervenciones básicas y la coordinación en materia agraria «en tanto que componente esencial del sistema económico general» (STC 37/1987), sobre la base del art. 149.1.13ª de la CE, que habilita a la AGE a intervenir en ese mismo sentido en la planificación del sistema económico general y sus diversos sectores productivos. Así se recoge en diversas STC, de carácter tanto general como referidas a sectores específicos, tales como: la 95/1986, la 152/1988, la 186/1988, la 75/1989, la 13/1992, la 29/1994, la 213/1994, la 1121/1995, la 133/1997, la 21/1999, la 128/1999, la 95/2001, o más recientemente las SSTC 19/2013 y 141/2014. Por su parte, las CC.AA. tienen también competencia para desarrollar una política agraria propia en función de sus propias necesidades e intereses, siempre y cuando lo hagan dentro de las orientaciones generales de la AGE (STC 37/1987). Esta misma coordinación se aplica en el caso de las subvenciones otorgadas por la PAC. Así, en virtud del Reglamento (CE) 1698/2005 para ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Ministerio responsable de la Agricultura elaboraba el «Plan Estratégico Nacional» que se presentaría formalmente a la Comisión Europea. De forma coordinada, las actuaciones previstas en el plan se ajustaban a las Directrices Estratégicas Comunitarias y se aplicarían a través de los Programas de Desarrollo Rural de cada Comunidad Autónoma<sup>21</sup>.

19. Desde el campo del urbanismo, las distintas leyes autonómicas suelen mostrar una particular sensibilidad por la ordenación de estas áreas, bajo la figura de instrumentos específicos como los Planes Especiales, estableciendo los criterios para clasificarlas como suelo rústico en caso de que requieran especial protección.

20. Corresponde a la AGE aprobar los actos de declaración de zonas de agricultura de montaña (STC 144/1985) y establecer el listado anual de explotaciones beneficiarias de las ayudas (STC 70/1997). A partir de la Orden de 6 de marzo de 1985, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de entonces iniciaba la delimitación de estas zonas sobre las que poder aplicar los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña y determinadas ayudas, específicas, para la modernización de explotaciones. Una segunda Orden de 9 de junio de 1986 retocaría los perímetros y el listado de estos espacios, por la modificación que el RD 1083/1986 hacía del art. 2 del RD 2164/1984, y se delimitaban las Zonas Equiparables de Montaña.

En base a las competencias reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, y sus propias condiciones e intereses particulares, las CC.AA. están facultadas para poder refinar los criterios básicos (de la AGE), elevando o reduciendo en casos concretos los umbrales máximos y mínimos (criterios orográficos como altitud y pendiente, condiciones climáticas y edafológicas, población activa agraria...) utilizados para la delimitación de estas áreas en su territorio (STC 45/1991).

21. Siguiendo el procedimiento que, con distintos ajustes según los cambios de reglamentos, se viene practicando desde la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, para las



La Reforma de la PAC que se operaba en los albores del tercer periodo de programación de los Fondos Estructurales abría un nuevo foco de interés que complementaba la tradicional política de precios y de mantenimiento de rentas: el desarrollo rural sostenible. Algo sobre lo que se venía trabajando de una forma que se demostraría exitosa bajo la figura de Iniciativa Comunitaria, los Leader, cuya filosofía recogerían los PRODER españoles en aquellos territorios donde no aplicaban los fondos comunitarios con que financiar los Leader. Así, el Reglamento 1257/1999 permitía el establecimiento de un Marco Comunitario de Apoyo (acuerdo de cofinanciación entre Comisión y Estados) para un **Desarrollo Rural Sostenible** (sic) a partir del año 2000, bajo las determinaciones de aplicación de las medidas que establecía el Reglamento 1750/1999. Desde entonces, a partir de la llamada «Agenda 2000. Por una Europa más fuerte y más amplia» (en el momento de la ampliación a los países del centro y este de Europa tras la unificación de Alemania), la PAC contará con dos pilares: la política de mercados y rentas (el llamado «primer pilar») y el desarrollo sostenible de las zonas rurales (significativamente el llamado «segundo pilar», situando el territorio por detrás del mercado y la economía). La posterior reforma de 2003 incorporaba medidas para reforzar la dimensión medioambiental y la protección del medio agrario a través de ambos pilares, reconociendo el importante papel que los agricultores juegan en el mantenimiento de espacios naturales y el medio ambiente. Un argumento que años después también se aplicará a la conservación y mantenimiento del paisaje y a la hora de potenciar los servicios ecológicos que los espacios rurales prestan al mundo urbano (agriculturas periurbanas y urbanas –se habla ya de «ciudad fértil»– e Infraestructura Verde).

En el ámbito español, para tratar de paliar la distinta situación respecto de los niveles de renta y bienestar del medio rural en comparación con el urbano (donde se concentraban mayormente los efectos de una economía especulativa basada en la construcción sin límite), se promulgaba la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible en el Medio Rural (última modificación de 21 de octubre de 2009)<sup>22</sup>. Contemplaba apoyar las acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, fueran iniciativa propia o de la UE, que debieran aplicarse por parte de la AGE, de forma concertada con el resto de las administraciones competentes implicadas, mediante los correspondientes convenios de colaboración interinstitucional. La colaboración interadministrativa se pretendía favorecer a través del establecimiento de una serie de instrumentos de programación.

entonces regiones objetivo 5b (para las que se preparaban de forma coordinada con las CC.AA. bajo el liderazgo ministerial, a quien corresponde negociarlos en Bruselas, los Planes de Desarrollo de las Zonas Rurales Especialmente Desfavorecidas –PDZR–). De igual forma que también se hacía en la preparación, tramitación y aplicación de los Planes de Desarrollo Regional (para las regiones objetivo 1) y los Planes de Reconversión Regional y Social (PRR) para las regiones objetivo 2, de entonces.

22. Coincidió en fechas con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (última modificación de 22 de septiembre de 2015). Ambas se publicaron en el BOE núm. 299 de 14 de diciembre de 2007.

Fundamentalmente mediante la preparación de un Programa de Desarrollo Rural Sostenible plurianual, en lo temático, y de una Comisión Interministerial para el desarrollo rural, que regulaba el RD 865/2008, en lo referente a la coordinación interadministrativa y la gestión.

La Ley preveía la formulación y posterior implementación de unas Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de Planes por zona rural. Unos instrumentos que son los propios de la planificación territorial, de la ordenación del territorio (como también lo son en su contenido y método los citados PORN), pero con un enfoque más estratégico, combinando lo físico-natural con lo económico y social (vid. Farinós, 2010). Pueden encontrarse fundados paralelismos con las estrategias de desarrollo local (planes estratégicos integrales de desarrollo local «place based») que propicia la nueva Política de Cohesión del actual periodo de programación 2014-2020. Por tanto, una iniciativa que hacía bandera de la coordinación interadministrativa e intersectorial y de la participación de las redes de actores locales (la iniciativa Leader y los PRODER ya habían sembrado los Grupos de Acción Local). Un buen ejemplo de gobernanza territorial en espacios rurales para lograr su desarrollo sostenible.

La consideración multisectorial está presente en el inventario de medidas que contempla la Ley: medidas de fomento de la diversificación económica; de fomento del empleo (sobre todo para mujeres y jóvenes); de mejora de infraestructuras, servicios públicos y equipamientos (con especial atención al transporte público, abastecimiento energético y tratamiento de residuos); medidas a favor de la producción y uso de energías renovables (por su papel en la lucha ante el cambio climático, y también por la garantía de suministro en estas áreas); en favor de la eficiencia, el ahorro y buen uso del agua (en los regadíos); para potenciar el uso de las NTICs; de los servicios educativos, sanitarios y de atención a las personas dependientes; programas de integración social de inmigrantes (como activos que han permitido la revitalización de no pocas áreas rurales); facilitar el acceso a la vivienda (especialmente a los jóvenes), haciendo frente a la urbanización dispersa de la ciudad sobre el campo y favoreciendo la recuperación del patrimonio arquitectónico rural.

Con posterioridad, y en esto tiene mucho que ver la definición que de él se hacía en el Convenio Europeo del año 2000, el foco en la dimensión territorial de la sostenibilidad parece haber pasado de lo rural al **paisaje**, como concepto útil para la planificación territorial que integra patrimonio natural y cultural. Si en un primer momento parecía pesar más la primera parte del binomio, en la actualidad parece que lo hace más la segunda, entreverada con la actividad turística (vid. el capítulo 22 de Damián Quero en este mismo volumen). Lo hace al calor de las nuevas reformas introducidas sobre la rehabilitación urbana, tales como la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y el 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 que cabe relacionar también con la formulación de las nuevas Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI), para las que se bloqueaba un significativo 5% de los Fondos FEDER nacionales. Las EDUSI han acabado

reproduciendo viejas lógicas de regeneración del espacio construido en la ciudad, o en partes de ella con especiales problemas, en lugar de optar por un enfoque más amplio, tanto de la sostenibilidad (más centrada en los modos de vida –urbanidad más que urbanismo–) como de escala (micro frente a la local, supramunicipal, rur-urbana o de región urbana, que sin embargo sí se reconocen expresamente en el propio Reglamento) (Farinós, 2016a). El enfoque sobre los **espacios turísticos** también tuvo su momento de protagonismo, incluso con intentos de asociarlo con la ordenación territorial, con la emergencia de instrumentos como los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, después Planes de Dinamización del Producto Turístico, que permitían acordar de forma coordinada entre las distintas administraciones la cofinanciación de estrategias turísticas destinadas a que las autoridades locales mejoraran sus ofertas turísticas<sup>23</sup>. Sin embargo la realidad vendría a demostrar que dicha coordinación entre las iniciativas del Ministerio y la de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) no se produciría en muchos casos, especialmente cuando se trata de administraciones de signo político opuesto, pese a obedecer al mismo fin de apoyar a las entidades locales.

Al último estadio, por ahora, se llega a través del concepto de «**Infraestructura Verde**». En su origen tiene un carácter eminentemente natural, de corredores ecológicos, como una herramienta principal con el objetivo de proteger la biodiversidad (de acuerdo con la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020) y de incorporarla en otras políticas en cumplimiento fundamentalmente de la Directiva Marco del Agua, la Directiva de Inundaciones y las de Aves y Hábitats<sup>24</sup>. Sin

23. Sobre la relación entre instrumentos de planificación turística y Ordenación del Territorio cabe destacar el caso andaluz (el autor agradece los comentarios de Andreas Hildenbrand). La Ley de Turismo de Andalucía (Ley núm. 13/2011), en su capítulo II «Ordenación de los recursos turísticos», Sección 2ª «Del uso turístico del suelo y las relaciones con la ordenación del territorio», art. 17 «Determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en materia de turismo», considera los planes territoriales de ámbito subregional, regulados por la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994, como instrumentos a partir de los que poder desarrollar «el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en el Plan General del Turismo o, en su caso, en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas». Del mismo modo, la Estrategia Integral de Fomento del turismo de Interior Sostenible de Andalucía Horizonte 2020 (aprobada en marzo de 2016) da cobertura para el desarrollo de planes territoriales de carácter sectorial en estos espacios, reconociendo que «...es necesario que la planificación concrete un modelo de desarrollo turístico sostenible concebido desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta la vertiente económica, social, cultural y ambiental, apostando por maximizar los efectos económicos de un bien escaso como es el suelo, preservando el litoral y los recursos naturales, paisajísticos y culturales sobre los que se asienta la viabilidad a largo plazo del desarrollo turístico...» con la intención de que el patrimonio territorial, el catálogo de recursos, lleguen a «... estar en consonancia con la creación de productos turísticos que sean susceptibles de ser comercializados por empresas un recurso aprovechable por las empresas».

24. Al menos esta fue la interpretación seguida desde la UE, como quiere reflejar en su título la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité

embargo está tomando, en algunos casos como en el de la Comunidad Valenciana ya lo ha hecho, un carácter más transversal o integral (vid. Muñoz y Domenech, 2014), como elemento básico para la planificación territorial y urbana, a modo de suma de una serie de capas que incluirían elementos de protección y riesgo, de valor patrimonial, natural y cultural, y paisajístico, que en las diversas combinaciones son capaces de prestar servicios ecológicos a sus comunidades locales.

A nivel de la AGE, la nueva Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establecía que en un plazo no superior a tres años, se elaboraría, de forma conjunta entre la AGE (desde la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del MAGRAMA) y las CC.AA., una **Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas**. Con el objetivo de determinar los componentes territoriales que constituyen la Infraestructura Verde y poder llegar a establecer una serie de directrices básicas comunes que puedan guiar la acción de las CC.AA., a las que compete realmente delimitarla y desarrollarla en su ámbito. Un nuevo intento de coordinación del bloque constitucional en una nueva materia en la que de nuevo estará por ver hasta qué punto y cómo se desarrolla la cooperación interadministrativa y multi-nivel. Como no fue el caso de otras iniciativas innovadoras en el pasado como la frustrada Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa, cuyo documento de inicio se hacía público en septiembre de 2007 y entre cuyos objetivos aspiraba a un nuevo modelo de gestión de la costa, en línea con la **Gestión Integrada de Zonas Costeras** (vid. Farinós y Cortés, 2010), que por el entonces promovían tanto la UE como Naciones Unidas, en su caso a través del Protocolo para la GIZC para el Mediterráneo (vid. Farinós, 2011a). En este nuevo caso, el de la Infraestructura Verde, se contempla el siguiente calendario desde el momento de presentación del borrador preliminar de la Estrategia, a partir de diciembre de 2016. Hasta diciembre de 2018 las CC.AA. y la AGE estudiarán el documento y realizarán sus enmiendas y aportaciones, de forma que el texto definitivo sea aprobado y publicado en el BOE antes de finalizar el año. A partir de la fecha de publicación, las CC.AA. dispondrán de tres años más para elaborar sus propias Estrategias regionales.

A modo de conclusión de esta subsección, y sin entrar más en detalles, que sí se pueden encontrar en algunos de los capítulos de este libro (como el de García de Leonardo y Montiel, que combina Infraestructura Verde y espacios litorales, o el de Bárbara Pons, que lo hace con el crecimiento de las ciudades en los países

Económicos y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM(2013) 249 final. *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*. {SWD(2013) 155 final}». Allí se le da la siguiente definición operativa: «*red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos*».

en desarrollo, o, con el paisaje, en el capítulo 16 de Rafael Mata), han habido intentos diversos de aproximar sostenibilidad y territorio. Una muy ilustrativa recapitulación se ofrece en el capítulo siguiente a cargo de Antonio Serrano, con una visión integradora de los distintos conceptos manejados: paisaje, patrimonio, espacios protegidos, espacios rurales, turismo, Infraestructura Verde... con la idea de **patrimonio territorial** como vector transversal. Sin embargo, este vínculo se ha establecido sobre espacios o áreas concretas, como partes o segmentos de un todo, pero que no desde una concepción del territorio (dentro de un límite político administrativo completo) como sistema, de forma holística o completa, al objeto de poder proponer un modelo territorial explícito al que se puedan ir acoplando las distintas aproximaciones parciales, temáticas o sectoriales, o por tipos de espacios (una verdadera ordenación del territorio de carácter integral). Y si se producen avances en este sentido, se enfrentan al reto de poder entrar en sintonía con los intereses de la economía. Estrategias Territoriales y una nueva planificación territorial estratégica, concebida de forma comprensiva e integral desde el principio, aunque pueda ser aplicada sectorialmente desde el punto de vista de la gestión, pero en cualquier caso evaluada en sus efectos para comprobar hasta qué punto cumple con sus objetivos (lo que se ha dado en llamar Evaluación de Impacto Territorial, necesariamente vinculada a la Evaluación Ambiental de Planes y Programas –vid. Farinós, 2011b–), parecen ser la mejor opción, como se verá a continuación.

### 15.2.3. El segundo primer pilar (primero bis) con aspiraciones hegemónicas de unicidad: el crecimiento de la economía... y su reconsideración

Un estiramiento del concepto de sostenibilidad, llevada al terreno de la economía, dará lugar a la idea de Economía Sostenible; coincidente en parte, según su formulación, con la economía ecológica, la economía verde o la bioeconomía, pero más enfocada, en la práctica, a procurar la buena marcha de la economía<sup>25</sup>. En el caso español tendrá su propia Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (que sustituye a la previa de 2007 que llevaba aparejada su Estrategia de Economía

25. La bioeconomía produce y utiliza, sobre la base del conocimiento (I+D+i), recursos renovables que proceden de materia viva, pero no los emplea como alimentos. Trata de ofrecer productos, procedimientos y servicios en todos los sectores económicos en el marco de un sistema económico sostenible. Biomasa, bioenergía, biocombustibles, biotecnología, medicina, cosmética... son algunas de sus manifestaciones posibles. Vid. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones «La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa», Bruselas, 13.2.2012, COM(2012) 60 final. A nivel español cabe señalar el documento preliminar de la «Estrategia Española de Bioeconomía: Horizonte 2030», elaborado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (de 9/07/2015), con su correspondiente «Plan de Actuación 2016» (<http://bioeconomia.agripa.org/download-doc/102161>).

Sostenible), cuyo objeto es *«introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible»* (art.1), entendiendo por economía sostenible *«...un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades»* (art. 2).

Se trata de una ley mediante la que el Gobierno de España pretendía contribuir a la recuperación de la economía española tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. Una ley compleja y de carácter transversal, con pretendido alcance estructural, con capacidad para modificar otras normas legales con el claro objetivo de incentivar y acelerar de desarrollo de una economía más competitiva e innovadora, renovando los sectores productivos tradicionales y abriendo el paso a otros nuevos, como innovaciones de proceso o de producto pero sin llegar a proponer un cambio de modelo de producción. Tampoco del modelo territorial sobre el que poder apoyar y fijar estos cambios evolutivos. La Ley se articula en cuatro Títulos que precisan las reformas para impulsar la sostenibilidad de la economía; aunque sería mejor hablar no tanto de sostenibilidad como de «resiliencia evolutiva»; un eufemismo basado en un concepto ecológico (la resiliencia) empleado para referirse a un objetivo claramente económico (recuperar los niveles de producción-empleo-renta tras recibir el impacto de la crisis, para seguir creciendo y ser competitivo)<sup>26</sup>.

El Título I de la Ley se dedica a la mejora del entorno económico, entendiendo por tal el papel y las actuaciones del sector público que sirven de marco estructural o contexto para el desarrollo de la economía (condiciones marco para la gobernanza, en un enfoque de la gobernanza como estructura). No siempre favorecer la economía significa adelgazar el Estado; de hecho la misma definición que la RAE hace de gobernanza propone cargar las tintas en una mejor y más sabia relación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, aunque no ha solido ser este el caso. El

26. El término «resiliencia» no goza de todas las simpatías, al entender que puede tratarse de una nueva «trampa» para aceptar el «único funcionamiento posible del sistema», para limitarse a estar preparado y recuperarse tras cada crisis económica, que se entienden como lógicas e inevitables (y aquí la falacia). Aunque no puede considerarse como un paradigma en sí sino como un nuevo enfoque transversal que puede aplicarse en distintos campos, la idea de resiliencia presenta un interesante valor metodológico. Cuando se traslada del ámbito de las ciencias naturales a las sociales empieza a ampliar su significado. Supera una interpretación reduccionista de inercia (vuelta al punto de inicio) para considerar resultados más iterativos o evolucionistas; lo que, desde el punto de vista de la economía, pudiera ser identificado con el equilibrio inestable de las teorías de Schumpeter sobre la innovación (industrial), ahora ampliada a otro tipo de innovaciones como la social, que promueven una resiliencia evolutiva que más bien pudiera entenderse como nueva manera de referirse a la tradicional idea de competitividad territorial.



Título II recoge modificaciones para impulsar la competitividad, reduciendo burocracia y fiscalidad; lo que en el fondo viene a significar querer competir mediante ventajas de orden inferior y apostar por un contexto de precios bajos en un mercado libre (aunque finalmente las rentas oligopólicas acaben predominando en un contexto desregulado o regulado a su favor). Fundamentalmente en tres sectores: la sociedad de la información, el sistema de I+D+i y la formación profesional. El Título III se centra en la sostenibilidad medioambiental, pero desde el punto de vista de la actividad productiva: modelo energético, reducción de emisiones, transporte y movilidad sostenible, y vivienda (en relación con lo expuesto en el anterior epígrafe 2.1). Finalmente, el Título IV fija los instrumentos para su aplicación y evaluación: el Fondo de Economía Sostenible (art. 112), la Coordinación administrativa en el seguimiento y evaluación de la aplicación de la Ley (art. 113) y el Informe del Gobierno sobre el desarrollo de la economía sostenible (art. 114).

Nos vamos a detener en este punto en las cuestiones referidas en el Título II, que marcan el grueso de algunos desarrollos, tanto teórico-conceptuales como de iniciativas prácticas y de gestión, que conviene resaltar. Empezando por el concepto de competitividad, llevado al territorio como competitividad territorial (vid. Farinós y Vale, 2015; García Nicolás, 2016). Han sido diversos los intentos de definir esta relación, desde variados enfoques, ángulos y contextos: ciudades, regiones (en lo que se han aplicado académicos de asociaciones como la ERSA o la RSA) y naciones (con conocidos trabajos como los de M. Porter). Pero en todos los casos siguiendo una evolución que ha llevado a hacer hincapié no ya en los tradicionales factores materiales sino en los aspectos intangibles que son capaces de proporcionar un entorno competitivo a las empresas de forma diferencial en cada territorio, dando lugar a conceptos como el de capital territorial, al que vienen prestando especial atención en los últimos años autores como R. Camagni (vid. Camagni, 2008; Camagni y Capello, 2013).

Pero también forman parte de esta competitividad territorial tradicionales factores materiales que tienen que ver, muy especialmente, con las innovaciones tecnológicas, surgidas a partir de inversiones y actividades planificadas de I+D+i. La innovación se recupera como estandarte de la competitividad, y de una nueva economía real, si bien, como veremos, con un enfoque renovado, algo distinto respecto del que tuvo allá por la década de los años 80 con propuestas estrella de entonces como los tecnopolos, las Agencias de Desarrollo Regional y la apuesta por la investigación aplicada para una mejor vinculación entre ciencia y tecnología, entre universidad y empresa. El hecho diferencial lo vamos a encontrar en sus nuevas formas de gobernanza. Tratamos de ilustrar este comentario con las llamadas «Estrategias de Especialización Inteligente» –EEI– («Smart Specialisation Strategies» –CE, 2016b–). Una propuesta de gran interés y utilidad para aproximar y entreverar las planificaciones económica y territorial, al dotar a la primera de una base territorial. También para las relaciones entre ciencia y política: mediante la creación de un grupo de consulta de alto nivel sobre «Knowledge for Growth» que creó la Comisión Europea con investigadores de dentro y de fuera de la propia Comisión al objeto de promover la transformación de las economías regionales a partir de una mejor política europea de I+D+i.

Aunque inicialmente orientadas al desarrollo económico regional, y debido al enfoque de gobernanza que siguen, han llegado a convertirse en una metodología de referencia, a modo estrategias de desarrollo local, tales como las que contemplan los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales (vid. Farinós 2016b y el capítulo 9 de Rosa Cobo en este mismo volumen)<sup>27</sup>. Las EEI promueven el desarrollo local y regional atendiendo a las propias potencialidades de cada territorio de una forma más transversal que sectorial al unir por ejemplo industria, energía, etc., y hacerlo de forma participada entre los actores territoriales concernidos. En especial el mundo empresarial, garantizando la diversidad para prevenir la aparición de relaciones clientelares y el bloqueo de los procesos por parte de los más influyentes y poderosos. Estos actores territoriales forman parte del llamado «Entrepreneurial Discovery Process», que puede compararse con un análisis DAFO a partir del que definir escenarios de tipo «ofensivo» que aprovechen fortalezas y oportunidades existentes. Todo ello se acompaña de los correspondientes sistemas de seguimiento y evaluación de resultados. Las EEI se convierten así en una de las experiencias más transversales y comprensivas a la hora de aplicar la política de I+D+i como vector clave del desarrollo regional en la UE basado en una economía real. En ellas participan de forma conjunta (a modo de plan estratégico de última generación capaz de combinarlos todos) los poderes públicos, empresas/actores económicos (muy especialmente), academia e investigadores y sociedad civil. El poder de decisión se comparte de esta forma con los actores responsables de la innovación y las redes de actores de la sociedad civil, como forma de reafirmar el control democrático de las decisiones sobre el futuro.

Para la implementación de estas EEI se proponen siete principios de buena gobernanza (CE, 2016), algunos de los cuales ya han sido referidos en estas páginas: 1) liderazgo (político) y participación (control democrático) para hacer posible la innovación; 2) cohesión para implementar una estrategia colectiva (visión comúnmente aceptada); 3) interdependencia y transparencia (entre actores y multi-niveles de decisión) a fin de evitar presiones y posibles capturas por parte de grupos dominantes; 4) implementación integrada (transversal o comprensiva evitando el recurso a los compartimentos estancos de toma de decisiones típicos de las políticas sectoriales); 5) engastar/acoplar la especialización inteligente en la toma de decisiones de los gobiernos regionales (tal y como se hace por ej. en el caso de los planes estratégicos en el que participan: Gobierno, la Unidad de Coordinación, el Comité de Dirección, la Secretaría Técnica, los Grupos de Trabajo del Plan...); 6) Gobernanza multinivel; 7) Reflexión y aprendizaje en

27. El Reglamento 1303/2013 ha introducido nuevas herramientas integradoras que pueden utilizarse para aplicar las estrategias territoriales sobre el terreno, y poder establecer una mejor relación entre la dimensión territorial y los objetivos temáticos identificados en los contratos de colaboración y en los programas operativos de los estados. Estas nuevas herramientas son: las iniciativas de desarrollo local a cargo de las comunidades locales –CLLD por las siglas en inglés de «Community-Led Local Development»– (artículos 32-35) y las inversiones territoriales integradas –ITI– (artículo 36 del Reglamento sobre disposiciones comunes).



sistemas de toma de decisión estables, aprovechando el establecimiento de redes internacionales de intercambio de experiencias (la innovación viene en gran parte de fuera) y la co-producción con los propios actores territoriales (desde dentro).

Un nuevo ejemplo de cómo los principios de gobernanza territorial se desarrollan apoyados en unos «policy packages» (ejes transversales o paquetes de políticas) de origen temático o sectorial, pero que finalmente adoptan un carácter transversal para poder procurar los mejores resultados basados en una adecuada coherencia en materia de acción política mediante la debida coordinación con otras iniciativas paralelas pero orientadas al mismo fin. Podemos considerarlo como un estadio previo, intermedio desde los primeros planteamientos sectoriales descoordinados, hacia un tercero final (vid. Farinós, 2007 y Farinós 2009) que se correspondería con la definición de escenarios o visiones territoriales, planes estratégicos territoriales comprensivos e inteligentes, como forma habitual de proceder desde cualquier acción de gobierno, dando lugar a lo que podríamos denominar gobernanza territorial plena.

### **15.3. A modo de recapitulación y síntesis**

A lo largo del presente capítulo se ha tratado de ofrecer una interpretación actualizada, para el caso español y dentro del marco de la Unión Europea, de la situación en que se encuentra la gobernanza territorial, ambiental y urbana. Uno de los argumentos sostenidos en estas páginas es que el enfoque ideal o de máximos, que hacemos corresponder con el concepto de gobernanza territorial, se rehúye en favor de otros que también presentan un carácter sintético y complejo, pero más parciales que el territorio. Para ello se han planteado las relaciones y diferencias entre gobernanza y gobernanza territorial, entre sostenibilidad y territorio, ciudad y campo, y entre ciudad y territorio, y la forma en que se han resuelto desde el punto de vista normativo y de gestión. Y ello a partir de conceptos como los de Sostenibilidad, Cambio Climático, Desarrollo Sostenible, Desarrollo Territorial (Rural) Sostenible, Competitividad Territorial... y los instrumentos legislativos, normativos, de planificación y gestión mediante los que se han pretendido llevar a la práctica.

Se ha visto cómo éstos se agrupan en dos grandes perspectivas en función del enfoque (físico o natural y económico o social) que predomine en ellos. Se han argumentado las razones que subyacen en esta dualidad (que elude el espacio en el sentido dialéctico que apunta Soja) y que responden a los modelos de desarrollo y territoriales predominantes. Por ello, y de cara a una mejor gobernanza territorial, se ha abordado: la cuestión de si se debe dejar todo, o no, en manos de la voluntad o liderazgo político; los motivos de esta opción; la mejor forma de llevarla a cabo. Respecto de lo último, si mediante la seguridad de la norma que corresponde fijar a la gobernación (en sentido Habermasiano), si a partir de la negociación y gestión del conflicto (más en línea con los planteamientos contextuales de Foucault), si mediante la autonomía y el empoderamiento ciudadano, mediante una ciudadanía activa (Castells) y una democracia real. Es en este punto que la participación cobra protagonismo, tanto para reforzar la democracia como para ayudar en la toma de

decisiones en materia de planificación y visionado territoriales, a través de una nueva planificación territorial inteligente y comprensiva.

Los múltiples retos económicos, medioambientales y sociales reclaman un nuevo enfoque territorial integrado, multidimensional, adaptado a las características específicas del lugar y de los objetivos previstos. En función de ello, suele ser necesario ir más allá de los límites administrativos tradicionales y coordinar los distintos niveles del gobierno con el fin de favorecer la cooperación y la coordinación de acciones en base a unos objetivos compartidos (nuevas formas de gobernanza). La integración territorial de las políticas sectoriales constituye probablemente el desafío más importante a nivel español. La integración territorial de las políticas presenta el gran inconveniente de que no se asocia habitualmente a ningún objetivo concreto, lo que obliga, como se ha visto en páginas precedentes, a un abordaje compartimentado y sectorial. Las más de las veces en forma de competencias concurrentes entre distintos niveles de decisión, para los que se han habilitado las correspondientes rutinas y foros de coordinación; cosa que no ha sucedido en cambio en materia de ordenación territorial y que siempre hemos venido, y continuamos, defendiendo, con o sin reforma constitucional. A nivel de la UE se cuenta con el objetivo, principio y Política de la Cohesión Territorial. Esto ha permitido ir avanzando progresivamente en esta dirección, tal y como quedaba reflejado en el transversal Reglamento 1303/2013<sup>28</sup>. Merece ser destacado de nuevo en tanto reconoce y otorga carta de naturaleza al desarrollo local participativo a partir de estrategias de desarrollo territorial integradas, multisectoriales y referidas a espacios o zonas concretas; para las que detallan contenidos y habilitan una serie de recursos financieros que, precisamente, se otorgan en función y con el requisito de la existencia de estas propuestas de planificación. Presentan un carácter más amplio o transversal, pero coincidente, con otras iniciativas como las Estrategias de Especialización Inteligente o los Planes de zonas rurales, que pueden coaligarse con aquellas, o con otras con las que se compartan objetivos y recursos (de forma coordinada), como por ejemplo las EDUSI y las iniciativas a cargo de las comunidades locales (CLLD), bajo la nueva figura de gestión de los fondos como son las Inversiones Territoriales Integradas (ITI).

Desde una perspectiva jurídica, y mediante una aproximación a la naturaleza concurrente de las políticas que se desarrollan desde los diferentes niveles político-administrativos, el criterio del Tribunal Constitucional ha sido siempre el de procurar la citada coordinación, y en su caso cooperación. Compromiso y coordinación entre las partes, a partir de foros y rutinas de negociación abiertos y <ad

28. El ya referido Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Diario Oficial de la Unión Europea 20.12.2013, L 347/320. <<http://www.boe.es/doue/2013/347/L00320-00469.pdf>> (accedido el 20.01.17).

hoc» (STC 38/02 de 14 de febrero), en el mismo momento de elaboración del plan y no después, contribuyen a evitar hipotéticas discrecionalidades que deban juzgar a posteriori los tribunales<sup>29</sup>. Coordinación y cooperación se interpretan como factores clave para una OT eficaz bajo el principio de irrenunciabilidad de la competencia. En caso de concurrencia, el caso alemán resulta ilustrativo en la forma de resolverla: la planificación va de abajo a arriba y las inversiones de arriba abajo (algo que también sucede en el caso francés y británico). En países como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Suiza o los Países Bajos, independientemente de su modelo de organización territorial del Estado y de su estilo o tradición de planificación (Farinós, 2007), cuentan con mecanismos de coordinación y cooperación territorial en los que participan los distintos entes involucrados en la transformación del territorio a la hora de legislar y planificar. En el caso español se ha visto cómo esta coordinación se llega a ejercer desde el derecho al medio ambiente y el de la programación de la actividad económica y de los sectores productivos en general (de acuerdo con el art. 149.1 de la CE), que también aplica en el caso del desarrollo rural y del suelo, pero no en materia de Ordenación del Territorio.

Respecto de la participación, como elemento principal de la gobernanza a partir del que reforzar la democracia empoderando a la ciudadanía a la hora de tomar decisiones sobre el futuro deseado (sea en iniciativas de carácter sectorial, en forma de paquetes de política –vectores estratégicos o «policy packages»– o de planes territoriales estratégicos de carácter integral), ésta tuvo su respaldo con la promulgación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorporaba las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Entre sus principios rectores reconoce la participación ciudadana como un proyecto de construcción colectiva de base autónoma, lo que requiere que la población conozca el objetivo final de su participación, trascendiendo la mera información o consulta, para entrar de lleno junto con las autoridades en una deliberación transformadora de las decisiones a adoptar. Y no sólo en la fase de diagnóstico, sino también en las sucesivas de definición y selección de alternativas, y en las actividades de seguimiento y de evaluación que acompañan la implementación y gestión de la alternativa seleccionada. En estos procesos, los técnicos especialistas, mediadores y facilitadores jugarán un papel decisivo.

La participación ciudadana experimentaba un nuevo impulso al pasar de voluntaria a obligatoria en los momentos previos de tramitación de los planes y programas con impacto sobre el medio<sup>30</sup>; pero también, posteriormente y con

29. La función constitucional de resolución de conflictos territoriales, dada la imprecisión del texto constitucional en relación al reparto de poderes y la conflictividad que de ello se ha derivado, ha sido considerada por autores como López Guerra (1988) la contribución más importante de Alto Tribunal al desarrollo constitucional. Algunas de estas STC han sido referidas a lo largo de estas páginas.

30. Tal y como se resolvía en la Directiva Europea sobre Evaluación Ambiental Estratégica (Directiva 2001/42/CE), aunque de forma distinta en el caso de las dos leyes españolas, la

carácter general, en todas las normas con rango de ley y reglamentos que elaboren las administraciones públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; ambas publicadas en el BOE 236, de 2.10.15). Un ejemplo, en sentido Habermasiano («lo que debe ser») de habilitar por parte de los poderes públicos garantías y mecanismos que faciliten la participación; que bien podrían complementarse con acciones de formación y aprendizaje acerca de que para qué sirve la planificación y la participación, y de cómo participar. Pero la participación también puede acabar siendo un arma de doble filo, llegando a convertirse, paradójicamente, en el principal obstáculo allí donde existe escaso reconocimiento de las ventajas de la OT como política pública. Cabe procurar en estos casos significativos cambios en los procesos de participación que apunten a un nuevo aprendizaje colaborativo, como parte de una nueva cultura política, donde la academia puede jugar un importante papel. Tal y como se refería al presentar el tercer principio de buena gobernanza en el caso de la EEI, cuando los actores locales se encuentran de forma abierta y transparente en lícito conflicto de intereses, ello obliga a un arbitraje de la administración en busca del interés general, y no al servicio exclusivo de los intereses hegemónicos establecidos. Dicho de otro modo, la participación se vuelve ineficiente cuando predomina un interés homogéneo y un pensamiento único.

Planificadores y geógrafos son los dos grupos profesionales que probablemente reconozcan más claramente un diagnóstico como el que se ha realizado en estas páginas, y los límites a lo territorial desde un planteamiento dual (positivista por lo demás) como el expuesto. Las alianzas con otras disciplinas, tratando de procurar avances no ya desde la multidisciplinariedad sino de la interdisciplinariedad hacia una pretendida transdisciplinariedad, que permita ir desarrollando nuevas formas y métodos (desde una ciencia posnormal) para acercarnos y entender el territorio como sistema complejo pero a la vez como objeto de análisis por sí mismo (y no sólo como meta-concepto a ser descompuesto en partes para poder ser abordado), son parte de las condiciones para una nueva (meta)gobernanza que avance en el sentido expuesto desde estas páginas. Se cuenta con algunos ejemplos de buenas prácticas que pueden llegar a servir de referencia (vid. Hildenbrand, en prensa).

Se han apuntado algunas de las razones, y condiciones en la práctica (apoyadas sobre evidencias en materia legislativa, normativa e instrumental), por las que la Ordenación del Territorio viene siendo considerada una política menor. Ello explica que la gobernanza territorial se esté desarrollando sin territorio. Los principios de dicha gobernanza se desarrollan apoyados preferentemente desde las políticas sectoriales o a lo sumo desde unos ejes transversales o paquetes de políticas de origen temático o sectorial. Pero podrían adoptar un carácter integral en forma de planes territoriales estratégicos en una nueva ordenación del territorio

de 2006 y la actual de 2013, que funde en el mismo texto también la evaluación de proyectos, pero que introduce un procedimiento simplificado para las modificaciones menores de planes y programas.

reconstituida, como instrumento de apoyo normalizado y forma de proceder habitual en los procesos de toma de decisiones en toda acción de gobierno, dando lugar a lo que hemos denominado una «*gobernanza territorial plena*».

## 15.4. Referencias bibliográficas

- AGUILERA, F. y ALCÁNTARA, V. (comp.) (1994): *De la Economía Ambiental a la Economía Ecológica*. Barcelona: Icaria/FUHEM. <[http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Actualidad/2011/LibroEA\\_EE.pdf](http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Actualidad/2011/LibroEA_EE.pdf)> (accedido el 20.01.17)
- ALBRECHTS, L. (2017): «Strategic planning as a catalyst for transformative practices», en B. Haselsberger (Ed), *Encounters in Planning Thought. 16 Autobiographical Essays from Key Thinkers in Planning*. New York: Routledge.
- AUGÉ, M. (1993): *Los «no lugares» espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- BARNES, T.J. (2011): «From region to space», en J.A. Agnew y J.S. Duncan (eds.) *The Wiley-Blackwell Companion to Human Geography*. UCLA, Los Angeles y University of Cambridge: Blackwell Publishing Ltd., pp. 146-160
- BAUMAN, Z. (2015): *Modernidad líquida*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. Trad. de Mirta Rosenberg y Jaime Arrambide Squirru. (Edición original de 2000; 1ª en español de 2003; 1ª ed. electrónica de 2015).
- BENABENT, M. (2016): «Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, n° 189, pp. 353-368.
- BENABENT, M. (2014): *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla: Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones.
- CAMAGNI, R. (2008): «Towards a Concept of Territorial Capital», en R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (eds.) *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*. Berlin: Springer, pp. 29-45.
- CAMAGNI, R. & CAPELLO, R. (2013): «Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union», *Regional Studies*, Vol. 47 n° 9, pp. 1383-1402.
- CASTELLS, M. (2002): *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Vol. 2: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial. (Título original en inglés: *The power of Identity*, Blackwell, Oxford, 1997)
- COLECTIVO BASURAMA (Alberto Nanclares da Veiga, Manuel Polanco Pérez-Llantada) (2014): «Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público». Ponencia presentada al VII CIOT, *Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo*. Madrid, 27-29 de noviembre de 2014, pp. 1215-1228. <<https://www.dropbox.com/s/irgn5qys4yzknun/TOMO%20IV.pdf?dl=0>> (accedido el 20.01.17).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2016): *Implementing Smart Specialisation Strategies. A Handbook*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE. European Commission, Joint Research Centre, Directorate B. Growth & Innovation. <<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/154972/>

- Implementing+Smart+Specialisation+Strategies+A+Handbook/2a0c4f81-3d67-4ef7-97e1-dcbad00e1cc9> (accedido el 20.01.17).
- DE SOUSA SANTOS, B. (2010): *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- FARINÓS, J. (2016a): «La dimensión territorial de la Política de Cohesión de la UE. Las EDUSI como posible ejemplo de una renovada planificación territorial estratégica». Conferencia impartida en el «Acto anual de comunicación sobre Política Regional y Fondos Europeos», *Mesa redonda sobre Desarrollo Urbano, Sostenible e Integrador*. Madrid 24 y 25 de noviembre.
- FARINÓS, J. (2016b): «Planificación territorial y desarrollo local, y su relación con las nuevas formas de gobernanza territorial asociadas. Un renovado espacio de aplicación profesional», en J. Noguera (ed.) *La visión territorial y sostenible del desarrollo local. Una perspectiva multidisciplinar*. Valencia: PUV, pp. 61-95.
- FARINÓS, J. (2015): «Aménagement et gouvernabilité. Les liens entre rhétorique et pratiques. Une dernière chance pour le projet européen?», *L'Information géographique*, Vol. 79, nº 1, pp. 23-44.
- FARINÓS, J. (2014a): «Re-Territorializing Local Development in EU; Local-Based against Globalisation Impacts», en J. Salom y J. Farinós (eds.) *Identity and Territorial Character; Reinterpreting Local-Spatial Development*. Valencia, IIDL/PUV, Colección «Desarrollo Territorial» nº 13, pp. 13-35.
- FARINÓS, J. (2014b): «Ciudadanos, poder, gobierno y democracia; una forma de relación inestable», en J.L. Sahuquillo y J. Martín Cubas (eds.) *La era de la #Política2.0*. Valencia: Ediciones Casas-AVAPOL, pp. 24-34.
- FARINÓS, J. (2014c): «Europa, actitud antes que estado; un proyecto en construcción ¿permanente, cíclica, imposible? Opciones de futuro», en Vicerrectorado de Participación y Proyección Territorial, *La encrucijada de Europa. Luces y sombras para un futuro común*. Valencia, PUV, 17-36.
- FARINÓS, J. (2014d). «Ordenación del Territorio desde la Geografía. De renovaciones conceptuales, retos, amenazas y espacios de oportunidad», *Polígonos. Revista de Geografía*. 26, pp. 17-58.
- FARINÓS, J. (2011a): «La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de “Spatial Planning”», en J. Farinós (ed.), *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?* Valencia: IIDL/PUV. Colección «Desarrollo Territorial» nº 9, pp. 13-32.
- FARINÓS, J. (Ed. y Coord.) (2011b): *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación*. Valencia: PUV.
- FARINÓS, J. (2010): «Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: Hacia la innovación socio-territorial», en A. Martín Mesa y R. Merinero (dirs.) *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*. Jaén: Junta de Andalucía/U. de Jaén/Radeut, pp. 87-113.
- FARINÓS, J. (2009): «Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción»,



- en J. Farinós, J. Romero y J. Salom (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*. Valencia: IIDL/PUV, Colección «Desarrollo Territorial» nº 7, pp. 17-62.
- FARINÓS, J. (ed. y coord.) (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2, 1386 pp. <[http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr-2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf)> (accedido el 20.01.17).
- FARINÓS, J. (2005): «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional», *Ería*, nº 67, pp. 219-235.
- FARINÓS, J. & CORTÉS, M.C. (2010): «Planificación y gobernanza del espacio litoral valenciano. Todavía lejos de una verdadera GIZC», *Cuadernos de Geografía*, nº 88 («Gobernanza territorial y urbana: hacia una gestión participada del territorio»), pp. 121-150.
- FARINÓS, J. & LLORET, P. (2016): «Nuevas formas de gobernanza en el espacio público de la ciudad. El caso valenciano», en Queirós, M. (coord.) *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas | El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, pp. 199-212.
- FARINÓS, J. & VALE, M. (2015): «Competitividad Territorial», en L. López Trigo (coord.) *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Universidad de León, pp. 111-112.
- FARINÓS, J. & VERA, O. (2016): «Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política)», *Finisterra*. 101, pp. 51-75.
- FONSECA, R. (en prensa): «El lugar del territorio en la modernidad; implicaciones y alcances», en J. Farinós (ed. y coord.) *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado. Elementos para una coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FOUCAULT, M. (1982): «The subject and power», en H.L. Dreyfus y P. Rabinow (eds.) *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*. Brighton: Harvester, pp. 208-226.
- GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (en prensa): *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. Pasado y actualidad*. Valencia: IIDL-PUV.
- GARCÍA NICOLÁS, C. (2016): «La competitividad territorial y el Plan Europeo de Inversiones frente a la desigualdad regional», *Investigaciones Regionales*. 35, pp. 177-201.
- HABERMAS, J. (1985): «Questions and Counterquestions», en R.J. Bernstein (ed.) *Habermas and Modernity*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- HARVEY, D. (2004): «El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión», en L. Pantich y L. Colin (eds.) *El Nuevo desafío Imperial*. Buenos Aires: Merlin Press - Clacso, pp. 99-129.
- HILDENBRAND, A. (en prensa): *Gobernanza y planificación territorial metropolitana. Análisis de las experiencias alemanas y su interés para España*. Valencia: IIDL-PUV.
- LEFEVRE, H. (1981): *La Production de l'Espace*. Paris: Anthropos
- LÓPEZ GUERRA, L. (1988): «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *RCEC*, 1, pp. 77-92.
- MARCUSE, H. (1993): *El Hombre Unidimensional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- MASSEY, D.B. (2010): *World City*, Cambridge: Polity Press. (1ª ed. de 2007).
- MASSEY, D.B. (1995): *Spatial divisions of labor: Social structures and the geography of production*. New York: Routledge. (1ª ed. de 1984).
- MÖSSNER, S. & DEL ROMERO, L. (2015): «What Makes a Protest (Not) Happen? The Fragmented Landscape of Post-Political Conflict Nature», en E. Gualini (ed.) *Planning and Conflict. Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 63-78.
- MUÑOZ-CRIADO, A. & DOMENECH, V. (2014): «Green Infrastructure Planning at Multiple Levels of Scale: Experiences from the Autonomous Region of Valencia, Spain», en F. Padt, P. Opdam, N. Polman y C. Termeer (eds.) *Scale-sensitive Governance of the Environment*. Oxford: John Wiley & Sons, Ltd., pp. 283-301.
- PAASI, A. (2011): «From region to space –part II», en J.A. Agnew y J.S. Duncan (eds.) *The Wiley-Blackwell Companion to Human Geography*. UCLA, Los Angeles y University of Cambridge: Blackwell Publishing Ltd., pp. 161-175.
- PAASI, A. (2003): «Region and place: Regional identity in question», *Progress in Human Geography*, Vol. 27, pp. 475-85.
- PINSON, G. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*. Valencia: IIDL/PUV, Colección «Desarrollo Territorial» nº 10.
- QUEIRÓS, M. (en prensa). «Cities and Regions as Complex Systems. Impact on Spatial Planning», en J. Farinós (ed. y coord.) *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado. Elementos para una coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RAFFESTIN, C. (2011): *Por una geografía del poder*. El Colegio de Michoacán Traducción y notas Yanga Villagómez Velázquez. <<https://es.scribd.com/document/210677860/RAFFESTIN-Por-una-geografia-del-poder>> (accedido el 20.01.17). (Original en francés: *Pour une géographie du pouvoir*, París, LITEC, 1980).
- SAMI, M. & PAASI, M. (2013): «From geopolitical to geoeconomic? The changing political rationalities of state space», *Geopolitics*, 18(2), pp. 267-283.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta. (Original en inglés. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press; New York: Alfred Knopf, 1999).



- SOJA, E.W. (1996): *Thirdspace*. Malden (Massachusetts): Blackwell.
- TROITIÑO, M.A. (2011): «Territorio, patrimonio y paisaje», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 169-170, pp. 561-569.
- ZOIDO, F. (2004): «El paisaje. Patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia», *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*. 50, pp. 66-73.
- ZOIDO, F.; PEDREGAL, B.; PITA, M<sup>a</sup> F.; TORRES, F.J. & FERNÁNDEZ-TABALES, A. (2009): «Medición del desarrollo territorial en las escalas de detalle. Aplicación a Andalucía», J. Farinós, J. Romero y J. Salom (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*. Valencia: IIDL/PUV, Colección «Desarrollo Territorial» nº 7, pp. 229-48.



## **TERCERA PARTE**

# **NUEVA CAJA DE HERRAMIENTAS. PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL EN LA NECESARIA VISIÓN INTEGRAL DE LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE DESARROLLO**



# 16 Paisaje, patrimonio territorial y la necesidad de nuevas formas y herramientas de planificación territorial y urbana

Antonio Serrano Rodríguez  
*Presidente de FUNDICOT*

## 16.1. Paisaje y relaciones territoriales

La Tercera parte del libro se centra en la consideración de tres aspectos fundamentales para una nueva Cultura del territorio que sustente un nuevo Modelo territorial: el paisaje como expresión perceptual del territorio y su relación con el uso del mismo; el patrimonio territorial como componente básico de dicho paisaje, en su triple dimensión natural, cultural y artificial; y la necesidad de nuevas formas y herramientas de planificación territorial y urbana, con particular incidencia en la evaluación, monitorización y seguimiento de efectos sobre el medio.

En este primer apartado se parte del hecho de que el Convenio/Tratado Europeo del Paisaje apuesta por una definición abierta e inclusiva del paisaje, identificándolo en la práctica con el territorio, y configurándolo como una realidad dinámica, de naturaleza compleja y de difícil gestión. Y lo primero que hay que señalar es que la identificación entre paisaje y territorio, ya sea éste rural o urbano, introduce un elevado nivel de dificultad en la categorización y valoración de los «paisajes» que configuran la sociedad actual, en la que existe una tendencia a una valoración «patrimonializadora» de dicho paisaje atendiendo a «gustos, culturas o modas».

El propio Convenio reconoce las dificultades para asignar valores al paisaje que sirvan para considerarlo como patrimonio a preservar y transmitir a las generaciones futuras, ya que tanto el paisaje como la asignación de valores son construcciones socioculturales dinámicas y cambiantes. Sin embargo, todas las aproximaciones a la categorización, clasificación e inventario de «paisajes» parten

de una valoración individualizada de cada uno de los tipos definidos, y una jerarquización en su aportación al patrimonio territorial. Y la realidad es que algunos de esos tipos de paisaje se han convertido en una categoría de patrimonio como consecuencia del creciente interés y demanda social de paisajes de calidad, siendo sometidos a procesos de protección para evitar que su transformación afecte a los elementos que le dan carácter, que son los que han servido para asignarle su valoración singular.

En la actualidad está claro que se necesitan aproximaciones al Paisaje integrales y sintéticas, que relacionen sus dimensiones objetivas, formales o estructurales, con las subjetivas, perceptivas o emocionales. Se han desarrollado nuevas técnicas y metodologías de trabajo, entre los que los sistemas de información geográfica (SIG) cumplen un papel destacado, que permiten enriquecer nuestra lectura del territorio/paisaje, siendo de gran utilidad para su puesta en valor, así como para su integración en la ordenación territorial y urbanística, y en la planificación cultural y medioambiental. La interpretación visual del territorio, los niveles de protección territorial, o los cambios en el uso del suelo, son buenos instrumentos para identificar y valorar el paisaje y sus transformaciones, pero se requiere un proceso reflexivo de homogenización de procedimientos y metodologías derivadas de las experiencias hasta ahora desarrolladas, para dicha valoración del paisaje.

Tras el Convenio/Tratado Europeo del Paisaje, el paisaje se ha convertido en un instrumento de las nuevas orientaciones de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo, incorporándose las consideraciones sobre el paisaje en los Planes de Ordenación y Gestión territorial y urbana; lo que exige tanto una voluntad política para dicha incorporación/valoración, como un esfuerzo de coordinación de los múltiples actores que intervienen sobre la conformación y transformación del paisaje. Se introduce la consideración del «paisaje como patrimonio» en las políticas territoriales, urbanísticas y medioambientales, donde se realizan procesos de regulación y control de los procesos de cambio espacial, dotándolos de nuevas herramientas para construir «lugares de vida y de disfrute», atendiendo al hecho de que los cambios en los usos de suelo están directamente relacionados con la transformación paisajística.

No obstante, aunque desde la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje se han producido avances significativos en el análisis y valoración paisajística, sin embargo la operatividad de los instrumentos diseñados para un tratamiento integrado del paisaje es aún limitada, y con acusados desajustes entre las formulaciones jurídicas y las realidades prácticas. Porque los problemas del paisaje no son sólo de preservación, sino de gestión inteligente y de control razonable de los procesos de cambio, para que en la transformación no se pierdan los elementos que le dan carácter y sirven para asignarle valores.

La primera consideración en este inadecuado proceso de tratamiento del paisaje estaría relacionada con la necesaria búsqueda de sostenibilidad para las zonas rurales, los cultivos y los paisajes agrarios asociados, que exigirían una valoración desde un punto de vista patrimonial acorde con su función territorial. Lo que iría en paralelo a una comprensión más integrada de 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.

En el Congreso se han mostrado ejemplos de las dificultades prácticas que estos Objetivos conllevan. La experiencia de la Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible del Valle del Tietar plantea la importante conclusión de que hay que revisar en profundidad el modelo de gobierno del territorio rural, algo que en el caso de Castilla y León, la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (Ley 7/2013) plantea de forma tímida e inadecuada, y solo en lo referente a la organización de los servicios. En el Congreso se han recogido también las carencias de las figuras de planificación territorial, urbanística y patrimonial en Andalucía, resaltándose la ausencia de registros de las transformaciones territoriales actuales, el deficiente entendimiento de las relaciones del Patrimonio territorial en el ámbito metropolitano de Sevilla –y su relación con otras redes patrimoniales– junto con una falta de consideración real de la calidad paisajística de los espacios y de la necesidad de conservación de la actividad agrícola desde dinámicas sostenibles. Como alternativa se señala que la puesta en marcha de estrategias de desarrollo cultural, social y económico desde la protección del sistema patrimonial, abogarían por las oportunidades de desarrollo rural en el marco de la citada Área metropolitana de Sevilla, posibilitando la incorporación de modelos sostenibles de habitación territorial. Carencias similares se muestran para el municipio de Carmona, un territorio donde se presenta el modelo de transformación urbano-industrial como consumidor e «inutilizador» del territorio, respecto al modelo orgánico tradicional y al soporte habitacional de la cornisa escarpe de Los Alcores, que es ejemplo de enclave territorial y modelo productivo de carácter agrícola.

Aspectos sobre los que es positivo señalar que la Estrategia del Paisaje de Andalucía, de 2012, sí recoge las oportunidades de la agricultura ecológica y de cercanía, de los usos hortofrutícolas y de una valoración turística integral del medio rural, estableciendo tres objetivos: mantener o mejorar la funcionalidad de los distintos paisajes rurales; gestionar y ordenar la relación entre éstos y los núcleos de población; y mantener o mejorar la estructura y elementos de dichos paisajes rurales. Objetivos explicados en el Congreso para el caso de los «ruedos» andaluces.

Como muestra de la importancia potencial del Patrimonio para el desarrollo de los territorios rurales en el Congreso se ha recogido la experiencia de la Directriz para El Camino de Santiago, elaborada con el fin de promover el desarrollo sostenible de los municipios por los que atraviesa el Camino en Aragón, con especial atención a las actividades turísticas, por su papel como instrumento de articulación, cooperación y cohesión territorial. Se señala que sería recomendable disponer de un instrumento común para todo el Camino, lo cual exigiría un trabajo de colaboración y coordinación entre todas las Comunidades Autónomas implicadas.

En todo caso, en el medio rural una Ordenación Territorial que integrara la planificación medioambiental y considerara adecuadamente los servicios que prestan los espacios patrimoniales protegidos, debería 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 debería tener igualdad de oportunidades respecto a los residentes en el medio urbano, como vehículo imprescindible para llegar a conseguir el pretendido objetivo de la cohesión social y territorial. Ello exigiría superar la diferenciación sistémicamente artificial entre campo y ciudad, y trabajar en claves de complementariedad, tal y como se ha propuesto por el Programa Hombre y Biosfera (MaB) en los enfoques de Reservas de Biosfera. Y de forma integrada con esta visión, deben aprovecharse las posibilidades crecientes que abren las comunicaciones y las tecnologías de la información, impulsando modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar los programas de desarrollo urbanos y rurales, tanto en la consecución de una igualdad de oportunidades real para la población, como en el logro de mecanismos que garanticen la conservación y el manejo responsable del Patrimonio natural y cultural, urbano y rural.

Ello también implicaría que las áreas urbanas internalicen los efectos externos que proyectan sobre el medio rural, como son los ligados a la contaminación, tratamiento de basuras, restricciones y ocupaciones asociadas a la generación eléctrica, depuradoras, etc., evitando que con la localización de estos aspectos en el medio rural aledaño, se produzcan en estos espacios el doble perjuicio de la ocupación del suelo para actividades que no les son propias, y el soportar los efectos negativos asociados a las mismas. Por otra parte, con esa internalización, que debería ser tanto económica como espacial, se haría conscientes a los ciudadanos de las consecuencias del propio hecho urbano y sus costes reales, y se ayudaría a su toma en consideración de procesos de racionalización/ahorro para disminuir los efectos de los procesos correspondientes.

También hay que ser prudentes en la regulación de clases de suelos y, en particular en clases como la de «núcleo rural» de asentamiento agrícola, dada 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.

La necesidad de adaptación de las normas a las circunstancias específicas de cada territorio en este caso, no sólo aparece por la falta de regulación estatal del tratamiento de los núcleos rurales, sino como necesidad de que las Comunidades Autónomas (Galicia, Canarias, Asturias, etc.) regulen situaciones características específicas de algunos de sus territorios (con particular incidencia en el Cantábrico, aunque no sólo, en el caso de los núcleos rurales). Ello ha llevado, por ejemplo, a la creación de figuras como la expuesta en el Congreso respecto al suelo rústico de asentamiento agrícola y rural en el caso concreto de la legislación gallega, que ha seguido apostando por mantener el núcleo rural como un tipo de suelo con entidad propia dentro de la clasificación del suelo que se propone, lo que implica abandonar la clasificación tradicional y disponer que el suelo podrá ser: urbano, de núcleo rural, urbanizable, o rústico. Queda en el aire la utilización de los asentamientos rurales para una expansión urbanística de segundas residencias



de nula relación con la actividad agrícola y de fuerte impacto sobre esos núcleos y el ámbito circundante, y hasta qué punto las nuevas regulaciones de estos suelos evitan este tipo de desarrollo.

También se han destacado los esfuerzos, en los entornos rurales metropolitanos, para conseguir una Ordenación del territorio concertada con las autoridades locales, que permita construir una visión territorial de la ruralidad que contribuya a la sostenibilidad urbana. Visión mucho más positiva en sus resultados que la defensa de una ruralidad esencialmente agraria para dichos entornos metropolitanos, cuya viabilidad es mínima ante la competencia desigual de la dinámica inmobiliaria y la diferencia entre las rentas urbanas asociadas y las potenciales rentas agrarias en estos territorios. En concreto, la experiencia de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural, en el Área Metropolitana de Medellín (Colombia), que se centran en un ámbito que afecta al 70% rural del valle en que se sitúa el Área Metropolitana, muestra el desbordamiento y transformación urbana de dicho área rural por la edificación del Área Metropolitana, como consecuencia de la incorporación de múltiples actividades productivas no agrícolas, como la producción de artesanías, ecoturismo, prestación de servicios ambientales, parcelación para usos recreativos o viviendas de esparcimiento, y el establecimiento de usos industriales diferentes a los relacionados con las actividades agropecuarias o agroindustria, lo que invalida la antigua distinción entre lo rural y lo urbano. Además, se constata que cada municipio del Área Metropolitana planifica lo rural al margen del municipio colindante, promoviendo el agravamiento de las tensiones territoriales, tanto por competencia entre los usos por el espacio, como por la discontinuidad de normativas sobre espacios similares (áreas de protección ecológica, incompatibilidad de usos, etc.). Lo que establece la necesidad de abordar con un enfoque urbano-regional, el problema de la planificación de la ruralidad en entornos metropolitanos. Sin embargo, aunque la formulación de las Directrices tuvo una gran acogida técnica, aparecieron otros problemas que dificultaron su viabilidad, ya que enfrentó recelos entre los gobernantes locales y las autoridades regionales, en cuanto a la prevalencia de la autonomía municipal en la administración del suelo, que consagra la constitución de Colombia, dando nuevamente importancia a la cuestión de la Gobernanza en los proyectos de transformación territorial.

En estos ámbitos metropolitanos, hay que destacar que la relación entre parques urbanos, servicios ecológicos-sociales y paisaje posibilita que dichos «parques urbanos metropolitanos» puedan convertirse en el centro de referencia de la comunidad circundante al prestar servicios de naturaleza diversa. Como ejemplo, en el Congreso se recogía el «parque» de la población de Belo Horizonte, como utopía y paradigma de desarrollo sostenible que busca ser un modelo de planificación de paisaje para recomponer un contexto cambiante.

El análisis de los procesos de ocupación urbana en los territorios agrícolas del entorno de la ciudad de Murcia, muestra un proceso con alta espontaneidad, falta de ordenación estructural y bajo control urbanístico. El resultado es la ocupación dispersa espontánea del territorio, con un modelo de ocupación sostenido en el tiempo que ha quedado al margen de la regulación urbanística, y que sigue

determinados patrones de ocupación difícilmente compatibles con la regulación urbanística y la sostenibilidad del desarrollo. La existencia de bolsas de huerta no ocupadas posibilita soluciones ligadas a su protección, que debería ir ligada a la potenciación de economía agraria, de los huertos urbanos, de sistemas agrarios sostenibles con finalidad educativa, o la potenciación de la red patrimonial de riegos para usos turísticos y de ocio, recomendándose la redacción de un Plan Especial de Protección Integral de la Huerta de Murcia.

En todo caso hay que destacar la importancia de la viabilidad económica de las explotaciones agrarias como elemento básico para la conservación del paisaje, aspecto que se ha mostrado también en el Congreso en el caso de los paisajes del olivar andaluz, cuya permanencia en el caso de los olivares de montaña en pendiente es discutible desde la perspectiva económica. De hecho, existe una clara correlación entre la calidad y rentabilidad de muchos productos agrarios, las denominaciones de origen que avalan dicha calidad/rentabilidad, y la permanencia de los paisajes que conforman su explotación.

Para terminar, señalemos que en el Congreso se han mostrado como muy valiosas experiencias que interrelacionan instrumentos de ordenación territorial o urbanística con el paisaje y el turismo (experiencias mostradas de Brasil o México; Galicia; Zona Patrimonial de la cuenca minera de Río Tinto-Nerva; etc.). De estas experiencias se infiere que la definición de acciones y programas de actuación sobre el Paisaje y su «patrimonialización» se articulan alrededor de tres grandes ejes:

- protección de áreas, estructuras y elementos del paisaje,
- recualificación y mejora de áreas, estructuras y elementos del paisaje y
- fomento del acceso público, la interpretación y el disfrute del paisaje.

En la práctica se puede decir que en estas visiones se parte de la necesidad de dosis elevadas de sensibilidad paisajística por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio y en la ciudad, se apuesta por una visión holística del paisaje que permita conectarlo con el desarrollo sostenible, y se incorpora al paisaje una nueva concepción del valor del patrimonio territorial y urbano.

## **16.2. La necesidad de una nueva concepción del patrimonio territorial en un nuevo modelo de desarrollo**

Dentro de su configuración básica como parte muy significativa del Paisaje, en este segundo apartado nos centramos en la necesidad de una nueva concepción del Patrimonio territorial (natural, cultural y artificial) formado por elementos/recursos que la planificación territorial y urbana han de considerar de manera integrada en una interrelación conjunta y armónica con las dimensiones sociales, ambientales y económicas que se producen en el territorio. Concepción directamente ligada a la señalada noción y regulación de las Reservas de Biosfera de la ley de 2007 sobre el Patrimonio natural y la Biodiversidad, como ejemplo práctico de la visión

integrada de bio-regiones, donde lo urbano y lo rural puedan tener, junto a los ecosistemas y los espacios protegidos, esa consideración conjunta e integrada.

Con el llamamiento a esta visión se pretende que la Ordenación del Territorio, el Medio Ambiente y el Urbanismo superen los efectos negativos de la disociación entre las políticas de desarrollo urbano, las de desarrollo rural y las de planificación cultural y medioambiental, integrando las mismas en un único esquema de ordenación, que tiene que dar respuestas a las necesidades y características de los diversos territorios, con sistemas de asentamientos, modelos de ocupación y usos diversos.

El Patrimonio territorial disponible (natural, cultural y el artificial, que también podríamos considerar en parte como capital productivo) es un elemento fundamental en la consideración del paisaje, y es un activo de valor indudable que no siempre se ha considerado adecuadamente en la Planificación y Gestión de incidencia territorial o urbana, ni se ha concebido como elemento base para un desarrollo ambientalmente sostenible, socioeconómicamente cohesionado y territorialmente equilibrado. Desde las exigencias del nuevo Modelo territorial al que se aspira, el Patrimonio, natural, cultural y artificial, tiene que ser leído en clave territorial/paisajística ya que no se puede explicar ni valorar sin entender las lógicas y los procesos de construcción social del territorio. Es por tanto necesaria una visión transversal, dinámica e integradora, que tenga presente todas las dimensiones, sociales, culturales, económicas, ambientales y funcionales, que la puesta en valor del Patrimonio implican, superando una planificación donde ha primado la protección pasiva de elementos singulares, a los que se ha concedido valoraciones individualizadas al margen de su entorno, o de la producción urbanística de nuevo territorio, en demasiadas ocasiones con objetivos básicamente especulativos.

El reto manifestado en el Congreso está en saber utilizar los instrumentos ya disponibles, o en ser capaces de crear otros que permitan incorporar los recursos patrimoniales, naturales, culturales y del capital productivo disponible a nuevos modelos de desarrollo territorial que sean puestos al servicio de las necesidades sociales, superando, por ejemplo, la dicotomía de un entendimiento cultural que valora como patrimonio ciertos elementos históricos mineros, industriales o infraestructurales; y otro que, con una visión naturalista simplista, los considera como impactos negativos en el territorio. Pero no se puede olvidar que, como parte de ese Patrimonio territorial, el análisis del capital territorial productivo (stock de capital), además de evidenciar la riqueza patrimonial heredada vinculada a las actividades agrícolas, infraestructurales o urbanas, plantea cuestiones en relación con la protección de los bienes comunes, la función actual de la agricultura o de los distintos bienes que integran ese patrimonio, y la gestión de la complejidad, que deben ser aspectos sustanciales en la Ordenación territorial y urbana.

El Patrimonio debe considerarse como un subsistema fundamental de los proyectos territoriales y su conservación, puesta en valor y utilización social no debería disociarse. La valoración que se propone para el Patrimonio territorial implica evidenciar que el territorio es depositario de un conjunto de recursos, tanto materiales como inmateriales, naturales, culturales o artificiales, que no solo son la expresión de su identidad, sino que son piezas dinámicas y fundamentales a

considerar de forma integrada en los sistemas ecológicos y territoriales, que deben ser la base para armar su desarrollo futuro. Considerar como «reservas» algunos de esos elementos/recursos aislados que lo configuran, no ha proporcionado históricamente resultados positivos, por lo que resulta imprescindible valorar de forma adecuada e integrada los servicios que presta el Patrimonio territorial (natural, cultural y artificial) para incorporarlo de forma activa a los procesos de desarrollo territorial y urbano. El Patrimonio territorial debe integrarse en los nuevos Modelos de desarrollo sostenible, y considerarse como dinamizador de recursos, valorando su importancia en relación con el ocio, el turismo y la calidad de vida de los ciudadanos, superando una planificación donde, como se ha señalado, ha primado la protección pasiva de «elementos singulares» o la producción urbanística de nuevo territorio.

El aislamiento de los territorios patrimoniales así como el pretender gestionarlos al margen de los cambios en las estructuras territoriales, urbanas y sociales, es una de las grandes limitaciones de las políticas de protección desarrolladas durante las últimas décadas. Los problemas centrales que gravitan sobre el Patrimonio territorial son más de gestión inteligente que de conservación en sentido estricto, ya que cuando se produce la revalorización cultural y simbólica de los «territorios patrimoniales», estos se convierten en focos de atracción, e impulsados por el turismo y el ocio trascienden la dimensión natural, o cultural, y se transforman en importantes recursos productivos.

No obstante, en el Congreso se ha destacado que si bien el patrimonio, en el caso de las áreas urbanas y las ciudades históricas se va incorporando a los programas de desarrollo, en los espacios rurales, con una actividad económica y una realidad social simplificada y empobrecida, esto sólo ocurre excepcionalmente. Lo que muestra que hay necesidad de dotarse de instrumentos eficaces de conocimiento, concertación y cooperación territorial a diversas escalas y niveles administrativos, porque solo así el Patrimonio territorial será considerado como un pilar central para configurar unos modelos de desarrollo sostenible anclados en las diversas realidades geográficas. Porque, en la mayoría de los casos considerados, los territorios patrimoniales no terminan de ser integrados en modelos de desarrollo sostenibles y de ahí que, en unos casos, estén en peligro por abandono, y en otros, ante la dispersión territorial de la urbanización, sistemáticamente presionados y cuestionados desde frentes diversos (turístico, urbanístico, recreativo, etc.).

La progresiva consolidación de las políticas y de las administraciones medioambiental y cultural, ha determinado que, durante las últimas décadas, se haya producido en España un fuerte incremento de los «territorios protegidos» (parques nacionales, naturales, reservas de la biosfera, monumentos y conjuntos históricos, yacimientos arqueológicos, paisajes, parques culturales etc.). Este hecho, junto con su localización en «territorios sensibles» (montañas y zonas rurales, barrios históricos de las ciudades, regiones urbanas, etc.) requiere buscar soluciones imaginativas e innovadoras en el terreno de la planificación y de la gestión territorial. Para avanzar en esta dirección es necesario entender el Patrimonio de forma unitaria en clave de «sistema patrimonial territorial», integrando el patrimonio natural,

el cultural y el artificial como elementos básicos del Paisaje, aspecto al que nos referimos en los epígrafes siguientes.

### **16.3. El patrimonio territorial cultural en el nuevo modelo de desarrollo**

En el Congreso se ha dedicado una particular atención a la ordenación y gestión del Patrimonio cultural en los distintos instrumentos, marcos legales, recomendaciones o declaraciones, evidenciándose que existe una falta de regulación y gestión real; aunque en la planificación territorial normalmente se incorporan, con criterios dispares, indicaciones relevantes en relación a diversos aspectos de la gestión de ese Patrimonio cultural.

El Patrimonio inmaterial siempre se expresa en un determinado contexto territorial y cultural, contribuyendo a la configuración de los imaginarios colectivos. La complejidad de la delimitación e integración del Patrimonio cultural en la planificación territorial, urbana, ambiental o sectorial, viene asociada a la ampliación y extensión del concepto de Patrimonio. Ello abre nuevas perspectivas en relación con el conocimiento y en lo referente a la protección, puesta en valor y posibilidades de uso social; pero también nos enfrenta a cuestiones complejas relacionadas con la visión (dinámica o fija) del territorio, su «patrimonialización», o las problemáticas en relación a su potencial y capacidad para albergar nuevas actividades, especialmente las turístico-recreativas. Y no hay que olvidar que Organismos internacionales centrados en la consideración del Patrimonio Cultural, como la UNESCO, el ICOMOS, el Consejo de Europa o la UE, promueven como fundamento básico para el tratamiento de este Patrimonio Cultural una participación ciudadana proactiva en la gestión, planificación y salvaguardia del mismo; participación ciudadana que también se considera básica a la hora de promover las políticas culturales de los Estados, que rara vez son adecuadamente tenidas en cuenta.

Así, por ejemplo, en la regulación prevista en Canarias para los Planes Especiales de Protección (PEP) de conjuntos históricos, se prevé que ante una posible dilación e inoperancia de las administraciones locales competentes en su protección, la iniciativa ciudadana podría actuar como agente denunciante (con independencia de posibles acciones de la fiscalía) en el marco de la norma urbanística y del patrimonio histórico de la ciudad. Pero en Canarias estos PEP se establecen como competencia municipal que, en su defecto, y por incumplimiento de su realización o desarrollo, pueden formularse sólo por los Cabildos, limitándose la participación pública en su formulación a la mera consulta sobre cuestiones tasadas por ley. Con ello, tenemos una legislación que asegura mínimos para la participación en la formalización de los PEP, pero que, al mismo tiempo, impulsa máximos no garantizados para dicha participación en el control de su aplicación. Contradicción todavía más evidente cuando, pasadas las fases previa de redacción y de tramitación e información pública, la aprobación definitiva queda en manos de un informe emitido por los servicios técnicos (o el técnico) de la Unidad de Patrimonio del Cabildo, que puede revocar todo lo decidido en las fases previas.

Una situación, la del control tecnocrático y hasta discrecional, que podría evitarse con una implicación temprana, con voluntad de acuerdo y compromiso, de dichos responsables desde la fase inicial.

Desde otra perspectiva, es importante señalar que los Paisajes Culturales Patrimonio de la Humanidad, con el pertinente apoyo científico, técnico, político, administrativo y financiero, deberían convertirse en verdaderos centros piloto de la gestión del Paisaje de los territorios que albergan ese Patrimonio Cultural, destacando el valor estratégico de repensar el uso de dicho Patrimonio Cultural, la relación entre conservación y buen uso del mismo, la capacidad integradora en el Paisaje de ese Patrimonio, y cómo el proteger, gestionar y ordenar ese Paisaje es un camino implícito a un desarrollo sostenible compatible con la aportación socioeconómica que dicho Patrimonio Cultural posibilita, ya que no cabe duda de la importante relación que existe entre los bienes declarados Patrimonio de la Humanidad y su atractivo turístico.

Pero ello implica manejar adecuadamente las interrelaciones patrimonio-territorio, patrimonio y usos, así como usos (urbanos, agrarios, turísticos, educativos y de investigación) y actividad económica, sin olvidar el papel que estos Paisajes Culturales han tenido en la creación artística y literaria.

La tentativa mostrada en el Congreso de construir una lista de Patrimonio Documental de la Humanidad en 2015, es una utopía en la que, sin embargo, hay posibilidades reales de avanzar a través de la incorporación de los correspondientes elementos patrimoniales en procesos de Ordenación del Paisaje. En particular, se ha mostrado cómo el Plan Nacional Español de Paisaje Cultural se sitúa en el marco de la ampliación semántica y política de la noción de Patrimonio, utilizándola tanto desde la perspectiva descriptiva como proactiva; e incorporando la dimensión democrática/participativa que va impregnando los procesos de patrimonialización, y que vincula los conceptos de patrimonio y de paisaje en cuanto conceptos unificadores e integradores, así como en cuanto componentes de la identidad de los lugares.

En todo caso, la Cultura habría de constituirse en uno de los elementos vertebradores de las estrategias de desarrollo urbano sostenible de los núcleos patrimoniales, evitando situaciones como la acaecida con el Plan de Gestión de la Ciudad Vieja de Salamanca, que fue concebido por sus redactores desde una cierta vocación de instrumento integral, pero sobre el que circunstancias diversas —nuevamente la importancia del «buen gobierno» o «gobernanza»— han determinado que actualmente esté paralizado.

Para estos ámbitos urbanos es necesario aprovechar que se exigen informes vinculantes de la administración cultural para la mayoría de los elementos afectados por el planeamiento urbanístico, ya que, a escala municipal el planeamiento incorpora un catálogo de protección, con tratamiento individualizado de los elementos culturales, aunque generalmente se obvian las relaciones territoriales de los elementos protegidos.

Por otro lado, la compartimentación administrativa en torno al Patrimonio Cultural y la Ordenación del Territorio y el Urbanismo no facilitan la gestión de aquél, siendo precisa una mayor transversalidad en la gestión del mismo. Y, en

particular, en los imprescindibles equipos multidisciplinares exigibles para una Ordenación del Territorio o Urbanismo eficientes e integradores, es preciso la incorporación de expertos en Patrimonio (arqueólogos, etnógrafos, historiadores del arte e historiadores), que permitan mejorar la recopilación documental de la información patrimonial, enriquecer las cartografías de patrimonio incorporando al menos inmuebles singulares, agrupaciones de inmuebles y áreas de cautela. Y en la ordenación resultante deben fijarse objetivos generales para el conjunto patrimonial, y objetivos específicos para cada uno de los bienes y áreas destacadas, proponiéndose la integración del patrimonio en áreas de uso público y regulándose su situación específica en relación con las infraestructuras, o incorporando los elementos de protección precisos en las zonas de riesgo que puedan afectar a los mismos.

## **16.4. Patrimonio natural y espacios protegidos**

### **16.4.1. Patrimonio natural y Modelo de desarrollo**

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 la integración de la biodiversidad, la regeneración de los ecosistemas degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad (ciudades verdes) se han convertido en políticas imprescindibles en el marco del nuevo Modelo de desarrollo que se propugna.

Las posibilidades de desarrollo y de bienestar de la población a medio/largo plazo están condicionadas por la degradación de los recursos naturales de los distintos ámbitos territoriales y del conjunto del Planeta, resultante de la insostenibilidad del Modelo de desarrollo vigente. Continúa la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas, lo que hace que dos terceras partes de los servicios proporcionados por la naturaleza a la humanidad estén en reducción y en riesgo. Tras el fracaso del objetivo de frenar la pérdida de biodiversidad para el 2010, la última edición del «Global Biodiversity Outlook» (<http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-es.pdf>) muestra que la mayoría de los hábitats están declinando y que la tasa de extinción de especies se sigue acelerando. Existen pocas dudas sobre que es imprescindible mantener el buen estado de nuestros océanos<sup>1</sup>, adoptándose

1. Se está acelerando la degradación de los mares, con un 85% del stock pesquero sobreexplotado o agotado, con grave retroceso sobre la situación de hace veinte años. Adicionalmente, se produce una creciente acidificación de estos mares, por el CO<sub>2</sub> absorbido derivado de las altas concentraciones atmosféricas del mismo, y un aumento de su contaminación por el fósforo y nitrógeno usado en agricultura, que está dando lugar a mayores zonas muertas en los mismos. Todo ello está poniendo en grave cuestión las cadenas tróficas marinas y las posibilidades de alimentación de las poblaciones dependientes de la pesca, haciendo necesarios acuerdos internacionales que regulen/prohíban la pesca en aguas internacionales, corrijan la contaminación y sobreexplotación de los mismos, y aseguren la calidad alimentaria en dichas cadenas tróficas marinas. Los océanos son la «última frontera» y un



acuerdos globales para la regulación del uso de sus recursos y evitar su contaminación, velando las autoridades y administraciones por conseguir anular la emisión de contaminantes marinos, particularmente vertidos líquidos y residuos. O sobre que el agua de calidad es un recurso limitado respecto a la demanda actual y futura en muchos territorios, y que previsiblemente lo sea más como consecuencia del Cambio Climático, generándose nuevos y más intensos conflictos por su disponibilidad en las épocas, previsiblemente más frecuentes, de sequía estructural. O sobre que el suelo fértil está en retroceso, lo que implica altos riesgos para la seguridad alimentaria global, siendo imprescindible que las autoridades y administraciones velen por mantener y promover los suelos agrícolas útiles (SAU) y la actividad de un sector primario ambientalmente sostenible; a la vez que se revierte la pérdida de superficie forestal<sup>2</sup> municipal, regional, estatal y global, y se establecen medidas preventivas de incendios forestales que el Calentamiento Global harán previsiblemente más frecuentes y con mayores dificultades para su extinción.

Las tareas señaladas implican una integración del Patrimonio natural en la Ordenación y Gestión Territorial y Urbana que es hoy indudablemente posible en el caso particular de España, incorporando los contenidos de los Programas de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) existentes en el marco de la Ordenación del Territorio, y asegurando el mantenimiento de los servicios de biodiversidad y agro-diversidad de los ecosistemas multifuncionales como parte singular de las regulaciones de dichos procesos de ordenación territorial y urbana. Y ello es posible porque ya disponemos de un conocimiento preciso para el análisis, la planificación y la gestión de dicho Patrimonio natural que, por otra parte, no se puede aislar del entorno territorial y social donde se localiza; y que es, en sí mismo, un elemento fundamental no sólo para asegurar la sostenibilidad ambiental del desarrollo, sino también como elemento para aportar el inapreciable valor de los servicios de los ecosistemas a dicho desarrollo.

#### 16.4.2. El papel de los Espacios Naturales Protegidos (ENP)

Los Espacios Naturales Protegidos (ENP) son herramientas clave en las políticas de conservación de la naturaleza, siendo fundamental promover su integración, como elementos esenciales, en la planificación territorial y urbana para fomentar el bienestar humano y mantener los antes señalados servicios de biodiversidad y agro-diversidad de los ecosistemas multifuncionales. También el análisis de la experiencia existente permite señalar que es necesario encontrar procesos de gestión de ENP más eficaces, y que su planificación y gestión adopte nuevas

pilar central para construir otro Modelo de desarrollo, al ser depositarios de recursos claves para el equilibrio medioambiental y la alimentación humana.

2. La pérdida de superficie forestal estimada en del orden de 13 millones de hectáreas por año, entre 2000 y 2010, ha llevado a que ya se haya perdido del orden del 53% de la cobertura vegetal primaria del Planeta, con sus gravísimos efectos negativos sobre la biodiversidad y sobre sus servicios ambientales, entre otros los relacionados con el agua y con la captura de carbono.



fórmulas que permitan concebir dichos ENP como recurso y motor de desarrollo, observando que esta ampliación de funciones hace a los ENP más eficientes en la conservación de la biodiversidad. Por lo tanto, debe avanzarse en la incorporación de la planificación y gestión de las áreas protegidas como herramientas esenciales de la planificación del territorio; reconocer a las áreas protegidas como territorios clave para el bienestar de la sociedad; y mejorar su gestión desde una perspectiva multidisciplinar que incorpore el conocimiento científico de las ciencias biofísicas y sociales.

Ello exige que las planificaciones territoriales y urbanas asignen un papel activo y positivo a esos espacios naturales protegidos (ENP) en las nuevas estrategias y planes de desarrollo, que deben ser mucho más participados y concertados. Y que en el caso de los espacios rurales, donde se localizan la mayor parte de los ENP, estos se encuadren en el marco de políticas eficaces de recuperación rural y de protección activa de las zonas de montaña, siendo evidente que no se pueden gestionar los espacios protegidos al margen de los entornos sociales rurales en que se sitúan. Por ello es imprescindible integrar, en los casos que existen, los contenidos de los Programas de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de los ENP en los Planes de Ordenación del Territorio que se elaboren, porque dichos PORN, cuando están adecuadamente planteados, mejoran el metabolismo medioambiental, colaboran a afrontar cuestiones relacionadas con el cambio climático, y ayudan a gestionar de forma activa los recursos naturales, los servicios de los ecosistemas y los espacios naturales protegidos (ENP).

También está claro que una mejor ordenación y gestión de los espacios naturales protegidos (ENP) exige tanto la búsqueda de una mayor coherencia territorial, aumentando la importancia de la conectividad ecológica, como su integración con modelos agro-ganaderos más sostenibles que vayan asociados a un uso más eficaz del agua. Pero, en todo caso, no se concibe una adecuada gestión de esos ENP y del Patrimonio natural que albergan si no es en el marco de una Ordenación territorial y urbana que actúe de herramienta integradora de la planificación espacial, incorporando la funcionalidad territorial de los espacios protegidos a la misma, reforzando el papel de estas áreas protegidas como proveedores de servicios a la población, e internalizando el valor de estos servicios en las rentas de sus gestores.

La red española de ENP ocupa el 28% del territorio, siendo significativo el avance producido en lo referente a declaraciones y delimitaciones territoriales; sin embargo no ocurre lo mismo en el logro de un estado de conservación de los ecosistemas adecuado, ni tampoco en el desarrollo de los planes de gestión imprescindibles que hagan real la protección y la conservación. Además, la crisis ha implicado un significativo recorte de las inversiones, lo cual está dificultando la viabilidad de una gestión adecuada, así como el lograr un mayor acercamiento del papel y función de estos ENP a la sociedad. En el Congreso ha quedado claro que debe buscarse la diversificación de las fuentes de financiación de los espacios protegidos, con un mayor uso de la fiscalidad y del mecenazgo.

También en línea con el propuesta general presentada respecto a la integración del Paisaje y del Patrimonio Territorial con el desarrollo, se destaca la conveniencia de aprovechar las Reservas de Biosfera como ámbitos óptimos para lograr

una ordenación territorial sostenible ambientalmente, equilibrada territorialmente y cohesionada socioeconómicamente, priorizando desde las administraciones el aporte de recursos económicos adecuados para la correspondiente ordenación y gestión de las mismas.

En el ámbito latinoamericano, en el Congreso se ha apreciado que son muchas las dificultades para conformar sistemas nacionales de espacios protegidos, así como para superar modelos de gestión «preservacionistas», y avanzar hacia otros que den entrada al hombre y a las actividades tradicionales, existiendo muchos bloqueos en el terreno de la gestión. También, en este ámbito, que significa un contexto bien diferente al español y europeo, se plantea la urgente necesidad de incorporar enfoques territoriales y paisajísticos integrados en esos instrumentos de gestión.

### 16.4.3. La importancia de la protección de las áreas inundables

Como en Congresos anteriores, y en las actividades tradicionales de FUNDICOT, la temática hídrica y la problemática de la incidencia creciente de las inundaciones en la ordenación territorial y urbana ha sido también objeto de consideración a lo largo de este año 2016. Y, en este marco, se parte de que el agua es un recurso esencial para la vida y es también un activo de primera magnitud para la actividad productiva, defendiéndose el imperativo de priorizar su adecuación a la sostenibilidad de los ecosistemas y al abastecimiento de la población. Por ello, la planificación hidrológica debería establecer mecanismos eficientes y sostenibles económicamente, que hagan desaparecer la pobreza hídrica y la progresiva degradación del recurso, que muy previsiblemente se verá sometido a fuertes pruebas de estrés como consecuencia del Cambio Climático. Y a este respecto se reiteran las claras insuficiencias de los últimos Planes Hidrológicos de Demarcación aprobados en España y de las políticas hidráulicas en desarrollo desde diversas perspectivas.

Desde la consideración del agua como input productivo, las tarifas deben asegurar la recuperación de costes de su puesta a disposición, e integrar en las mismas el saneamiento y la depuración, de manera que permitan la reutilización del recurso aguas abajo del vertido, o la recuperación de acuíferos subterráneos contaminados por el uso de fertilizantes y pesticidas. Filosofía y práctica por ahora muy alejada de la realidad española salvo, en parte, en lo que afecta al usuario particular urbano.

Desde la consideración de la problemática asociada a las crecientes sequías esperables en España, también debe realizarse un tratamiento mucho más profundo y eficiente de la problemática asociada al regadío y a su rentabilidad en los distintos ámbitos territoriales, la inmovilización de recursos y subvenciones que implica, y sus verdaderos efectos económicos y sociales sobre la población total. E igualmente la repercusión de la ordenación, gestión y estructura de las concesiones (de regadío, hidroeléctricas, etc.) vigente y las consecuencias de las mismas en un marco de fuerte caída de los recursos disponibles.

Y en un marco en que también son esperables fuertes irregularidades en la intensidad y frecuencia de las precipitaciones extremas, como consecuencia del Cambio Climático asociado al Calentamiento Global, es perentorio recuperar y resolver la importante problemática de las inundaciones y establecer medidas resilientes frente a las mismas.

En el Congreso se ha señalado que, con objeto de paliar los efectos negativos de las mismas, las Demarcaciones Hidrográficas españolas han elaborado «Planes de Gestión del Riesgo de Inundación» en los cuales se han definido medidas concretas frente a las inundaciones sobre: restauración fluvial, mejora del drenaje de infraestructuras lineales, predicción de avenidas, protección civil, Ordenación del Territorio y Urbanismo, seguros y estructuras, y, en particular, regulaciones normativas que permitan establecer limitaciones y criterios a los usos que pretendan implantarse en el territorio, posibilitando reclasificar terrenos o expropiar edificaciones en áreas inundables, considerándose de utilidad pública tal expropiación.

Pero la normativa establecida no ha sido homogénea en los Planes de cada Demarcación. Y cuando, como en el caso de la Comunidad Valenciana se superponen competencias administrativas y normativas distintas, aparecen dificultades para una gestión coherente. Y aún más en este caso, en el que se dispone de una tradición pionera en España de prevención contra las inundaciones (PATRICOVA aprobado en 2003 y actualizado en 2015) de una mayor precisión y utilidad que la establecida en los Planes de Demarcación afectadas (Júcar y Segura) para la incorporación de dicha prevención en la ordenación urbanística y territorial.

Los imprescindibles intentos de homogeneización de las normas estatales se recogían en el proyecto de Real Decreto por el que se modificaba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico; pero al no haberse aprobado en su momento, tal homogeneización no se produjo. Y aunque está claro que el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables debe ser el portal de referencia sobre información de cartografía referente a las zonas con riesgo de inundación, la prevención en la gestión de los usos de suelo en zonas inundables se logrará que sea más efectiva cuanto mayor sea la definición de dichas zonas inundables. Lo que exige que la colaboración entre las administraciones (local, autonómica y general del estado) sea una pauta básica que permita llegar al mayor y mejor grado de conocimiento posible de las áreas inundables y de las medidas precisas para evitar esos riesgos, condicionando homogéneamente la clasificación y calificación del suelo, cara a evitar desarrollos en zonas potencialmente inundables, y minimizar el riesgo correspondiente en estas zonas para la población y el patrimonio territorial, público y privado. Nuevamente defectos de gobernanza condicionan la posibilidad de una gestión territorial eficiente.

#### 16.4.4. La infraestructura verde como elemento de integración de áreas naturales protegidas

La «infraestructura verde» aparece como concepto que trata de conjugar la integración de la biodiversidad con la disminución de los riesgos de catástrofes en el medio rural y urbano, local y supramunicipal, mediante la definición e integración

de corredores ecológicos, espacios públicos naturales, áreas inundables fluviales y zonas de afección de los temporales marítimos.

La «infraestructura verde» se perfila, por lo tanto, como un instrumento sectorial y estructurante de los sistemas territoriales y urbanos de espacios libres y corredores ecológicos, que facilita la conservación de la biodiversidad, integrando dichos espacios libres, ENP y corredores ecológicos en «corredores naturales», aprovechando el sistema de caminos naturales y vías verdes, entre otros, para permitir tanto un mantenimiento de los ecosistemas naturales, como un acercamiento, educación ambiental y disfrute de la naturaleza por parte de la población. En este marco, los sistemas y planes de «infraestructura verde» local y supramunicipal desarrollados se han concebido como piezas para la definición de corredores ecológicos regionales de biodiversidad, aprovechando los cauces fluviales rurales y urbanos, los espacios naturales protegidos (ENP) y los parques públicos existentes, con el triple objetivo de facilitar el acceso de la población a los servicios de los ecosistemas, proteger la biodiversidad, y reducir los riesgos en áreas inundables, conjugando la disminución de los riesgos de catástrofes con la conservación de la biodiversidad, tanto en el medio rural como en el urbano.

En el Congreso ha quedado clara la utilidad de una infraestructura verde —definida de forma similar a la de sistema de espacios abiertos, sistema de espacios verdes o matriz ecológica, aunque cada uno de estos conceptos tiene matices diferenciadores entre sí— como base para estrategias de planificación sostenible para las ciudades en vías de desarrollo, potenciando soluciones para hacer más habitables, resilientes y sostenibles estas ciudades. Para ello la infraestructura verde se centra en la consideración de la cuenca hidrográfica, en la conservación y gestión de la matriz verde que acompaña a los cauces de agua, en la preservación de los humedales y de la agricultura periurbana, y en la conservación o creación de una red de espacios verdes que penetren la trama urbana compacta que caracteriza a estas ciudades en vías de desarrollo en Latinoamérica. Igualmente se pretende preservar de la presión urbana tanto la calidad del agua (recolección de residuos sólidos y saneamiento) como la ocupación indiscriminada de sus márgenes; y potenciar la regeneración urbana de las zonas que han sido ocupadas de manera desordenada e ineficiente.

La evaluación del retorno económico de las inversiones en estas infraestructuras verdes, realizada y presentada en el Congreso sobre las intervenciones llevadas a cabo por la Municipalidad de Rosario para recuperar el frente costero de la ciudad sobre el Río Paraná, permiten estimar que los beneficios asociados a estas actuaciones superan con mucho a los gastos implicados. Y si estos beneficios van acompañados del fomento de normativas urbanas que garanticen una captura equitativa de las plusvalías que la misma genera, se podría garantizar la positiva incidencia de las mismas en el interés general.

Entre las numerosas aportaciones producidas en el Congreso sobre «infraestructuras verdes» y su posible definición e integración en la ordenación territorial y urbana, se encuentra también su regulación en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) que ha establecido que la infraestructura verde juegue un papel

fundamental en la transformación territorial y urbana de la Comunidad Autónoma. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, actualmente en elaboración, con carácter sectorial y no integrado, sacrifica el abordar en su complejidad el territorio y los procesos que determinan su dinámica, pero pretende atender a los objetivos básicos antes señalados para estas infraestructuras verdes, incorporando, adicionalmente, desclasificaciones del suelo en situaciones fácticas y jurídicas consolidadas, lo que puede generar el derecho a indemnización y cuestionar la viabilidad del Plan.

La Diputación de Barcelona ha desarrollado la categorización y valoración de los suelos no urbanizables de la provincia, a partir del análisis de sus características ecológicas, paisajísticas y socioeconómicas, con la finalidad de poner de relieve los valores naturales y socioeconómicos del suelo no urbanizable, y ordenarlo para aprovechar al máximo sus potencialidades y reducir los impactos negativos de las actuaciones de incidencia territorial. A estas características básicas se están incorporando la aproximación de las aportaciones de los servicios ecosistémicos, añadiendo la identificación, cartografía y evaluación de los beneficios directos e indirectos que los espacios naturales y rurales aportan al bienestar de las personas; y a partir de la cartografía de estas características y servicios ecosistémicos, se propone una ordenación municipal y supramunicipal para el establecimiento de una «infraestructura verde» local.

La relación potencial entre las «infraestructuras verdes» y los sistemas de espacios libres en España ha podido valorarse a través del análisis comparado del papel de los sistemas de espacios libres en algunos de los planes metropolitanos elaborados en España. En dicho análisis se ha podido constatar que dichos sistemas de espacios libres son actualmente reconocidos como un subsistema fundamental para la vertebración territorial, cumpliendo un amplio espectro de funciones sociales, ambientales, urbanísticas y paisajísticas. Y que existe una clara tendencia a ampliar la consideración del espacio libre metropolitano desde las funciones urbanas y urbanísticas, a una visión más territorial, en la que entran en juego las funciones productivas agroforestales, las ambientales, culturales y paisajísticas, de forma complementaria o incluso prevalentes sobre las originarias. Y ello respondiendo a una visión más integral, en función de la cual la conectividad entre los componentes del espacio libre metropolitano se constituye en uno de los principales elementos discursivos de las propuestas.

Pero también se ha podido constatar que no existe consenso en la definición de los espacios libres, coexistiendo perspectivas muy diferentes sobre el papel que ha de cumplir el espacio libre en el contexto urbano y metropolitano, con importantes divergencias, por ejemplo, en cuanto al tipo de elementos que lo integran, al carácter público o privado de los suelos (que condiciona la posibilidad de su uso público), o a las funciones que se le asignan dentro del sistema urbano. Adicionalmente, la gestión de estos sistemas de espacios libres es una cuestión ausente en la mayoría de los planes, a pesar de su importancia para garantizar una correcta materialización de las propuestas y una necesaria coordinación de las diversas administraciones y actores implicados. La mayoría de los planes se limitan a delegar en la administración sectorial o municipal la gestión derivada de

las propuestas, o a remitir a la redacción de planes específicos para el desarrollo de las mismas; solo en un caso –el de Sevilla– se hace referencia, con carácter de Recomendación, a la creación de un órgano gestor supramunicipal de los espacios libres incluidos en el Plan.

Hay que destacar también la importancia que ha tenido la planificación sectorial en España para la transformación territorial, ya que los planes sectoriales de protección de los sistemas libres, de infraestructuras, etc., son los que en muchas ocasiones han condicionado dicha transformación territorial, y han posibilitado realizar un cierto control real de un Urbanismo desprestigiado por las frecuentes corruptelas y el frecuente mal uso efectuado del mismo. Y ello, ante la inoperancia de una Ordenación del Territorio que, cuando se ha realizado técnicamente, en escasas ocasiones ha llegado a su aprobación definitiva y a su gestión y seguimiento normalizado.

Esta visión crítica sobre la falta de operatividad real de la mayor parte de la Ordenación del Territorio realizada en España, no empaña destacar las potencialidades de la misma si hubiera integrado los planes sectoriales, planes especiales sobre los sistemas libres –o infraestructuras verdes– o sobre ámbitos territoriales parciales –fundamentalmente sobre los metropolitanos– en los enfoques y objetivos que aquí se demandan, y que se precisan como imprescindibles para los tiempos futuros. En todo caso, y mientras tanto, ha quedado clara la necesidad de adaptar la regulación asociada a los Planes Especiales de Protección de distinto tipo –incluidas las infraestructuras verdes– para garantizar los Objetivos de protección del Patrimonio territorial (natural y cultural), y muy en particular los de protección de los conjuntos históricos.

## **16.5. Paisaje y turismo**

El enfoque del Paisaje y del Patrimonio territorial que lo conforma no puede desligarse, en España, de la consideración del Turismo, cuya relación con la transformación del territorio y de sus valores patrimoniales es básica, ya que éste es un sector clave por su creación de puestos de trabajo y de empresas, así como por la generación de ingresos de exportación, habiéndose confirmado durante la crisis iniciada en 2008 como un sector económico fundamental para contrarrestar la recesión económica.

La «patrimonialización del paisaje» aparece entonces como una cuestión relevante no sólo desde un punto de vista urbanístico y territorial, sino que también lo es desde la perspectiva de su valor como atractivo turístico, y de su necesario encaje en las políticas turísticas por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio y en la ciudad.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) señala que el turismo es «un sector clave para el progreso socioeconómico, a través de la creación de puestos de trabajo y de empresas, la generación de ingresos de exportación y la ejecución de infraestructuras», y añade que «durante las seis últimas décadas, el turismo ha experimentado una continua expansión y diversificación, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de mayor envergadura y crecimiento del mundo»,

precisando que «a pesar de las fuertes conmociones que ocasionalmente se producen, el turismo ha experimentado un crecimiento prácticamente ininterrumpido». Así, la OMT ha señalado que el 9% del PIB mundial es efecto directo, indirecto o inducido del turismo mundial, indicando que genera uno de cada once empleos en el Planeta, habiendo pasado de 25 millones de turistas internacionales en 1950, a 1.133 millones de turistas en 2014, previéndose que en 2030 se lleguen a los 1.800 millones de turistas internacionales. No se cuestiona en esta prospectiva su compatibilidad con la sostenibilidad del Modelo de desarrollo ni las emisiones de gases de efecto invernadero y la grave incidencia sobre el Calentamiento Global que tal tipo de expansión generaría.

En todo caso, en España, y particularmente en territorios como los archipiélagos balear y canario, ya se ha señalado que el turismo internacional se ha confirmado como un sector importante para contrarrestar la recesión económica, porque ha permitido recuperar empleo y actividad productiva, corrigiendo las cifras de paro asociadas a actividades muy presentes antes de la crisis, como el sector de la construcción y el sector inmobiliario; pero, al mismo tiempo, la disparidad de resultados obtenidos en distintos destinos turísticos, ha puesto de manifiesto la necesidad de acometer nuevos y más adecuados cauces de planificación y gestión territorial, ambiental y social de la actividad turística. Porque, aunque durante la crisis económica que surge en el año 2008 el sector turístico es el que mejor ha funcionado desde la perspectiva de la actividad económica y el empleo, en espacios como Canarias, donde los ingresos por la actividad turística superan hoy los ingresos de antes de la crisis, sin embargo no se alcanzan las cotas de empleo de entonces, ni se han llevado a cabo las necesarias políticas de rehabilitación, regeneración y renovación del patrimonio existente en el espacio turístico.

Porque la nueva regulación y ordenación turística habrá de atenderse a nuevos métodos de intervención que se compadezcan con el territorio y sus características. Son necesarios patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y evitar 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. En el ámbito turístico, desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, económica y social, la apuesta no puede ser otra que la calidad. Calidad tanto en la oferta hotelera que debe ir acompañada de una rigurosa limitación de una oferta extrahotelera consumidora de más suelo y normalmente deterioradora del paisaje, como en las imprescindibles políticas que permitan alcanzar patrones de calidad y excelencia en el producto turístico, y evitar 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. Por lo que, en paralelo, debe buscarse una diversificación territorial, funcional y económica, donde los servicios ligados al conocimiento deben ser un complemento recomendable para intervenir en estas áreas.

El turismo de masas ha propiciado planes urbanísticos expansivos, de «simple» localización de edificaciones destinadas al alojamiento de los turistas y a la prestación de los servicios más esenciales (transporte, alimentación, ocio, entretenimiento, etc.) en muchas ocasiones incorporados en «paquetes turísticos» de mínima incidencia económica sobre el territorio destino de la demanda; y sin



valorar, generalmente, las consecuencias sobre el entorno territorial en que se implantaban, ni los efectos ambientales y sociales que la irrupción de miles de turistas suponían para la sociedad receptora, muchas veces de menor población autóctona, de tal forma que conceptos como desarrollo sostenible, capacidad de carga o reversión de beneficios, eran sencillamente ignorados.

El turismo de sol y playa, ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segundas residencias, se ha terminado convirtiendo en un elemento de desvalorización del patrimonio territorial y de cuestionamiento de las posibilidades de desarrollo del propio sector. La vuelta a patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y su diversificación en el área de los servicios del conocimiento son más que una alternativa: son su única posibilidad de supervivencia como sector relevante en la economía a largo plazo. Las malas prácticas territoriales, medioambientales y urbanísticas, además del despilfarro en el uso del dinero público, han implicado «dejar morir» a muchos territorios, la infrautilización de los recursos patrimoniales, y la desafección social. En este contexto se destaca que debe prestarse particular atención a la planificación integrada de las zonas costeras y marítimas.

Por otro lado, no puede olvidarse que el incremento de demanda turística en España tiene muchos factores de índole coyuntural, asociados a las crisis bélicas y sociales de países mediterráneos competidores turísticamente de los destinos españoles. Y es dependiente, como el resto de destinos turísticos, de factores globales como el incremento del coste de los combustibles o las fluctuaciones en la paridad entre monedas, por citar sólo algunos de ellos. Tales circunstancias, exógenas a los propios destinos, son normalmente difíciles de prever y, desde luego, no pueden solventarse desde el ámbito de la Ordenación del Territorio, el Urbanismo o la planificación turística.

Pero lo que sí debe considerarse desde esa Ordenación del Territorio, Urbanismo y planificación turística es la manera de minimizar los posibles efectos erráticos de esa condicionalidad de la globalización, con una adecuada planificación y gestión de los destinos y oferta turística, que mantenga su atractivo a través de estándares crecientes en la calidad de su oferta, en su entorno y en el paisaje característico del mismo.

Y ello porque los niveles de calidad/interés de los destinos turísticos y los de satisfacción de quienes los visitan son elementos fundamentales para garantizar la estabilidad de la demanda y, lo que es más importante, el nivel de gasto local de los turistas y su sostenibilidad o incremento, que son los elementos fundamentales que inciden en la economía de la zona receptora. La demanda potencial de alto nivel adquisitivo cada vez dispone de una información más detallada de esos niveles de calidad de la oferta, y de unos medios de transporte y de contratación de alojamiento que permiten una selección o cambio de destino cada vez más rápido y eficaz.

Pero, como se ha señalado en el Congreso, a diferencia de lo que sucede para la población permanente en las ciudades, donde la edificación residencial es el uso predominante y el equipamiento su complemento, la condición urbanística de los lugares turísticos ha de estar principalmente marcada por las actividades



de los visitantes, que es lo determinante del carácter de cada destino y cada producto turístico. De modo que en la planificación turística el equipamiento turístico debe ser el argumento urbano principal, definidor de la forma urbana y del funcionamiento y organización de las piezas, porque los espacios y la edificación turística son usados y sentidos de modo muy diferente al de la ciudad cotidiana: los usuarios tienen deseos, fantasías y comportamientos diferentes cuando se han desplazado al territorio turístico, más vinculados al empleo del tiempo libre que al uso de la vivienda.

El fijarse como Objetivo turístico prioritario la demanda de alto valor adquisitivo ligada a la calidad de la oferta exige una intervención prioritaria en suelos turísticos ya transformados, renovándolos y regenerándolos en el caso de destinos turísticos maduros; y propiciar nuevas formas de actividad turística, superadoras del tradicional turismo de masas ligado al turismo de sol y playa. La rehabilitación y renovación urbana en destinos turísticos obsoletos, o maduros, debe entenderse como un mecanismo fundamental en la recuperación económica; y como potencial motor económico en territorios como las islas, con limitación de nuevos crecimientos por expansión sobre nuevos suelos.

A este respecto, en el Congreso se ha tenido en cuenta el régimen legal derivado tanto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR) estatal, como de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, canaria, de renovación y modernización turística, en cuanto imponen al propietario la carga de realizar obras de conservación y rehabilitación a través de la figura tradicional del deber de conservación. Propietario al que el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, extiende esta obligación por motivos turísticos y culturales.

El desarrollo práctico de este deber es crucial ante una situación de la urbanización y edificación turística –y las expectativas de su evolución e incidencia sobre la sostenibilidad ambiental, económica y social– que la citada continua superación de las cifras de visitantes a España y Canarias puede llevar a que las razones que crearon la burbuja inmobiliaria de la edificación residencial puedan repetirse, creando una nueva burbuja inmobiliaria en la urbanización y la edificación de uso turístico, cuyas consecuencias no serían muy diferentes de las registradas a partir de 2008 en este país.

Ejemplos del proceso de sobre-urbanización ilógica y sus negativas consecuencias se han mostrado en el Congreso, como ha sido el caso de El Morillo, lugar que debe ser recuperado al ser el resultado de un proceso de transformación material poco reflexivo, a impulsos de la demanda y con clara afección a valores naturales, proponiéndose una serie de medidas que recuperen las zonas naturales afectadas negativamente, a la vez que potencien una forma de ocupación más respetuosa con el medio natural y con la conformación del núcleo de pescadores originario, vinculando las actividades agrícolas y pesqueras con la actividad turística, y buscando una gestión integral del territorio.

En el Congreso también se han mostrado «buenas prácticas», como el caso de Famara, en el que, pese a procesos de planeamiento expansivo o de crecimiento a ultranza, éste ha podido ser reconducido en gran parte gracias al cambio de

modelo propugnado en la legislación; y en virtud de la misma, por una nueva planificación que ha permitido incorporar criterios de sostenibilidad en los procesos de decisión, una participación pública de la ciudadanía y una coordinada actuación de las administraciones públicas para, en suma, lograr una buena gobernanza que priorizó la conservación de los recursos naturales y culturales frente al proceso urbanizador y de desarrollo turístico de los años 1960 a 1987.

Otra Conclusión importante es que se necesita un enfoque más complejo sobre la realidad de los «lugares turísticos», asegurando que la ordenación territorial y urbana –y la configuración del paisaje asociada– se compenetran con la realidad del lugar, con la historia de la región, con sus estratos históricos, climáticos y geográficos sobre los que se levanta lo que ahora llamamos entorno, o el Convenio Europeo del Paisaje (ahora ya Tratado) denomina «paisaje».

Es el caso recogido en el Congreso para la cascada ecuatoriana de «Pailón del Diablo», que se presenta como un recurso natural óptimo para servir de motor de crecimiento económico y desarrollo social de la población local, en un entorno de gran atractivo turístico, pero en el que se han realizado infraestructuras que han privatizado el acceso a la cascada, sin que se produzca una actuación pública contundente que aplique el mandato de la constitución ecuatoriana de 2008, según la cual, las personas, comunidades y nacionalidades que habitan un territorio con riqueza natural, tienen derecho a beneficiarse de ella para mejorar su calidad de vida. No sólo es necesario promover la conservación y protección de estos lugares, sino que hay asegurar que existe una apropiación social de los beneficios correspondientes. Por ello, se propone que la actividad turística se ordene desde perspectivas ecológico-sociales, que se adapten a las necesidades del territorio y de la población, evitando buscar nuevos nichos sólo para el mercado y con el único objetivo de diversificar el producto turístico, al margen de lo que suceda con la población de la zona.

Adicionalmente, la puesta en valor de un lugar se propone, no como atractivo puntual, sino como un elemento de un conjunto de recursos naturales, históricos y culturales que, unidos, adquieran capacidad de atracción turística, y con ello de regeneración económica de ámbitos territoriales dedicados. Y como ejemplo se señala el caso del clúster de «Monte Park», en el que la coordinación de los actores públicos y privados ha logrado potenciar un escenario territorial, definido como un parque temático turístico, en el que encanto, naturaleza, gastronomía y patrimonio se combinan a la perfección.

En paralelo también se ha señalado la aparición y desarrollo de nuevas formas de demanda turística con incidencia significativa, como la transformación de ciertos medios de transporte en instrumentos específicos de un determinado tipo de turismo, destacando al respecto la incidencia previsible de los cruceros marítimos o fluviales, las potencialidades de «trenes turísticos», deportes de aventura en veleros, rafting, etc. Y en este marco se plantean las ventajas del «ecoturismo» desde la consideración básica del turismo como motor económico que puede impulsar el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales. «Ecoturismo» definido por la OMT como una actividad turística con escasa intervención del hombre, que contribuye a la protección de la naturaleza y que fomenta

el bienestar de las poblaciones locales, persiguiendo un equilibrio entre uso y protección. En él es fundamental su capacidad de generar beneficios económicos que pueden revertir en las comunidades, organizaciones y gobiernos locales, aunque no siempre lo hacen sino que, por distintas causas, quedan, en su mayor parte, en manos privadas, como es el caso de la señalada visita y observación de la cascada «Pailón del Diablo».

En este marco también se sitúa el incremento de potenciales asociados al «geoturismo» como factor de desarrollo territorial, habiéndose presentado en el Congreso el caso de las salinas de Guerrero Negro, en la Reserva de Biosfera de El Vizcaíno, sustentado en un conjunto de elementos asociados a la cultura de la sal, definidores de la Ruta de la Sal de Guerrero Negro como atractivo turístico básico de la zona.

En todo caso se señala que la diferenciación y puesta en valor de elementos singulares locales puede contribuir, especialmente en destinos turísticos maduros o incluso ya agotados, a diversificar la economía turística, frenando el despoblamiento y colaborando al posicionamiento diferenciado y especializado, frente a otros destinos turísticos. Y se recomiendan estrategias que potencien la identidad territorial, basándose en «conjuntos de recursos» que de forma aislada no tendrían capacidad de atracción, pero que interrelacionados y vinculados a la historia y la geografía local, pueden dotar de personalidad específica al territorio y servir de promoción y de revitalización mutua, creando sinergias positivas entre ellos.

Potenciar las iniciativas de los empresarios y agentes locales para que participen en la puesta en valor de los recursos disponibles, y una intervención institucional que fomente políticas que amparen las especificidades locales y que equilibre la distribución de los beneficios que se obtengan, son elementos básicos para sustentar estas nuevas formas de desarrollo presentes en una concepción más ambiciosa y compleja de lo que podríamos denominar «Turismo Rural». No se trata sólo de que el turista contacte con el medio rural y aprenda cómo viven los moradores y se impregnen de cierta tradición del lugar, sino de que, fundamentalmente, la población residente reciba los beneficios de ese contacto, tanto directos como indirectos. El reto es fabricar una nueva estructura económica de suficiente consistencia y desarrollar iniciativas relacionadas con la actividad, que logren la satisfacción del turista y beneficien al residente, potenciando la sensación de pertenencia.

Como síntesis parece existir acuerdo en que el nuevo Modelo turístico debe responder a estrategias y nuevos retos acordes con las nuevas expectativas de la sociedad, abandonando estructuras inmovilistas, debiendo darse al turismo un enfoque más complejo, que atienda a una nueva «red globalizada» de mercados, personas, información, y dinámicas que aceleran los cambios. Pero frente a esta necesidad de abordar cambios significativos en el nuevo Modelo turístico, en el Congreso aparecieron dos tendencias fuertemente diferenciadas.

La primera, partiendo de la tesis de que no es posible afrontar un crecimiento ilimitado, establece que se hace imperativo un cambio de Modelo que vaya más allá de las soluciones basadas en el mercado y en la tecnología que nos ofrece el concepto actual de desarrollo sostenible, incorporando nuevos modelos de

gestión, reorganizando el sector desde parámetros de proximidad y de satisfacción de las necesidades de la población local. Como modelos posibles se señala el «slow tourism» como alternativa que implica un bajo impacto ambiental; y el «turismo comunitario», caracterizado por su gestión y control colectivo por las poblaciones locales.

La segunda tendencia señala que son el manejo de las nuevas herramientas tecnológicas y un pensamiento abierto, innovador e imaginativo los que deberán ayudar a dibujar el nuevo Modelo, manteniendo la identificación del hombre con el medio y evitando el abuso del territorio. Deberán identificarse las posibilidades del territorio para atender a diversas actividades y usos sin repercutir en la minoración de sus valores en origen, y redirigir la materialización de esas potencialidades a lo largo del tiempo.

Y dentro de esta segunda tendencia cabe definir una postura más radical en la valoración positiva de la función turística que aboga por una mayor adaptación del territorio a las necesidades de este sector. Considera que la capacidad de carga del territorio nunca debe ser un valor estático que deba ligarse al suelo, como tampoco lo debe ser el Modelo de Ordenación Turística. Aboga por una estructura dinámica con capacidad de adaptación a los factores que interactúan en los procesos turísticos, y que sea también capaz de adaptar la capacidad de carga a los nuevos comportamientos de turistas y de la población. Se señala que la progresiva tendencia innovadora de la actividad turística exige hacer frente a los retos que la sociedad actual requiere, estableciendo medidas normativas y formas diferentes de planificación territorial y urbanística. Se critica la rigidez de la actual Ordenación del Territorio y de las determinaciones legales que presiden su elaboración para la definición del Modelo turístico, proponiendo valorar y aprobar proyectos y diseños de «excelencia» que permitan crear una situación en la que adquiera verdadero sentido transformar ese territorio, flexibilizando los contenidos de dichas regulaciones espaciales. De hecho, defiende que en el ámbito de ordenación de sectores como el turismo, la controversia tradicional entre Plan y Proyecto debe decantarse a favor del segundo.

Estos defensores de la supremacía del Proyecto sobre el Plan señalan que el objetivo turístico prioritario debe ser la demanda de alto valor adquisitivo ligada a la calidad de la oferta, lo que exige una nueva concepción en los Proyectos turísticos. Para este planteamiento es incomprensible que se sigan manteniendo todavía hoy en la legislación española los sistemas de planeamiento territorial y urbano basados en la secuencia jerárquica y reglada entre niveles de planes: Plan de Ordenación del Territorio, Plan General de Ordenación Urbana, Plan Parcial, etc. Situación que ligan a la inercia burocrática de nuestro urbanismo, donde todavía se prefiere el control según modelos predefinidos y actos reglados, a la más responsable y comprometida valoración analítica de los Proyectos. Defienden así una actuación que pilote sobre la concertación público-privada, y que los órganos administrativos de control negativo, basados en la verificación formal de normas reglamentarias, sean sustituidos por modos de colaboración activa y profesional de la administración con la iniciativa privada, al menos en la ordenación de los enclaves del turismo, centrándose las nuevas regulaciones que proponen mucho más en aspectos procedimentales que en regulaciones «estructurales y burocratizantes».

Y se señala que para definir la forma y la configuración del espacio turístico la actual regulación urbanística y territorial es absolutamente inadecuada, ya que el hecho de que la ordenación y diseño del proyecto turístico y de sus equipamientos dependan de conceptos pensados para la expansión urbana, como el aprovechamiento medio de las áreas de reparto, o un Plan Parcial reglado en sus contenidos de ordenación por el previo Plan General, como si se tratase de una rutina de crecimiento de la ciudad por extensión analógica de los tejidos preexistentes, es manifiestamente inadecuado para unos proyectos en los que las cuestiones importantes serían:

- la elección de los elementos geográficos que han de permanecer inalterados y la de los que han de quedar vacíos;
- la disposición de las piezas urbanas en el territorio con las decisiones sobre su forma y tamaño, y el modo en que conservan y a la vez modifican el paisaje contribuyendo a leerlo y valorarlo;
- cómo se relacionan formalmente la urbanización y las construcciones con el relieve;
- y cómo se incorporan al proyecto elementos geográficos como la parcelación, la vegetación, los cultivos, los cursos de agua, etc.

La propuesta de esta visión, excesivamente centrada en «proyectos singulares» que realmente son sólo actuaciones reducidas en número –aunque a veces no en consecuencias– sobre el territorio, es que la regulación de las implantaciones turísticas en el territorio lo que realmente requiere son instrumentos y procedimientos de concertación de actuaciones que deben estar mucho más elaboradas que los «planes de sectorización» y que los «convenios urbanísticos» en que ha quedado la recepción española del urbanismo concertado. En esta visión, la condición urbanística de los lugares turísticos ha de estar principalmente marcada por las actividades de los visitantes, que es lo determinante del carácter de cada destino y cada producto turístico, aunque evitando el riesgo de gentrificación y posible pérdida de identidad de los lugares afectados.

El equipamiento turístico asociado al lugar debería ser incentivado, mejor que regulado con estándares, ya que el desarrollo de los equipamientos turísticos es la base para la diversificación y la maduración de las economías turísticas como economías de servicios. Por ello, el equipamiento cultural y de ocio turístico debería considerarse un uso lucrativo, componente del beneficio de la explotación de los productos, y no de cesión obligatoria ni de gestión pública, como es lo establecido para el equipamiento urbano habitual. Y este incentivo, junto con otros como la concesión de mayor superficie de equipamiento lucrativo en determinadas condiciones, es el que debería ser objeto de atención e instrumentación por el planeamiento urbano.

En el lado negativo de esta reivindicación del Proyecto turístico frente a la Planificación integradora territorial y urbanística, hay que citar que se olvida en este posicionamiento que la mayoría de las transformaciones que se han registrado en el territorio provienen de actuaciones de pequeños y medianos promotores

turísticos donde lo que ha prevalecido no es la «excelencia del proyecto singular», sino la obtención de un beneficio rápido a corto plazo. Y que sólo gracias a la «rigidez» de esos planeamientos urbanísticos y territoriales esos numerosísimos procesos de transformación urbanizadora han podido ser relativamente limitados. Abrir la flexibilidad de la interpretación/cambio de las normas y del planeamiento, ¿mejoraría la situación global del territorio o generalizaría aún en mayor medida los desafueros ambientales y territoriales registrados por actuaciones de promoción turística en países como España?

## **16.6. Nuevas herramientas: de la planificación y evaluación estratégica al papel de las evaluaciones de impacto**

### **16.6.1. Introducción**

Finalmente, en esta Tercera parte del libro se considera la necesidad de poner a disposición de la sociedad Nuevas Herramientas que permitan abordar con éxito el objetivo de lograr un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más equilibrado y cohesionado desde la perspectiva socioeconómica. En particular se incorpora el revalorizado papel de la Planificación Estratégica y de las Evaluaciones de Impacto, Ambientales o Estratégicas del planeamiento urbanístico, territorial y sectorial, en un marco en el que dichas evaluaciones y su aplicación a las señaladas planificaciones sigue cuestionada, no sólo por problemas metodológicos o de contenido, sino por los vinculados a su proceso de implementación, a su papel en la toma de decisiones, al seguimiento de efectos reales («monitoring») que escasamente se realiza y que mucho menos se tiene en cuenta adecuadamente en los imprescindibles procesos de «feed back» necesarios, y, por último, por los problemas vinculados con la inadecuada estructuración de la participación pública en dichos procesos de evaluación.

En el marco de dotar de importancia creciente a los procesos de Evaluación, es imprescindible lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones generales de planes, programas, proyectos y actuaciones, cualquiera que sea el tipo de evaluación que se desarrolle: EIA, EAE, evaluación de sostenibilidad, económico-financiero (gastos/ingresos), de costes y beneficios (incorporando todos los efectos externos positivos, en forma de subvenciones, y negativos, en forma de tasas e impuestos) o multicriterio, que incorpore, al menos, la evaluación de los efectos sobre la huella ecológica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el ciclo de carbono. Y ello porque todas estas Evaluaciones son imprescindibles para lograr que las distintas políticas, planes territoriales, ambientales, urbanos, actuaciones infraestructurales, o de uso y explotación de recursos no renovables respondan realmente, como paso previo a la toma de decisión o aprobación y ejecución de los mismos, a los intereses generales y a los Objetivos buscados con las mismas. Porque en las Evaluaciones sobre el uso y gestión de los recursos públicos muchas veces se detecta una frecuente falta de objetividad, y a veces

se evidencian prácticas perversas favorecedoras de intereses particulares o de los poderes económico-financieros.

Adicionalmente, la constatación de que los recursos para la intervención pública van a ser limitados durante un largo periodo de tiempo, y de que va a ser muy difícil evitar una reducción de los fondos disponibles para la inversión pública, al menos hasta el año 2021, exige recuperar un papel central para la Evaluación y la correspondiente selección y priorización de inversiones en función de su rentabilidad socioeconómica y de su incidencia territorial y ambiental.

En síntesis, ha quedado claro que es imprescindible la evaluación de resultados de los planes, y el realimentar métodos –en función de los mismos– en la intervención territorial, ambiental y urbana con la colaboración proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos. La idea de la «planificación como proceso» está cada vez más presente en este tipo de actuaciones, y particularmente sobre ámbitos supra-municipales y sobre la ciudad consolidada, por lo que se aprecia la necesidad indispensable de evaluar métodos y resultados para poder corregir errores e ir perfeccionando los modos de intervención, con la señalada colaboración proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos.

Frente a esta necesidad, el análisis de resultados es escaso en la práctica administrativa, y se observan carencias importantes en los métodos de evaluación que deberán perfeccionarse y contrastarse con la realidad. Para ello, se reafirma la estricta necesidad de que los Planes de ordenación territorial y urbana, o los Planes o actuaciones que presenten una cierta incidencia territorial, incorporen procesos de evaluación «ex ante» (que justifiquen que las actuaciones que se incorporan en los planes son las más adecuadas para el cumplimiento de los Objetivos previstos) «intermedias» (de seguimiento de los efectos del Plan a medida que se van ejecutando las actuaciones previstas en el mismo, para comprobar que no se producen desviaciones respecto a los efectos previstos sobre los Objetivos buscados por el Plan y, en su caso, establecer las medidas correctivas que se precisen) y «ex post» para valorar el grado de alcance de los Objetivos por las actuaciones terminadas del Plan.

Este proceso dota al Plan de un carácter continuado, adaptativo y proactivo respecto a los Objetivos definidos para el mismo. Condiciones imprescindibles para avanzar hacia un nuevo Modelo de desarrollo, que siempre va a exigir mecanismos claros y precisos para prever y evaluar los efectos socioeconómicos, ambientales y territoriales asociados a la intervención sobre el territorio.

Adicionalmente, el seguimiento «intermedio» y «ex-post» de los efectos de las actuaciones y políticas con incidencia territorial y ambiental, y la necesidad de que todo proceso de planificación sea continuo, reflexivo y adaptativo, exigen la puesta en marcha de «Observatorios Territoriales», encargados de la elaboración de Informes periódicos, anuales o dentro de una legislatura, que clarifiquen el grado de consecución de los Objetivos previstos por el planeamiento territorial y urbano; y la necesidad de introducir modificaciones en la planificación, en su caso, para corregir las desviaciones que se hayan producido respecto a los señalados Objetivos. Además, la información, resultados y recomendaciones deben ser totalmente públicos y transparentes en sus fuentes, desarrollo e implicaciones.



Esta puesta en marcha de Observatorios territoriales es hoy en día mucho más viable para las administraciones públicas por la disposición de instrumentos y tecnologías suficientes para seguir la evolución de las dinámicas territoriales y urbanas, en sus dimensiones positivas y negativas, utilizando las potentes bases de datos disponibles y los sistemas de información territorial. Y, aunque en su conjunto los resultados de la aplicación de estos instrumentales han sido muy variados, ya existen experiencias satisfactorias –algunas destacadas en el 8CIOT-8CDU– que pueden ayudar a servir de pauta para una actuación óptima.

Por último, hay que señalar que, con el marco del proyecto de reforma de la legislación urbanística canaria, en el Congreso se ha reflexionado sobre las nuevas herramientas que parecen recomendables en materia urbanística y territorial para el deseado avance hacia un nuevo Modelo de desarrollo, recogiendo en el último epígrafe de esta ponencia las aportaciones derivadas de dicha reflexión.

### 16.6.2. El papel de la Planificación y Evaluación Estratégica Territorial y Urbana

Con respecto a la creciente incidencia de la Planificación y Evaluación Estratégica en el campo territorial, en el Congreso se han destacado sus posibilidades frente a una Planificación territorial y urbana tradicionales, que se consideran excesivamente ligadas a la definición de los derechos de los propietarios del suelo para edificar, y cuya complejidad procedimental, junto a las recurrentes modificaciones, revisiones y adaptaciones legales de su contenido, empantanaban su efectividad normativa e instrumental. Y en las que, además, son frecuentes las disfuncionalidades en el procedimiento administrativo, no sólo en las fases iniciales, sino, posteriormente, por su incapacidad de pensar en la gestión y seguimiento interactivo del Plan como proceso inseparable de su formulación y aprobación. Por ello se defiende una integración entre la Planificación Estratégica y la Planificación territorial y urbana, ajustando procedimentalmente la tramitación de los instrumentos urbanísticos y de Ordenación del Territorio a las tres características básicas de la planificación estratégica: la incorporación del análisis prospectivo (las bases instrumentales y el plan de comunicación); la coordinación multinivel (el proceso de evaluación y análisis estratégico) y la importancia de la capacidad ejecutiva (el plan de acción y seguimiento).

Esta integración puede considerarse en parte ya producida en muchas prácticas de Ordenación del Territorio en las que la prospectiva, la coordinación multinivel y el seguimiento/evaluación de las actuaciones incluidas en el Plan eran normalmente incorporadas. Pero, en todo caso, se ha valorado positivamente la conveniencia de propiciar planificaciones territoriales y urbanas estratégicas, incrementales, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva, capaces de adaptarse a las nuevas tecnologías y modos sociales de creciente e irreversible implantación como, por ejemplo, la economía colaborativa potenciada por las TIC, o las nuevas posibilidades que aportan éstas a una gestión más eficiente y sostenible de los territorios, de las ciudades, y de su gestión.



Porque es necesario destacar el mantenimiento de una inadecuada estructuración de la participación pública en todo el proceso de Planificación territorial y urbana, que las prácticas de la Planificación Estratégica pueden ayudar a mejorar, en línea con lo ya establecido en la Segunda parte de este libro. Y señalar que la nueva regulación española de los procesos de Evaluación de Impacto (Ley de 2013) mantiene una inadecuada e insatisfactoria regulación estatal para los Informes de Sostenibilidad Ambiental (ISA) y, en particular, sobre lo referido a la realización, contenido y aplicación de las Memorias Ambientales en los procedimientos de la anteriormente denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Porque una necesidad básica en la articulación de esta EAE a planes y programas, es la ya señalada incorporación, como mínimo, de los efectos de los planes, programas, proyectos o actuaciones a evaluar 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 mejora de la eficiencia energética (energía total consumida antes y después de la actuación por unidad de producto o servicio).

Algunas Comunidades autónomas han introducido modificaciones ejemplares, a compartir, en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica (EAE) del planeamiento para que éstas viabilicen una gobernanza del territorio que posibilite compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo de 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 EAE.

Así, en las aportaciones al 8CIOT/8CDU se han presentado ejemplos positivos y posibilistas de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) al planeamiento, definiendo dicha EAE como paradigma de la gobernanza del territorio en la búsqueda del desarrollo sostenible. Y ello porque la EAE, en teoría, permite compatibilizar la protección del medio ambiente con el desarrollo de las ciudades y el territorio, incorporando ventajas como: establecer el estudio de alternativas del planeamiento; ser el análisis ambiental previo a la redacción técnica del planeamiento; incorporar una mayor participación pública y plazos más amplios de exposición del plan, aumentando la garantía al derecho a la información ambiental; y, por último, establecer la obligación de remitir al órgano ambiental los informes de seguimiento del cumplimiento de los condicionantes ambientales del plan señalados para su aprobación.

En este sentido en el Congreso se han analizado los resultados de normativas como la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) y su reforma de diciembre de 2015, que pilotan en gran parte en la confianza sobre el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica que, teóricamente, debería permitir corregir los errores de una deficiente aplicación de la evaluación ambiental histórica del planeamiento en esa Comunidad, como consecuencia de que no se observaban correctamente las afecciones y los riesgos ambientales en la elaboración de los

estudios de contenido ambiental de los planes. Frente a esta situación, en la nueva regulación se enfocan adecuadamente las tres fases para la consecución de una eficaz gobernanza del territorio a través de la EAE de los planes: el conocimiento del territorio con la identificación de sus condicionantes ambientales; la posibilidad de establecer Estrategias para el desarrollo sostenible de las ciudades y del territorio; y la capacidad de trasladar las anteriores determinaciones estratégicas al planeamiento urbanístico. Y ello junto a una mucho mejor información y transparencia pública, explicación de las causas y causantes de los impactos ambientales y territoriales, concertación social de los objetivos a conseguir, y búsqueda de una mayor corresponsabilización social en su alcance.

Otro grupo de aportaciones del Congreso se centra sobre el tipo de intervención que exige la EAE y quién lo determina en el caso de los Proyectos de Actuación Canarios. Se critica la regulación propuesta, concluyendo que no puede determinarse de manera genérica, dada la caracterización de estos Proyectos, que la adecuación de la ordenación pormenorizada a la ordenación estructural del Plan que ellos implican, pueda conllevar la sujeción a evaluación ambiental estratégica simplificada, porque se presuponga una ausencia de efectos significativos sobre el medio ambiente, dado que ambas evaluaciones han de hacerse a distinta escalas. Y se propone una solución centrada en que, en cada caso, sea la administración pública competente para la aprobación del plan de ordenación urbanística o territorial, la que pueda exigir que se tengan en cuenta los aspectos no específicamente considerados en la primera evaluación ambiental del conjunto del Plan.

### 16.6.3. El papel de la Evaluación de Impacto en la Planificación Territorial y Urbana

En el 8CIOT-8CDU ha destacado el incremento de la preocupación, con respecto a Congresos anteriores, por los procesos de Evaluación de Impacto y su progresiva incorporación a la práctica de la Ordenación del Territorio, el Medio Ambiente y el Urbanismo. Y en las ponencias presentadas se ha pasado de la fuerte crítica que se planteaba en Congresos anteriores a todo el proceso reglado de Evaluación de Impacto, a una visión más posibilista y de búsqueda de soluciones y protocolos de aplicación de estas evaluaciones a casos específicos.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) exigida por la normativa europea y española para los planes territoriales, ambientales o urbanos, así como para los planes o actuaciones sectoriales, viene regulada por la normativa aprobada en España en 2013. Normativa que ha sido un paso atrás en el proceso de clarificación de estas Evaluaciones, aumentando la confusión de contenidos y procedimientos, y manteniendo la ausencia de mecanismos eficaces de seguimiento ambiental. La aplicación de la EIA a la planificación territorial, urbanística y sectorial sigue cuestionada, no sólo por problemas metodológicos o de contenido de la EIA, sino por los vinculados a su proceso de implementación y a su papel en la toma de decisiones, tanto por un inadecuado seguimiento de efectos (monitoring), que escasamente se realiza y mucho menos se tiene en cuenta adecuadamente para una planificación proactiva e interactiva, como por el mantenimiento de una inadecuada

estructuración de la participación pública. Se mantiene la crítica a la regulación estatal de los Informes de Sostenibilidad Ambiental (ISA) y, en particular, sobre lo referido a la realización, contenido y aplicación de las Memorias Ambientales en la EIA del planeamiento urbanístico. Así, un concepto fundamental para la evaluación de la sostenibilidad ambiental y el equilibrio territorial, como el de capacidad de acogida de un territorio, sigue sin estar presente en las metodologías al uso, a la vez que la nueva legislación abre puertas traseras al tratamiento diferenciado (y más favorable) de infraestructuras y proyectos de fuerte impacto ambiental y territorial como el fracking, o los proyectos con afección a la Red Natura 2000. Y no se recogen necesidades básicas en la aplicación de estas EIA a planes y programas, como sería la señalada incorporación, como mínimo, de los efectos de los planes, programas, proyectos o actuaciones a evaluar 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 mejora de la eficiencia energética (energía total consumida antes y después de la actuación por unidad de producto o servicio).

No obstante, la búsqueda y propuesta de Protocolos, tanto para la evaluación de impacto ambiental (EIA), como para la de sostenibilidad han estado muy presentes en el Congreso. Con respecto a la primera, aplicada a la Isla de La Graciosa, se destaca la importancia, en entornos protegidos de gran sensibilidad ambiental, de la evaluación de impacto ambiental como instrumento preventivo, al aplicarse en ámbitos que por su propia naturaleza requieren evaluar incluso proyectos de escaso impacto. Con respecto a la segunda, se han propuesto protocolos para evaluar planes de sostenibilidad en espacios naturales protegidos, aplicados de forma práctica al Programa Marco de Sostenibilidad de la finca patrimonial del Estado «Isla de La Graciosa», definiendo 37 aspectos ligados a las líneas de actuación del Programa y a sus Objetivos para considerar el grado de ejecución y cumplimiento de los mismos.

Otro aspecto complementario mostrado en el Congreso es el progresivo incremento de aspectos e Informes a elaborar e incorporar en los procesos de Evaluación. Así, la normativa vigente (Ley estatal 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública) incorpora el deber de las administraciones públicas de someter a Evaluación de Impacto sobre la Salud las normas, planes, programas y proyectos, por lo que existe una obligación de evaluar los efectos del planeamiento urbanístico y territorial sobre la salud, existiendo la posibilidad de que la no realización de esta evaluación pueda implicar la nulidad de pleno derecho del Plan. De forma más concreta, normativas autonómicas que desarrollan dicha ley, como la Ley 16/2011 de Salud de Andalucía, y el Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación de Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establecen, de forma clara, que el informe de evaluación de impacto en salud tiene carácter preceptivo y vinculante, lo que refuerza la capacidad de anulación de pleno derecho de los planes que no incorporen el correspondiente informe en esta Comunidad.

En síntesis, un nuevo Modelo de desarrollo exige mecanismos claros y precisos de Evaluación de Impacto de los planes territoriales, ambientales o urbanos,

así como, con mucha más razón, de los planes o actuaciones sectoriales, siendo preciso corregir las insuficiencias que la Ley de Impacto Ambiental Española, de 2013, presenta. En ese sentido, es muy recomendable el establecimiento de Protocolos Autonómicos específicos, adaptados a las características propias de cada Comunidad Autónoma para las Evaluaciones de Impacto.

#### 16.6.4. La pertinencia de cambios en las regulaciones urbanísticas y territoriales

En el 8CIOT-8CDU también han sido objeto de consideración aspectos que deberían ser relevantes de las nuevas regulaciones urbanísticas y territoriales, varios de los cuales ya han sido objeto de consideración detallada en páginas anteriores (la regulación de los núcleos rurales, a los que nos hemos referido en un epígrafe anterior; la inadecuación de la normativa urbanística y territorial actual para una adecuada participación pública, no ya sólo en los procesos de planificación, sino en el propio proceso de discusión y aprobación de nuevas regulaciones o de modificación de las existentes, aspecto tratado en la Segunda parte de este libro; la regulación asociada a los Planes Especiales de Protección (PEP) de conjuntos históricos, también recogida en un epígrafe anterior; considerar la regulación de la rehabilitación y renovación urbana como un mecanismo fundamental en la actual situación española, con tratamiento en un epígrafe específico; o, por último, la regulación del desarrollo de proyectos turísticos de envergadura, considerada en un epígrafe anterior).

En todo caso, ha quedado patente que se necesita una progresiva adaptación de las normativas territoriales, urbanas y de incidencia territorial a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio. Los nuevos procesos legislativos deben ser reflexivos e innovadores; deben partir de unos Objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía de la forma más amplia posible; y deben responder adecuadamente a las realidades concretas que pretenden regular, evitando el incremento en la «judicialización de los conflictos» incorporando nuevas formas de gobernanza que garanticen la máxima concertación y acuerdos previos, y que aseguren la colaboración entre las administraciones públicas, el ámbito científico y la sociedad civil. De hecho, y como reflexión sintética de los aspectos recogidos en el 8CIOT-8CDU cabría señalar que, adicionalmente a los aspectos anteriores, las nuevas regulaciones, de una forma general:

- Deben diseñar herramientas y «reglas de juego» para el territorio y la ciudad que sean más estratégicas, incrementales y proactivas, y lo suficientemente flexibles para adaptarse a las nuevas tecnologías y modos sociales de creciente e irreversible implantación, como, por ejemplo, la economía colaborativa surgida a partir de las TIC, o las nuevas posibilidades que aportan éstas a una gestión más eficiente y sostenible de los territorios y ciudades, y de su gestión.
- Para propiciar Modelos sostenibles y cohesionados de desarrollo urbano y territorial, deben integrar en la ordenación territorial y urbana la planificación de infraestructuras, tecnologías y sistemas que funcionen en «circuito

cerrado» o con «metabolismo circular»; es imprescindible la coherencia y complementariedad entre la dimensión económica y la dimensión territorial y urbana, asegurando la viabilidad conjunta –territorial y económica– de las inversiones con incidencia sobre el espacio. Lo que exige contar más con la sociedad y la comunidad científica en su formulación y desarrollo, asegurando la existencia de una diversidad técnica y de sensibilidades imprescindibles para un conocimiento correcto de los procesos territoriales y urbanísticos.

- En el diseño de las reformas o promulgación de nuevas normas debe existir una diversidad técnica y de sensibilidades acordes con el carácter «transdisciplinar» del Urbanismo y de la Ordenación del Territorio, imprescindible para un correcto conocimiento y regulación de los procesos territoriales y urbanísticos.
- Las normas y procedimientos deben estar claros, ser comprensibles para la población y estar correctamente articulados y definidos para que no den posibilidad a interpretaciones arbitrarias de las mismas y a la judicialización de los procesos. Igualmente debe estar clara la articulación de formas de participación e integración de los agentes sociales en la toma de decisiones, particularmente en aquellos casos en que se sustenten sobre «acuerdos» o «convenios» con la iniciativa privada.
- Es imprescindible mantener el nivel regional de regulación y planificación territorial para compensar la sensibilidad de los niveles locales a reproducir comportamientos clientelares que respondan a los poderes hegemónicos presentes.

De forma más específica con respecto a esta última recomendación/conclusión, en el Congreso se ha señalado la capacidad de la normativa urbanística y territorial autonómica para, en base a la legislación estatal y a las sentencias del Tribunal Constitucional, delegar en al ámbito local las competencias de aprobación en materias, entre otras, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos, manteniendo la necesaria coordinación desde el ámbito regional del planeamiento urbanístico y territorial en dicha administración local (Cabildos y Ayuntamientos). Desde la perspectiva de la naturaleza concurrente de las políticas de incidencia territorial y urbana que se desarrollan desde los diferentes niveles político-administrativos, el criterio del Tribunal Constitucional siempre ha sido el de procurar la coordinación, y en su caso cooperación interadministrativa. Pero en caso de no existir consenso, siempre ha señalado que debe primar el «interés general» al que, en teoría, sirven, en primer lugar, las políticas sectoriales cuya competencia recae en la Administración General del Estado y, en segundo lugar, en la normativa autonómica aplicable. En este marco es en el que se explica la recomendación de priorizar la existencia de una Ordenación del Territorio establecida desde la instancia Autonómica que permita definir el Modelo de desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma, que debe ser determinante de la adecuación al mismo de los desarrollos territoriales y urbanísticos de las Administraciones locales.

Otro aspecto importante a destacar de la ponencia que expuso la situación en Cuba, es el papel de la propiedad del suelo en el desarrollo de políticas de interés general, y las potenciales contradicciones inherentes al proceso de desarrollo de las mismas. Teóricamente, la planificación territorial y urbana, como potestad pública que es, devendría una tarea más sencilla si la propiedad del suelo fuese pública, pues no aparecería, en principio, esa tensión que caracteriza la existencia de una propiedad privada que se debe plegar ante la ordenación del planificador. Sin embargo, en Cuba, el hecho de que el Estado ostente la titularidad del suelo y se planifique de modo centralizado la economía, no significa que la planificación siempre responda a las necesidades locales. En la práctica, la lejanía entre planificación centralizada y realidad local impone una distancia clara entre las previsiones nacionales y la realidad municipal y de sus poblaciones, lo que impide que el municipio gestione el desarrollo urbano de acuerdo con los intereses de la ciudad, ya que el gobierno local no puede planificar un suelo que casi en su totalidad es patrimonio estatal, o está en manos de instituciones o empresas estatales. El resultado es que las decisiones de la Administración municipal carecen de eficacia y no pueden aplicar una estrategia propia capaz de responder a las necesidades locales.

Con respecto a la necesidad de ser imaginativos en la incorporación de nuevas herramientas de análisis, diagnóstico, evaluación y planificación, cabe citar como ejemplo, la problemática ligada a la expansión de las urbanizaciones extensivas, de los fenómenos metropolitanos y de las regiones funcionales urbanas, con incrementales niveles de dispersión de la urbanización por el territorio, que plantean problemas ligados a su caracterización y relación con indicadores de eficiencia y sostenibilidad territorial y ambiental. En el Congreso se ha presentado un «índice sintético de dispersión urbana» construido a través de un análisis factorial bayesiano, considerando doce indicadores municipales característicos de cada uno de los municipios de la Comunidad Valenciana, que permiten jerarquizar y analizar la distribución espacial de la dispersión urbana en la Comunidad Valenciana y su posible relación con indicadores de eficiencia y eficacia de la gestión urbanística y financiera de cada ayuntamiento y con indicadores de sostenibilidad ambiental en los mismos. Lo que es útil para definir el papel y tratamiento que deben y pueden tener las periferias que emergen en ese modelo disperso de urbanización en red, siendo en todo caso la Ordenación del Territorio la que debe identificar las variables y funciones que deben configurar esta nueva realidad territorial. Y particularmente en el ámbito litoral, donde, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana –y no sólo en ella– actuaciones como las costeras continúan sin insertarse en un marco de Ordenación del Territorio, o de Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC), sino que se multiplican de manera dispersa a nivel sectorial y municipal, cuando debería ser una ordenación territorial basada en dicha GIZC, que integrara conjuntamente el medio terrestre y el medio marino, al menos en lo que afecta a la plataforma costera, la que regulara el desarrollo sostenible y la protección del patrimonio en estos ámbitos litorales.

Una parte importante de los contenidos del 8CIOT-8CDU giró alrededor de la propuesta de reforma integral de la normativa urbanística canaria, cuya justificación se centra en que las normas territoriales y urbanísticas aprobadas en

Canarias, desde 1985 a la actualidad, así como su desarrollo y aplicación por los instrumentos de planeamiento, se han convertido, en buena medida, en una carga que va mucho más allá de lo necesario para la consecución de los fines que las justifican; lo que, en ocasiones, dan lugar a obstáculos no siempre explicables, que dificultan o, incluso impiden, un desarrollo racional y sostenible del territorio. Y ello no sólo por la complejidad de ese conjunto de leyes y reglamentos, sino también por la complejidad de algunas de las reglas que establece, por la rigurosidad formal excesiva de muchas, por las contradicciones entre ellas, por la imprecisión de otras, e incluso por los vacíos regulatorios generados.

Atendiendo a este diagnóstico la propuesta de modificación normativa se centra sobre la regulación de la propiedad urbana, la ordenación por planes, los modos de ejecución, las técnicas de intervención pública sobre los usos del suelo y la disciplina territorial y urbanística, y establece como criterios básicos:

- el de simplificar, reduciendo cargas y trámites, a la vez que se clarifican los procedimientos que guían las acciones de las distintas Administraciones públicas y sus relaciones,
- racionalizar, evitando duplicidades e incoherencias, eliminar la dispersión de normas y corregir los excesos regulatorios,
- y actualizar el marco normativo, incorporando las nuevas necesidades, como la renovación de la ciudad consolidada.

Atendiendo al impacto de la crisis económico-financiera en las islas, el Anteproyecto de Ley señala que busca un equilibrio centrado en facilitar la actividad económica y social en los suelos aptos para ser desarrollados o recuperados, renovando las reglas aplicables, y, en paralelo, proteger y conservar los espacios y los suelos más valiosos, ya sea por sus valores naturales –espacios naturales, suelos rústicos–, ya sea porque aseguran la sostenibilidad de aquel desarrollo –compacidad de lo urbano, restricción de los suelos turísticos. Además, el Anteproyecto recoge la necesidad de acomodar la ordenación y la intervención a los modos particulares de ocupación y uso del territorio que se dan en las islas, de forma que, sin menoscabo de la protección, la regulación se acerque a la realidad insular.

Sobre el señalado Anteproyecto de Reforma quedó de manifiesto la existencia de hondas discrepancias entre los Congresistas, tanto en los aspectos formales como en los sustantivos. Con respecto a los primeros, aunque se puede valorar el retornar a un único texto legal (simplificación normativa), se critica, fundamentalmente, la extensión de la derogación a las directrices de ordenación general del territorio, que deja a éste sin la adecuada regulación supramunicipal, así como que en el equipo técnico encargado del diseño de las líneas maestras de la reforma no haya existido una diversidad técnica y de sensibilidades más acordes con los enfoques y conocimiento de los procesos territoriales y urbanísticos de las islas, lo que tiene consecuencias negativas en la regulación propuesta.

Desde el punto de vista sustantivo las principales objeciones a la propuesta de nueva regulación canaria aparecen por la dificultad de un único texto para incorporar las complejidades del sistema urbanístico/territorial canario, aunque



se justifique por la ineficacia actual de los procesos de planeamiento y de gestión, que a la postre desembocan en una situación de práctico bloqueo de la acción de los poderes públicos. Pero se critica la irrupción de procedimientos monofásicos en la aprobación de los planes urbanísticos generales por parte de los propios municipios, así como la asignación a los mismos de la fiscalización ambiental de sus propios planes, y el reconocimiento de usos más intensivos en suelo rústico, con la supresión de algunos controles.

Con esta modificación legislativa se cuestiona que queden debidamente garantizados los intereses supramunicipales; y que la norma favorezca un desarrollo ambientalmente sostenible, socioeconómicamente cohesionado y territorialmente equilibrado para el interés regional. También se cuestiona que los controles de legalidad, que corresponderían a la administración promotora, sean viables en el marco del actual estado de funcionamiento de las administraciones públicas canarias, lo que seguramente incrementará la ya excesiva judicialización de los procesos urbanísticos y territoriales.

Por lo que respecta a la participación pública, que se considera un aspecto clave en el establecimiento de nuevas normativas urbanísticas y territoriales como base para una buena gobernanza, sobre todo allí donde existe escaso reconocimiento de las ventajas de la OT como política pública, existe falta de arraigo de la OT en la cultura de la planificación, y hay una clara falta de cultura participativa motivada por una ausencia de concienciación social, también se produce una fuerte contestación a la nueva regulación urbanística Canaria propuesta. De hecho, se echa en cara a sus promotores que se haya desaprovechado la oportunidad que representa la tramitación del nuevo proyecto de reforma de Ley del Suelo de Canarias para haber contado con adecuados procesos de participación ciudadana en su elaboración o en la regulación de la propia formalización del planeamiento que, por contra, el texto del anteproyecto analizado ciñe a un procedimiento administrativo «monofásico» en manos de las autoridades locales (municipios) que son los que pueden aprobar, en régimen de autonomía, su propio planeamiento. Y ello en un marco en el que la participación ciudadana ha pasado de voluntaria a obligatoria en los momentos previos de tramitación de los planes, tal y como establece, con carácter general para todas las normas con rango de ley y reglamentos que elaboran las AA.PP., las recientemente aprobadas Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (ambas publicadas en el BOE 236, de 2.10.15). Y se critica que el mismo proceso de elaboración y discusión del propio anteproyecto ha impedido la participación del ciudadano a título individual, algo que sí ha sucedido en otros procesos presentados en el Congreso como, por ejemplo, en el proceso de revisión de las Directrices de OT del País Vasco.

Otros aspectos tratados en el Congreso han sido el vacío normativo existente en materia económico-financiera sobre cómo tratar y reflejar contablemente el proceso urbanizador y, por ende, la entrega de terrenos que queda enmarcada en el mismo, así como procesos consistentes que permitan una adecuada incidencia socioeconómica sobre el conjunto de la población afectada, de comportamientos



generadores de plusvalía que en la actualidad son objeto de apropiación privada. O también los procesos y procedimientos de valoración del suelo, y la necesidad de una articulación clara y equitativa de los mismos.

Particularmente en Canarias, región que por su limitación territorial debe prestar singular atención a la evolución del precio de la tierra, especialmente en el caso del medio rural si se pretende la subsistencia de los cultivos, la protección del medio natural como un recurso escaso, o la posibilidad de llevar a cabo infraestructuras públicas de interés general. Sin embargo, el factor de corrección por localización aplicado en las valoraciones del suelo en Canarias no corrige adecuadamente el sesgo por localización o ubicación ligado a su limitación geográfica, su peculiar orografía y su elevada densidad demográfica, dando lugar a que con su aplicación el valor del suelo rural pueda superar incluso el valor medio del suelo urbano, lo que hace que peligre la propia subsistencia del suelo rural con aprovechamiento agrícola, pudiendo llegar a convertirse en un activo refugio a la espera de su urbanización, más que en un activo productivo. De hecho, con la regulación analizada los valores obtenidos del factor de corrección por accesibilidad a núcleos de población es el que determina cómo se incrementa el precio de la tierra, ya que el resto de los factores de corrección no tienen una variación tan pronunciada por las limitaciones que introduce en los mismos el Reglamento vigente.

En el Congreso se ha dado también particular importancia a la comparación entre la normativa estatal y la normativa Canaria para llevar a cabo el principio de compensar por conservar, apreciándose que en esta última se exige una entrega de terrenos añadida, indemnizando de esta forma a los propietarios de terrenos de suelo rústico para que continúen conservando y manteniendo sus terrenos y participen económicamente del resto de terrenos que, clasificados urbanísticamente como susceptibles de urbanización, son generadores de plusvalías. Se establece que la cesión de terrenos se entienda como una pérdida en el momento de la cesión y un mayor beneficio en el momento de la enajenación, consideraciones que tienen importantes repercusiones fiscales no consideradas en el momento de la regulación.

La ausencia de la valoración de consecuencias socioeconómicas finales para los implicados se aprecia también en el abuso de la figura de la actuación de dotación, regulada en el artículo 7.1b) del 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. O cómo los cambios en la legislación urbanística madrileña, desde su aprobación el 17 de julio de 2001 de la Ley 9/2001 del Suelo de Madrid, han estado encaminadas, especialmente tras la crisis inmobiliaria, a reducir los deberes de los propietarios de suelo, destacando la reducción de las cesiones de redes públicas, las relativas a la reserva de vivienda de protección dentro de los nuevos desarrollos, o la limitación del número de alturas. Todas ellas modificaciones realizadas mediante las denominadas leyes de acompañamiento de los presupuestos madrileños, sorteando de este modo el oportuno debate social.

La consecuencia que se deriva de estas ponencias es que parece clara la necesidad de una revisión del marco urbanístico para que se permita una adecuada valoración del suelo, de los procesos de compensación y de la recuperación de las

plusvalías que las operaciones en suelo urbano generan en el actual nuevo contexto del sector inmobiliario, estableciendo posibilidades de reversión de las operaciones, acotando derechos pero también deberes de los propietarios, e impidiendo un nuevo ciclo de especulación que afectaría ya no al suelo en general, sino al suelo habitado objeto de procesos de regeneración, revitalización o restauración.

# 17 El plan nacional de paisaje cultural. Una iniciativa para el conocimiento, la cooperación y la salvaguarda de paisajes de alto interés cultural\*

Rafael Mata Olmo

*Geógrafo*

*Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid*

## 17.1. La apertura y democratización del patrimonio y el paisaje como contexto del plan nacional de paisaje cultural

Este texto aborda el contexto, la concepción y objetivos del Plan Nacional de Paisaje Cultural (PNPC), su metodología y algunos resultados de su breve andadura en el terreno del conocimiento, la salvaguarda y la cooperación para la gobernanza<sup>1</sup> de paisajes de alto interés cultural en España. No constituye una presentación institucional. Las reflexiones que se aportan proceden, por una parte, de la

\* Proyecto I+D del Programa Estatal de fomento de la investigación científica y técnica de excelencia CSO2015-65787-C6-1-P. Paisajes Culturales de la Lista del Patrimonio Mundial.

1. Se emplea aquí el término gobernanza como «modalidad reforzada de buen gobierno fundamentada en un papel insustituible del Estado», de acuerdo con ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011): «Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, pp. 295-319.

experiencia propia en investigación básica y aplicada sobre paisaje, en particular de paisajes con importantes valores patrimoniales (reconocidos o no institucionalmente), y, por otra, de la participación en los últimos años en la redacción del documento final del Plan y, como Secretario, en la Comisión de Seguimiento del mismo.

El sentido y la formulación del PNPC, más allá de su alcance jurídico e incardinación administrativa, debe entenderse en el marco de la ampliación semántica y política de la noción de patrimonio, del «nuevo patrimonio» que, en buena medida, preconiza el Convenio-marco sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad (Consejo de Europa; Faro, 2005) (Fojut, 2009), y que converge en muchos aspectos con el también renovado enfoque del paisaje y la agenda política del Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, Florencia, 2000).

Efectivamente, en la evolución reciente de los conceptos y de las políticas de patrimonio y paisaje se observa una tendencia clara a la convergencia y la complementariedad. Se trata de una evolución constatable tanto en el ámbito de los estudios y de las iniciativas de conservación del patrimonio, como entre quienes –como en mi caso– parten de la caracterización del paisaje y de sus políticas, y se aproximan a partir de ahí al hecho patrimonial.

No es éste el lugar para llevar a cabo un análisis detallado del concepto de patrimonio y de su ampliación acumulativa de significados<sup>2</sup>. Tampoco, de hacerlo con la polisémica noción de paisaje. Conviene no obstante retener algunas claves que permitan contextualizar la visión y planteamientos del PNPC en el proceso de encuentro entre patrimonio y paisaje en la escala del territorio.

La palabra patrimonio –en el ámbito de los hechos histórico-culturales– puede utilizarse, a nuestro juicio, desde dos perspectivas. Por una parte, de un modo descriptivo, para referirse a los objetos –bienes (materiales o inmateriales)– que se considera deben ser preservados; por otra, desde un punto de vista proactivo, como si de un verbo se tratara, para evocar la intervención sobre esos hechos patrimoniales, su gestión y uso público. El patrimonio es, de ese modo, objeto y acción, producto y proceso. Como dice Graham Fairclough, glosando la Convención de Faro, esta noción abierta de patrimonio como objeto y acción, abarca no solo los bienes recibidos en herencia (incluidas percepciones e ideas), «sino también los procesos que nos permiten comprenderlos, situarlos en su contexto (física e intelectualmente), percibirlos, gestionarlos, incluso modificarlos y destruirlos» (Fairclough, 2009).

La ampliación del campo patrimonial desde el punto de vista de los objetos se ha producido, como es bien sabido, a través de la incorporación de muchas categorías nuevas, que incluyen hoy, por ejemplo, junto a las dimensiones intangibles del patrimonio, manifestaciones recientes de la arquitectura contemporánea,

2. MADERUELO, J. (dir.). Paisaje y Patrimonio, CDAN, Huesca, 2010 (passim). CASTILLO, J. (2007): El futuro del patrimonio histórico: la patrimonialización del hombre. *Revista de Patrimonio Histórico*, 1, diciembre (edición digital).

la industria o determinadas piezas de la complejidad del territorio y su expresión paisajística. Volveremos sobre ello.

Pero sin perjuicio de la importancia de la ampliación de asuntos y escalas, la apertura conceptual y estratégica del patrimonio se produce también como consecuencia de la dimensión democrática que va impregnando los procesos de patrimonialización y que la citada Convención de Faro asume y promueve. Como es sabido, patrimonio y patrimonialización implican la asignación de valores a determinados fenómenos (Zamora, 2011), ya sea por parte de las instituciones o de las sociedades (o de ambas a la vez), que proyectan en ellos valores simbólicos y de memoria, en definitiva, su identidad. Como señalan Rocío Silva y Víctor Fernández Salinas, «el patrimonio se identifica con ciertos elementos de carácter material o inmaterial (...), pero en realidad el patrimonio no es tanto el elemento en sí, como el valor que se le atribuye» (Fernández & Silva, 2016). Es lo que viene a afirmar Josefina Gómez Mendoza cuando se refiere, por oposición a los «patrimonios-paisaje», a «los paisajes que se convierten en patrimonio porque son percibidos, vividos, caracterizados y transformados por las poblaciones» (Gómez, 2013), una experiencia que hemos podido constatar en nuestra investigación sobre territorio y paisaje cotidiano patrimonializado en el Valle del Nansa (Mata, Meer & Puente, 2012).

Pues bien, en el proceso de asignación de valores –de patrimonialización– y de su reconocimiento institucional, se está avanzando, como hemos escrito en otro lugar (Mata, 2010), desde una «patrimonialización autoritaria» como ejercicio del poder, en la línea planteada por el antropólogo Llorenç Prats, hacia una patrimonialización participativa, lo que Kate Clark y Paul Drury sintetizaron hace años en la gráfica expresión «Del monumento al ciudadano» (Clark & Drury, 2004). La concepción cada vez más extensa y abierta del patrimonio se interpretaría así, en opinión de los autores citados, como una forma de progreso de la democracia y de implicación de las comunidades locales, reconociéndose de ese modo la importancia de lo local y de lo «ordinario», de la caracterización frente a la catalogación (en lo metodológico), y el papel de los grupos de no especialistas, fuertemente implicados en sus territorios, frente al protagonismo casi exclusivo de técnicos y expertos en las iniciativas institucionales de selección patrimonial.

En ese contexto de ampliación de hechos patrimoniales y de apertura democrática de los procesos de patrimonialización se fragua la fuerte solidaridad que vincula hoy los conceptos de patrimonio y de paisaje. Paisaje y patrimonio comparten, en su esencia, la relación entre objeto y sujeto, entre la realidad material de los hechos artísticos, históricos y geográficos, y sus representaciones culturales. Se desenvuelven, pues, en un mismo terreno de simultaneidad de ideas y sentimientos. El patrimonio se produce, dice Prats, «en una situación de tensión entre la razón y el sentimiento, entre la reflexión y la vivencia» (Prats, 1997). Lo mismo puede afirmarse del paisaje, tanto de aquel al que se atribuyen altos valores, como de los paisajes comunes, cotidianos. El paisaje es punto de encuentro entre objeto y sujeto, entre el ser y su visibilidad, entre la razón y el sentimiento al que se refiere Prats. Frente a una posición subjetivista y estetizante, que pone

exclusivamente el acento en el papel constituyente de la mirada, y otra realista, que destaca la existencia de algo más allá de la representación, cabe –como señala Jean-Marc Besse– un concepto que sintetiza la tensión entre, «por una parte, la actividad del espectador y, por otra, el hecho de que hay algo que ver, algo que se ofrece a la vista» (Besse, 2000).

Patrimonio y paisaje son, pues, en expresión de Fairclough, conceptos unificadores: integran aspectos del mundo hasta ahora separados para construir un todo más sólido entre naturaleza y acción humana en el tiempo próximo y lejano. Ambos se sitúan en la interfaz de la percepción del mundo por las personas y el mundo mismo. Intrínsecamente, las convenciones de Florencia y de Faro se sostienen mutuamente. La primera concibe el paisaje como la percepción del carácter del territorio y sitúa las aspiraciones sociales en el núcleo de las políticas paisajísticas; la de Faro democratiza el patrimonio como derecho a través de la participación pública (Título III), ofrece nuevos modos de pensar el patrimonio y lo define por vez primera en un tratado internacional como «un conjunto de recursos –no de bienes– heredados del pasado, que las personas consideran, más allá de la propiedad de los bienes, como reflejo y expresión de sus valores, creencias, saberes y tradiciones en continua evolución»<sup>3</sup>.

Por último, el entendimiento del patrimonio y el paisaje en las dos convenciones va más allá de la idea de los «valores múltiples» establecidos en distintas tipologías de los años ochenta y noventa<sup>4</sup> o del conjunto de valores económicos atribuidos al patrimonio, superpuestos a los culturales, definido por Randall Mason en 2002<sup>5</sup>. Ambos tratados insisten en que patrimonio cultural y paisaje son ante todo, sin perjuicio de sus múltiples valores<sup>6</sup>, componentes de la identidad, elemento esencial del lugar –dice la Convención de Faro–, y factores de mejora de la calidad de vida. Patrimonio y paisaje pueden favorecer también la «prosperidad económica» y llegar a ser –es importante dicho desde el ámbito del patrimonio cultural– fundamentales para la protección del medio ambiente. Resultan pues componentes esenciales de los tres pilares del desarrollo sostenible, asumiendo que la sostenibilidad tiene una dimensión cultural, tan importante como la ambiental o ecológica.

3. Eso incluye, además, «todos los aspectos del entorno resultantes de la interacción en el tiempo entre las personas y los lugares» (CONVENCIÓN DE FARO, 2005, art. 2).

4. Los propuestos, por ejemplo, por LIPE, W.D. «Value and meaning in Cultural Resources», in CLEERE, H. (ed.): *Approaches to de Archaeological Heritage*. Cambridge University Press, Cambridge, 1984, 1-11; o por ENGLISH HERITAGE, *Sustaining the Historic Environment. New Perspectives on the Future - a Discussion Document*. English Heritage, London, 1997.

5. MASSON, R. (2002): *Assessing Values in Conservation Planning: Methodological Issues and Choices*, in de la TORRE, M.: *Assessing the Values of Cultural Landscapes*. The Getty Conservation Institute, Los Angeles.

6. El propio PNPC recoge en su epígrafe 2.2. un conjunto de criterios de valoración («intrínsecos», «patrimoniales» y de «viabilidad») para la selección de los paisajes de especial interés cultural.

## 17.2. Una posición conceptual integradora y renovada: paisaje, paisaje cultural, paisaje de alto interés cultural

En ese marco de ideas y compromisos, el paisaje se ha convertido en los últimos tiempos en un tipo particular de patrimonio, en su referencia probablemente más abierta como expresión morfológica, funcional y vivida del territorio históricamente construido. A lo que se suma también la dimensión paisajística –visual e interpretativa– de otros bienes patrimoniales (monumentos, conjuntos, zonas patrimoniales, etc.), recogida como entorno en nuestra legislación de patrimonio histórico-cultural. En un libro publicado en 2009, Linarejos Cruz e Ignacio Español conciben el paisaje como «extensión del patrimonio cultural y de su interpretación», y lo vinculan a la noción de territorio-patrimonio, de creciente predicamento en los estudios patrimoniales. «Como en el caso de los objetos artísticos o artesanales o del edificio antiguo –escriben–, el interés por el territorio radica no sólo en la realidad material de su organización y estructuras geográficas, sino también en la interpretación que aquella cultura tiene de ese medio, es decir, en su paisaje» (Cruz & Español, 2009).

El Plan Nacional del Paisaje Cultural, aprobado el 4 de octubre de 2012 por Consejo de Patrimonio Histórico, a mi juicio con dosis de innovación destacables, responde, desde el ámbito de la política cultural, al creciente interés y demanda social de paisajes de calidad. Como es sabido, los Planes Nacionales, promovidos desde el Instituto del Patrimonio Cultural de España (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), se formulan con la vocación de ser instrumentos de gestión a través de criterios y metodologías de actuación unificados sobre conjuntos de bienes culturales, coordinando la participación de las distintas administraciones e instituciones, definiendo prioridades y líneas de intervención, y optimizando los recursos de acuerdo con las necesidades de conservación de dichos conjuntos patrimoniales.

Aunque el Paisaje Cultural como categoría específica de bien no figura en la legislación de patrimonio histórico del Estado, ni de modo explícito en la mayor parte de las leyes autonómicas<sup>7</sup>, el PNPC afronta oportunamente el impulso y la coordinación de las iniciativas en pos de la salvaguarda de los paisajes de alto interés cultural, y la cooperación interadministrativa y con la sociedad civil, en particular con las comunidades autónomas, algunas de las cuales vienen desarrollando una positiva labor en este campo<sup>8</sup>.

7. Véase Anexo 1 del Plan Nacional de Paisaje Cultural y AGUDO GONZÁLEZ, J. «Paisaje y gestión del territorio». Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 15, pp. 197-23. Incluyen explícitamente el Paisaje Cultural como tipo de bien las leyes de patrimonio histórico-cultural de Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra y Madrid.

8. Es de destacar la labor del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, que lleva a cabo desde 2008 el «Registro de Paisajes de Interés Cultural de Andalucía» (véase nota 26). Extremadura está procediendo también a la identificación y caracterización de sus paisajes culturales (información de la Comisión de Seguimiento del PNPC).

Interesa comentar aquí la concepción y categorización de paisaje cultural que el Plan asume, así como sus objetivos y metodología, en el marco del debate existente sobre el concepto polisémico de paisaje y sobre las políticas públicas que su gestión requiere.

Al margen de las contribuciones científicas que desde fines del siglo XIX, en particular desde la Geografía, se han hecho en torno al contenido cultural del paisaje, en concreto la definición y los trabajos de «paisaje cultural» de Carl O. Sauer<sup>9</sup>, que cita explícitamente la UNESCO, tres organizaciones internacionales se han ocupado del paisaje y, concretamente, de su dimensión cultural, con distinto enfoque y alcance: UNESCO, IUCN y el Consejo de Europa. Por otra parte, la Estrategia Territorial Europea, adoptada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la UE (Potsdam, 1999), plantea la «gestión creativa de los paisajes culturales» como uno de los ejes de la ordenación y gestión del territorio de la Unión.

Como señala el propio PNPC, la cuestión del paisaje está ya implícitamente planteada en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la UNESCO (1972) a través del concepto de «sitio» (site) (Prieur, 2002). El Comité del Patrimonio Mundial desarrolló gradualmente la idea del reconocimiento por parte de la Convención de sitios que serían oficialmente calificados como Paisajes Culturales, legalmente vinculados al último párrafo del Artículo 1 de la Convención. Tras largas discusiones, la 16ª sesión del Comité del Patrimonio Mundial en Santa Fe (1992) adoptó la nueva «Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention», que introdujo una nueva categoría: Paisajes Culturales. En todo caso, los paisajes culturales reconocidos como tales por la UNESCO e inscritos desde entonces en la Lista del Patrimonio Mundial, de acuerdo con la definición que consta en la siguiente tabla, deben poseer un «excepcional valor universal», conforme a los criterios y procedimientos de evaluación establecidos por el organismo declarante.

La International Union for Conservation of Nature (IUCN) incluyó en 1978, en su primer sistema de áreas protegidas, la categoría denominada Paisaje Protegido, con una definición confusa que fue sustituida por la actualmente vigente de 1994 (Categoría V de las seis establecidas por la organización).

Es evidente la coincidencia de algunos aspectos importantes de ambas definiciones concretamente el énfasis en la interacción ser humano/naturaleza o el reconocimiento de los valores de paisaje en relación con las tradiciones culturales. Pero hay también diferencias significativas. En los Paisajes Protegidos, el medio natural, la conservación de la biodiversidad y la integridad del ecosistema constituyen los énfasis principales, mientras que en los Paisajes Culturales del Patrimoni

9. SAUER, C. (1925): *The Morphology of Landscape*. University of California. Publications in Geography, II (2), Berkeley, (reprint 1968), pp. 19-54. Sobre la contribución geográfica contemporánea al estudio del paisaje véase también GÓMEZ MENDOZA, J.; MUÑOZ JIMÉNEZ, J. y ORTEGA CANTERO, N. (1982): *El pensamiento geográfico*. Alianza Universidad Textos, Madrid (segunda edición corregida y aumentada, 1988), en especial pp. 323-330 y 349-355.



Mundial el acento se pone en la historia humana, en la continuidad de las tradiciones culturales, y en las aspiraciones y valores sociales (Phillips, 2002).

**TABLA 1**  
**Diferentes definiciones de Paisaje e ideas asociadas**

<b>Definición de «Paisaje Cultural» (UNESCO, Convención del Patrimonio Mundial, 1992)</b>
<p><i>«Los paisajes culturales son bienes culturales y representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” citadas en el Artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas. Deberían ser elegidos basándose en su <u>Valor Universal Excepcional</u>, su representatividad de una región geocultural claramente definida y su capacidad para ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de esas regiones».</i></p> <p><i>(UNESCO, Centro del Patrimonio Mundial, «Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial», 2008 (versión en español). (Subrayado del autor).</i></p>
<b>Definición de «Paisaje Protegido» (International Union for Conservation of Nature, IUCN, 1992)</b>
<p><i>«Área de terreno, incluyendo las costas y el mar, donde la interacción de gentes y naturaleza a lo largo del tiempo ha producido un espacio de carácter distintivo con unos valores estéticos, ecológicos y/o culturales específicos, y a menudo con una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta tradicional interacción es vital para la protección, el mantenimiento y la evolución del área mencionada».</i></p>
<b>Definición de Paisaje (Convenio Europeo del Paisaje, Consejo de Europa, 2000)</b>
<p>«Cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos».</p> <p style="text-align: right;">(Traducción del <i>Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje</i>, BOE de 5 de febrero de 2008).</p>

El Consejo de Europa adoptó en el año 2000, en Florencia, el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), primer tratado internacional específico sobre la materia, que entró en vigor en 2004 y fue ratificado por España en 2007, comprometiendo desde ese momento a las administraciones públicas y a los particulares, y, por consiguiente, a la elaboración del propio Plan Nacional de Paisaje Cultural. El CEP establece una definición más abierta de paisaje que la UNESCO y la UICN (véase tabla anterior), en cuanto que menciona expresamente su dimensión perceptiva y no introduce contenido valorativo y finalidad exclusiva de protección. El paisaje existe como tal independientemente de sus méritos, sin necesidad de ser calificado como remarcable o especialmente bello, incorpora implícitamente la perspectiva histórica o evolutiva a través de las relaciones entre las fuerzas naturales y la

acción humana que definen el carácter de cada paisaje, y destaca la idea de que se trata de una entidad completa, en la que los elementos naturales y culturales son considerados simultáneamente. La ausencia de adjetivación cultural en el enunciado del concepto no implica en modo alguno negación de su profundo significado cultural, reiteradamente reconocido en el Informe previo, en el Preámbulo y en el articulado del CEP.

Parece lógico que un Plan Nacional de Paisaje Cultural –se señala en su texto– parte de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO y de otros convenios internacionales sobre patrimonio, como el de Faro, pero lo novedoso de la definición finalmente adoptada por el PNPC y de su enfoque reside en que considera otras aportaciones, concretamente la del Convenio Europeo del Paisaje, y no se restringe a los paisajes de excepcional valor.

*«Paisaje cultural es –según el PNPC– el resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad».*

Aunque es hoy un hecho ampliamente asumido –lo dice también el Plan– que el paisaje es siempre una reelaboración –y una interpretación (Verdier, 2010)– cultural de la naturaleza, y que no cabe, por tanto, contraponer ambas perspectivas, el calificativo cultural –un pleonasma junto al paisaje– quiere incidir justamente en la dimensión histórica de su construcción material y, sobre todo, en la esencia cultural de su valoración y representaciones.

Por eso es importante lo que señala el PNPC inmediatamente después de la definición:

*«Sin perjuicio de los valores culturales reconocibles en la mayor parte de los paisajes, a los efectos del presente Plan Nacional, se abordarán prioritariamente aquellos paisajes considerados, en función de la definición anterior, de alto interés cultural; así como la dimensión paisajística de los bienes culturales, de acuerdo con los objetivos y criterios que se establecen en este documento. El interés cultural de estos paisajes no resulta tanto de la belleza del “resultado final” como del valor intrínseco que poseen desde el punto de vista estrictamente cultural, y ello con independencia de que puedan constituir –o no– un “paisaje” perceptible desde el punto de vista de la subjetividad visual o emocional».*

Todos los paisajes, sin calificativo alguno, –viene a decir el Plan– albergan valores culturales, por lo que merecen atención pública de diversas políticas como establece el CEP. Pero resulta necesario que determinados paisajes de alto interés cultural sean objeto de un tratamiento específico por parte de la política de patrimonio. Además de responder así a compromisos internacionales<sup>10</sup>, el Plan

10. El Convenio Europeo del Paisaje se refiere a ello en el Capítulo II, Medidas Nacionales, que comprende las Medidas generales (art. 5) y las Medidas específicas

Nacional de Paisaje Cultural incorpora valores y gestión patrimonial a la escala del territorio, propiciando así, desde la perspectiva cultural, la coordinación y cooperación con otras administraciones (autonómicas y locales) y con otras políticas de alta incidencia en el estado y evolución del paisaje, en especial las de urbanismo y ordenación territorial.

Asumir una definición abierta e inclusiva como la expuesta conduce al PNPC a entender el paisaje como una «realidad dinámica», resultado de procesos ambientales, sociales y culturales en el tiempo y el territorio, «marcados por los modos de vida, las políticas, las actitudes y las creencias de cada sociedad». La finalidad del Plan es por ello promover, frente a las formas tradicionales de tutela, una «evolución capaz de garantizar la pervivencia de los valores y el carácter del paisaje», con las dificultades que ello implica.

Junto a la esencia evolutiva –conceptual y estratégica– del paisaje, el Plan destaca también su naturaleza compleja y las dificultades de gestión, en primer lugar por la pluralidad de componentes naturales y culturales, materiales e inmateriales, integrados en el carácter del paisaje y su percepción. Algunos de esos componentes pueden tener interés patrimonial por sí mismos, pero adquieren un sentido interpretativo y un valor nuevo como componentes del paisaje, no por mera suma de elementos patrimoniales en el espacio, sino como una categoría patrimonial superior, como «patrimonio de patrimonios», en el entendimiento del paisaje de David Lowenthal (2007).

Y un asunto importante y relativamente innovador en un Plan para la salvaguarda del paisaje hecho desde la política de patrimonio: el reconocimiento de «la variedad y elevado número de agentes implicados en la gestión del paisaje», con intereses y objetivos no siempre coincidentes; «la diversidad de miradas y percepciones de la población, de los locales como creadores y portadores de paisaje, y de los usuarios y los demandantes de paisaje»; y el conflicto o las divergencias que pueden suscitarse entre el derecho ciudadano al paisaje como valor colectivo, como bien común, y los legítimos derechos de propiedad y uso que gravitan sobre los objetos paisajísticos, habitualmente de considerable extensión, destinados a distintas actividades de naturaleza privada, y no asimilables a otros bienes de interés patrimonial más acotados.

### **17.3. Sobre los objetivos del PNPC y las categorías de paisajes culturales**

#### **17.3.1. La definición y los objetivos. Compatibilizar carácter y evolución, e impulsar la cooperación**

A la hora de formular su «objetivo general», el Plan Nacional de Paisaje Cultural opta, después de bastante debate en el seno del grupo redactor, por la expresión «salvaguarda» de los paisajes de interés cultural. Entiende por salvaguarda (o salvaguardía), de acuerdo con la definición de la Convención del Patrimonio Inmaterial de la UNESCO, «las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad

del paisaje cultural, comprendidas las acciones de identificación y caracterización, documentación, investigación, protección, mejora, revitalización, cubriendo los aspectos necesarios de definición, delimitación, análisis de componentes y gestión; todo ello desde una perspectiva de desarrollo sostenible».

Dadas las particulares características del paisaje cultural como bien patrimonial complejo, altamente vulnerable, y con escaso y disperso apoyo legal y social, la puesta en marcha del Plan pretende contribuir a alcanzar una serie de objetivos específicos, articulados en tres grandes capítulos:

El establecimiento de bases compartidas para su identificación, caracterización y valoración, y la formulación de objetivos, directrices y líneas de actuación que potencien el carácter y valores de los paisajes de especial interés cultural, compatible en todo caso —y esto es importante— con su evolución y desarrollo, y favorezcan su interpretación y disfrute público.

Las iniciativas dirigidas a la sensibilización social y el reconocimiento político, poniendo el acento en la incorporación de criterios de salvaguarda de los valores culturales del paisaje en políticas, planes y actuaciones sectoriales con incidencia paisajística; el PNPC pretende superar así el ámbito estricto de las intervenciones sobre bienes patrimoniales y abrirse —es importante subrayarlo— al territorio a través los valores culturales que los paisajes albergan.

El impulso a la cooperación internacional, nacional y autonómica, que en este ámbito del paisaje cultural resulta particularmente necesaria; (I) por una parte, con políticas y redes de paisajes culturales europeas, de las que tanto se puede aprender, y en materia de paisajes de carácter transfronterizo, de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje; (II) por otra, entre los distintos Departamentos ministeriales que tienen competencias al respecto, y en particular, con el actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que comparte con el de Educación, Cultura y Deporte la implementación en el ámbito de la Admón. General del Estado, del Convenio Europeo del Paisaje; (III) por último, y muy importante, con las Comunidades Autónomas, en todo lo que se refiere a lo señalado en los apartados a) y b), sobre todo teniendo en cuenta los significativos avances que en el campo de los paisajes de interés cultural se han producido ya en algunas de ellas, avances que alimentan la propia implementación del Plan y las iniciativas de Comunidades que van incorporando a su agenda de patrimonio cultural el tema del paisaje.

### 17.3.2. El asunto de las «categorías» en el tratamiento de los paisajes de alto interés cultural

El PNPC aborda también, como corresponde a sus fines, el asunto de la caracterización de los paisajes de interés cultural y las bases para su identificación, valoración y selección. Un entendimiento integrador del paisaje como el que asume el Plan, resultado en su materialidad de la interacción de naturaleza y sociedad en el tiempo, y forjador de identidades a partir de la percepción social de sus cualidades culturales, no se ajusta bien a categorías tipológicas aplicadas en otros ámbitos del patrimonio. No obstante, justamente por la dimensión territorial que define

al paisaje y por entenderlo como resultado de un proceso temporal de relaciones entre «las personas y el medio natural», el PNPC remite, a la hora de «categorizar» los paisajes, a aquellas actividades e implantaciones humanas de «mayor capacidad configuradora», y a hechos históricos, itinerarios y rutas que han connotado determinado tipo de espacios.

En ese sentido, el Plan va más allá de la tipología excesivamente simple de UNESCO (Fernández & Silva, 2015) que distingue (I) Paisajes diseñados y creados intencionadamente por el ser humano; (2) Paisajes orgánicamente evolutivos (relictos o fósiles y continuos o activos); y (III) Paisajes asociativos. Plantea, por el contrario, una clasificación tipológica más rica, como la del Laboratorio de Paisaje del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, aplicada al Registro de Paisajes de Interés Cultural de Andalucía, que le sirve de referencia<sup>11</sup>.

En la tabla adjunta, incluida en la obra 100 Paisajes Culturales de España, recientemente publicada dentro de las actividades del Plan, figuran, a la derecha, las categorías que propone el PNPC y, a la izquierda, los «bloques temáticos» en los que se han agrupado las categorías y los paisajes concretos que integran la publicación citada. Sin embargo, no está de más reiterar –y los 100 Paisajes Culturales de España lo ponen de manifiesto– que aunque categorizados por actividades o sistemas territoriales, los paisajes culturales son siempre integradores. Una actividad agropecuaria, un determinado sistema de asentamientos o una gran infraestructura actúan, en realidad, como condensadores del carácter del paisaje. Pero cada paisaje, al margen de la categoría a la que pertenezca, articula siempre un conjunto diverso de elementos, procesos e imágenes en el holón paisajístico.

**TABLA 2**  
**Categorías de Paisajes Culturales del PNPC y bloques temáticos**

BLOQUES TEMÁTICOS	CATEGORÍAS DEL PNPC
1. PAISAJES RURALES	A. Actividades agrícolas, ganaderas y forestales, de forma independiente o asociadas (sistemas agro-silvo-pastoriles históricos) marinas, fluviales y cinegéticas. Actividades artesanales en relación con las anteriores
2. PAISAJES INDUSTRIALES	B. Actividades industriales
	C. Grandes infraestructuras de comunicación y transporte e hidráulicas, como artífices principales e imágenes de la construcción del paisaje
	D. Actividades de intercambio, comerciales asociadas a ambientes costeros y/o fluviales

11. Véase RODRIGO CÁMARA, J.M. et al. (2012) y FERNÁNDEZ CACHO, S. et al. (2015).

BLOQUES TEMÁTICOS	CATEGORÍAS DEL PNPC
3. ASENTAMIENTOS	E. Sistemas urbanos y asentamientos históricos con protagonismo en la construcción de determinados paisajes a lo largo del tiempo
	Actividades ofensivo-defensivas, como instalaciones defensivas, campos de batalla, etc.
	F. Escenarios asociados a acontecimientos históricos
4. PAISAJES SIMBÓLICOS	G. Actividades relacionadas con acontecimientos sociales, de carácter lúdico, simbólico, religioso, artístico, etc.
	H. Itinerarios y rutas generadoras de paisajes culturales

*Fuente:* Libro 100 paisajes culturales de España (2015)

## 17.4. La implementación del plan y los desafíos

Han pasado poco más de tres años desde la aprobación del Plan Nacional de Paisaje Cultural. Aunque es poco el tiempo transcurrido para hacer balance, más aun teniendo en cuenta el difícil contexto político y económico en el que se ha desenvuelto, es posible plantear algunas reflexiones y retos prioritarios a partir de las actividades llevadas a cabo y de los debates en la Comisión de Seguimiento del Plan.

El Plan Nacional de Paisaje Cultural, como el resto de planes nacionales, tiene encomendada una labor de coordinación para que la participación de cualquier administración pública, entidad privada o sociedad en general se produzca de modo consecuente con la mejor conservación de los valores de los paisajes de alto interés cultural. A esos efectos se constituyó la mencionada Comisión de Seguimiento del Plan. Con la participación de técnicos de las comunidades autónomas, de la Administración General del Estado, de expertos y miembros de la sociedad civil, la Comisión está desempeñando a mi modesto entender una tarea muy necesaria de conocimiento y difusión de las iniciativas que van poniendo en marcha las distintas administraciones, en especial las autonómicas, de aprendizaje compartido, y de debate y cooperación sobre prioridades en torno a un bien colectivo y un recurso tan complejo como el paisaje.

La Comisión ha seguido de cerca la elaboración de la obra ya mencionada 100 Paisajes culturales en España, un libro coral, con la decisiva contribución de técnicos y expertos de las comunidades autónomas, pero que debe mucho – puedo decirlo como testigo próximo del proyecto editorial– a Linarejos Cruz, Coordinadora del PNPC. La obra, cuidadosamente editada, constituye a mi juicio, más allá de los casos recogidos, la base para una reflexión sobre la agenda pública y social en torno a los paisajes de alto interés cultural.

El primer asunto que el libro suscita es el del propio entendimiento de paisaje cultural, su aplicación al inventario y los criterios para el reconocimiento de aquellos a los que se reconoce un alto interés. Como se señala en el capítulo metodológico (De Miguel, 2015), la obra es resultado de una primera aproximación al registro de los Paisajes de Interés Cultural (PIC), de acuerdo con una metodología previamente establecida para su identificación y documentación con objeto de disponer de una lista indicativa que pase a formar parte del PNPC. Han sido técnicos y estudiosos de las comunidades autónomas quienes han procedido a la selección y caracterización de esos paisajes, de los que un comité de expertos procedió a seleccionar un centenar, atendiendo a criterios de representatividad tipológica y geográfica, y sin que ello implique desconsideración de los restantes de la lista.

La selección pone de manifiesto que las comunidades autónomas han optado en unos casos por paisajes de interés cultural claramente reconocido ya, incluso con figuras de protección, y otras, por paisajes menos «visibles», aunque de altos valores, seriamente amenazados en ciertos casos por el abandono de la actividad que los generó o por la presión urbanística. Pero además de eso, lo que este primer inventario pone de manifiesto es que el concepto de paisaje cultural, tal y como lo define el Plan, no está aun totalmente asentado y asumido. Como señala Joaquín Sabaté (2015) en uno de los capítulos introductorios –y comparto su opinión– tanto la caracterización como la justificación del interés de los paisajes seleccionados anteponen en ocasiones los valores naturales a los resultantes de acción humana, la monumentalidad o interés arquitectónico, rural o etnográfico de determinados elementos al significado de conjunto del paisaje, o conceden escasa atención al grado de identificación de las comunidades locales con su paisaje. La agenda del PNPC y de su Comisión de Seguimiento, en cooperación con las comunidades autónomas y con el mundo académico, tiene en este sentido una tarea importante en pos de la consolidación del concepto y de clarificar su especificidad en el ámbito de los bienes y recursos patrimoniales.

En esta misma obra, junto a breves caracterizaciones de los paisajes, no hay diagnósticos, ni propuestas de gestión (no era el momento). Sin embargo, la lectura atenta de bastantes de los paisajes inventariados permite captar con claridad, no solo las huellas y herencias del pasado, sino la vitalidad o atonía del paisaje actual. Por su carácter vivo y evolutivo, el desafío de los paisajes culturales –lo hemos escrito refiriéndonos a los de dominante agraria (Mata, 2015) y lo recoge también el Plan– está más en la gestión de las transformaciones que en la pura tutela protectora. Se trata, como dice Margarita Ortega, de «que este enfoque como paisaje cultural sea efectivamente útil para una necesaria gestión que pueda responder a su esperado papel en el desarrollo territorial y local, aspiración todavía no lograda, y (...) que contemple las implicaciones –pautas o contribuciones concretas– (...) de otras políticas sectoriales –ambientales, agrarias, además de urbanísticas–» (Ortega, 2015).

Sin perjuicio de las iniciativas preventivas, de los inventarios y catalogaciones habituales –y necesarios– de las políticas patrimoniales, el PNPC, desde el enfoque y las prioridades de los paisajes de alto interés cultural, se sitúa en la senda de las «estrategias de desarrollo territorial en clave patrimonial» (Troitiño, 2011), de



interpretación activa de paisajes patrimoniales, pensando en la calidad de vida de las personas y no en los intereses económicos particulares. En ese sentido es importante ubicar al paisaje, y en particular a los paisajes de especial interés –los paisajes patrimoniales por sus valores intrínsecos y por su apropiación social– en el eje de los instrumentos y planes de ordenación territorial y urbanística. No solo por el mantenimiento de un legado patrimonial, lo que de por sí ya es importante, sino porque en el carácter y la sabiduría de la herencia paisajística deberían enraizarse –en palabras de Daniel Marcucci (200)– los proyectos territoriales; porque, como reiteradamente afirma Sabaté, «en la identidad del territorio está su alternativa». Precisamente cumpliendo ese mandato, la Comisión de Seguimiento del PNPC, en su última sesión, adquirió el compromiso de elaborar unas directrices para la integración de los valores del paisaje cultural en la planificación territorial y urbanística, recogiendo la reciente experiencia del «Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Lorca», enmarcado en el PNPC. Queda mucho por hacer, pero nos parece que el camino está trazado.

## 17.5. Referencias bibliográficas

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2007): «Paisaje y gestión del territorio», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*. 15, pp. 197-237.
- BESSE, J.-M. (2000): *Voir la Terre. Six essais sur le paysage et la géographie. Actes du Sud*, ENSP/Centre du Paysage, Arlés, pp. 100.
- CASTILLO, J. (2007): «El futuro del patrimonio histórico: la patrimonialización del hombre», *Revista de Patrimonio Histórico*. 1 (edición digital).
- CLARK, K. & DRURY, P. (2004): «Du monument au citoyen: les fonctions du patrimoine culturel dans une Europe en évolution», en *Fonctions du patrimoine culturel dans une Europe en changement*. Conseil de l'Europe, pp. 119-124.
- CRUZ PÉREZ, L. & ESPAÑOL ECHÁNIZ, I. (2009): *El paisaje. De la percepción a la gestión*, Liteam (ed.). Madrid.
- DE MIGUEL, A. (2015): «100 Paisajes Culturales: ¿por qué y cómo?», en *100 Paisajes Culturales de España*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (ed.). Madrid, pp. 17-23.
- ENGLISH HERITAGE (1997): *Sustaining the Historic Environment. New Perspectives on the Future – a Discussion Document*. English Heritage, London.
- FAIRCLOUGH, G. (2009): «Les nouvelles frontières du patrimoine», en *Le patrimoine et au-delà*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, pp. 31-45.
- FERNÁNDEZ CACHO, S.; FERNÁNDEZ SALINAS, V.; RODRIGO CÁMARA, J. M.; DÍAZ IGLESIAS, J. M.; DURÁN SALADO I.; SANTANA FALCÓN I.; CUEVAS GARCÍA, J.; GONZÁLEZ SANCHO, B. & LÓPEZ MARTÍN, E. (2015): «Balance y perspectivas del Registro de Paisajes de Interés Cultural de Andalucía», *Revista ph*. 88, pp. 166-189.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. & SILVA PÉREZ, R. (2015): «Criterios para la identificación y selección de paisajes españoles susceptibles de ser incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial UNESCO», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 68, pp. 253-278.



- FERNÁNDEZ SALINAS, V. & SILVA PÉREZ, R. (2016): «El nuevo paradigma del patrimonio y su consideración con los paisajes. Concepto, método y prospectivas» (en prensa).
- FOJUT, N. (2009): «Les origines philosophiques, politiques et pratiques de la Convention», en *Le patrimoine et au-delà*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, pp.15-24.
- GÓMEZ MENDOZA, J.; MUÑOZ JIMÉNEZ, J. & ORTEGA CANTERO, N. (1982): «El pensamiento geográfico», en Alianza Universidad Textos (ed.). Madrid (segunda edición corregida y aumentada, 1988).
- GÓMEZ MENDOZA, J. (2013): «Del patrimonio paisaje a los paisajes patrimonio», *Documents D'Anàlisi Geogràfica*. 59(1), pp. 2-20.
- LIPE, W.D. (1984): «Value and meaning in Cultural Resources», en CLEERE, H. (ed.): *Approaches to the Archaeological Heritage*. Cambridge University Press, Cambridge. pp. 1-11.
- LOWENTAL, D. (2007): «Living with and Looking at Landscape», *Landscape Research* 32(5), pp. 635-656.
- MADERUELO, J. (2010): *Paisaje y Patrimonio*, CDAN, Huesca.
- MARCUCCI, D. J. (2000): «Landscape history as a planning tool», *Landscape and Urban Planning*. 49, pp. 67-81.
- MASSON, R. (2002): «Assessing Values in Conservation Planning: Methodological Issues and Choices», en de la TORRE, M.: *Assessing the Values of Cultural Landscapes*. The Getty Conservation Institute, Los Angeles.
- MATA OLMO, R. (2010): «La dimensión patrimonial del paisaje. Una mirada desde los espacios rurales», en MADERUELO, J. (dir.): *Paisaje y Patrimonio*. CDAN, Huesca, pp. 31-73.
- MATA, R. (2015): «Paisajes de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales. Un repertorio variado y representativo», en *100 Paisajes Culturales de España*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (ed.). Madrid, pp. 26-39.
- MATA OLMO, R.; MEER LECHA-MARZO, A. & PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la. (2012): «Sustainable development and making of territory and everyday landscape as heritage-an experience in the Cantabrian mountains», en FERIA TORIBIO, J. (ed.). *Territorial Heritage and Development*. Taylor and Francis, London, pp. 141-159.
- PHILLIPS, A. (2002): *Management Guidelines for IUNC Category V Protected Areas/Protected Landscapes/Seascapes*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge.
- PRATS, Ll. (1997): *Antropología y patrimonio*. Ariel Antropología (Ed.). Barcelona (2ª edición 2004).
- PRIEUR, M. (2002): «Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe», en UNESCO World Heritage Centre. *Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation*. UNESCO, Paris, WHC Papers 7, pp. 150-156.
- RODRIGO CÁMARA, J.M.; DÍAZ IGLESIAS, J. M.; FERNÁNDEZ CACHO, S.; FERNÁNDEZ SALINAS, V.; HERNÁNDEZ LEÓN, E.; QUINTERO MORÓN, V.; GONZÁLEZ SANCHO, B. & LÓPEZ MARTÍN, E. (2012):

- «Registro de paisajes de interés cultural de Andalucía. Criterios y metodología», *Revista ph.* 81, pp. 64-75.
- ROMERO, J. & FARINÓS, J. (2011): «Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles.* 56, pp. 295-319.
- SABATÉ, J. (2015): «Paisajes industriales», en *100 Paisajes Culturales de España.* Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (ed.). Madrid, pp. 168-175.
- SAUER, C. (1925): «The Morphology of Landscape», en *Publications in Geography, II (2)* (ed.). University of California, Berkeley, (reprint 1968).
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (2011): «Territorio, patrimonio y paisaje», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.* 169/170, pp. 561-569.
- VERDIER, N. (2010): «La memoria de los lugares: entre espacios de la historia y territorios de la geografía», en ORTEGA CANTERO, N., GARCÍA ÁLVAREZ, J. & MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ, M. (eds.): *Lenguajes y visiones del paisaje y del territorio.* Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, pp. 209-217.
- ORTEGA, M. (2015): «Paisajes simbólicos e itinerarios culturales», en *100 Paisajes Culturales de España.* Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (ed.). Madrid, pp. 382-388.
- ZAMORA ACOSTA, E. (2011): «Sobre patrimonio y desarrollo. Aproximación al concepto de paisaje cultural y su utilización en los procesos de desarrollo territorial», *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural.* 9(1), pp. 101-113.

# 18 Paisaje cultural de Aranjuez, compromiso para la gestión del territorio

Luciano Sánchez Pérez-Moneo  
*Magister Artium en Sociología, Ciencias Políticas y Ciencia de la Cultura Empírica.*  
*Universidad de Tübingen (Alemania)*  
*Ex Secretario General de la Fundación Aranjuez Paisaje Cultural*

## 18.1. Particularidades del paisaje cultural de Aranjuez<sup>1</sup>

«Los paisajes culturales representan la obra combinada de la naturaleza y el hombre. Los mismos ilustran la evolución de la sociedad y los asentamientos humanos en el transcurso del tiempo, bajo la influencia de las restricciones físicas y/o las oportunidades presentadas por su ambiente natural y de las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto internas como externas.»  
(Convención de Patrimonio Mundial)

Hablar de Paisaje Cultural es reconocer el valor de un espacio profundamente transformado por la acción del hombre, en un esfuerzo de generaciones que refleja la capacidad de una determinada civilización para convivir con la naturaleza. Esta interacción entre hombre y naturaleza deviene una muestra de cómo la acción humana, conviviendo con el medio natural, puede transformarlo en una nueva síntesis de extraordinario valor, tanto ambiental como artístico.

1. Quiero agradecer a los arquitectos Javier Atienza y Julio Gómez los trabajos y escritos realizados en el contexto del primer documento del Plan de Gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez, y que constituyen el principal soporte para el texto aquí presentado. Igualmente agradezco las orientaciones del profesor Miguel Ángel Troitño, gran conocedor de la realidad de Aranjuez.

Aranjuez es el primer lugar de España incluido en la Lista de Patrimonio Mundial con esa categoría<sup>2</sup> desde el 14 de diciembre de 2001. Su singularidad hace de Aranjuez un paradigma del Paisaje Cultural Patrimonio Mundial, en el que la protección y conservación de un espacio a través de sus propios usos ha ido marcando históricamente las pautas de una actividad sostenible.

La superficie del Bien afecta aproximadamente a 2.047 hectáreas del total municipal de 16.604 hectáreas (12% del territorio municipal). La totalidad del término municipal está considerada Zona de Protección o Tampón, cuestión ésta que está siendo revisada en estos momentos, aprovechando la redacción del Plan de Gestión.

El Paisaje Cultural de Aranjuez es singular respecto a otros Paisajes Culturales declarados en otros países, por cuanto está ubicado en un solo término municipal, pero su gestión depende de siete «propietarios» diferentes, que representan a todas las administraciones españolas más los particulares y su estructura diferencia cuatro espacios complementarios.

Los propietarios, además del propio Ayuntamiento, son Patrimonio Nacional, la Comunidad de Madrid, la Confederación Hidrográfica del Tajo, el Ministerio del Interior, Renfe y propietarios particulares.

### 18.1.1. Ámbitos del Paisaje Cultural

La zona de Declaración se distribuye en cuatro Áreas o Ámbitos del Paisaje Cultural: el Palacio y Jardín de la Isla; las Huertas y Paseos Históricos; el Casco Histórico o Ciudad Ilustrada; y los Jardines del Príncipe.

El Palacio, el Jardín de la Isla y el Jardín del Príncipe son el principal reclamo de un turismo centrado en el Patrimonio Histórico-Cultural y en infinidad de especies vegetales exóticas, encontrándose un arbolado monumental y Jardines exuberantes de distintos estilos en los que se ha conseguido la aclimatación de especies procedentes de expediciones científicas. Complementariamente, estos espacios acogen edificios de gran valor y belleza, como el palacete barroco de la Real Casa del Labrador.

Las Huertas y Paseos Arbolados son ejemplo único de un uso sostenible del territorio que sigue teniendo un papel social activo, en el que la transformación del medio natural en paisaje agrícola de calidad ha tenido lugar en un proceso de equilibrio entre las actividades lúdico-recreativas y productivas. La tecnología hidráulica, los sistemas tradicionales de riego y la experimentación agropecuaria facilitaron la introducción y aclimatación de especies vegetales diversas, propias de la organización sistemática de un paisaje rural, fruto de la racionalidad y dominio de la naturaleza por el hombre. Durante el siglo XVI empiezan las grandes obras hidráulicas. Cuatro siglos y medio después siguen prestando servicio y procurando riego a huertas y jardines. El agua junto al árbol devienen elementos primordiales del paisaje.

2. En España sólo existen dos declaraciones de Paisaje Cultural, la segunda corresponde a la Sierra de la Tramuntana de la isla de Mallorca, declarada en 2012.

En la ciudad ilustrada destaca la armonía con la que todos los edificios se integran en la trama urbana ortogonal desde el siglo XVIII hasta hoy, desde los primeros edificios en el entorno del Palacio Real, con las Casas de Oficios, de Infantes y de Caballeros, pasando por la escenografía barroca que va incorporando la traza y la edificación singular de acuerdo a las demandas sociales, exigentes con la vivienda y los equipamientos, hasta llegar a la ciudad de hoy, que ofrece a sus habitantes un recinto urbano propicio para una elevada calidad de vida. Con todo, pervive su clasicismo y monumentalidad.

Aranjuez, en suma, es un lugar de encuentro entre el paisaje natural del soto, el paisaje cultivado de la huerta y el paisaje recreado del jardín, que cuenta, además, con un espacio urbano en el que confluyen clasicismo y modernidad. Tales son los elementos que proporcionan la identidad del Paisaje Cultural valorado por la UNESCO para su inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial.

Estos elementos identitarios del Paisaje Cultural de Aranjuez se recogieron en el expediente de declaración, de acuerdo con los criterios II, IV y V de la Convención de Patrimonio Mundial, lo que supone el reconocimiento de que en Aranjuez concurren dichos valores merecedores de reconocimiento universal.

La presencia de los valores que atestiguan los citados criterios es evidente para quien conoce y visita Aranjuez. Entre ellos, quizá el punto de más interesante reflexión sea la referencia a la vulnerabilidad debida a cambios irreversibles, que aquí han de referirse necesariamente a la pérdida de los contenidos cortesanos que lo originaron. Preguntarse en qué forma la ciudadanía sustituye a la corte en el uso y la conservación del paisaje es uno de los retos más atractivos que se plantean en la actualidad.

### 18.1.2. Valor Universal Excepcional

Como es sabido, los criterios fijados por el Centro del Patrimonio Mundial constituyen los aspectos que definen la singularidad del Bien por la que es incluido en la Lista de Patrimonio Mundial y que fundamentan el así llamado «*Valor Universal Excepcional*», es decir, aquello por lo que una declaración es única y se diferencia de las demás incluidas en la Lista de Patrimonio Mundial.

En nuestro caso, el *Valor Universal Excepcional* se identifica con los 5 *elementos básicos del Paisaje Cultural de Aranjuez*:

- El *agua*: El ciclo hídrico, los ríos y los sistemas de riego
- La *geometría*: Ordena el territorio y organiza el paisaje
- El *arbolado*: un valor histórico desde sus inicios
- La *huerta y el jardín*: dos partes de un mismo todo
- La *arquitectura*: Contribuye a la articulación del paisaje en el territorio.

Estos cinco elementos, a los efectos de la gestión tal como son tratados en el Plan actualmente en elaboración, reciben el tratamiento de Unidades Temáticas (*Valores Estructurantes del Paisaje*)

i. *El agua: ríos, riegos, fuentes*

Estudia el papel del agua en la configuración del paisaje cultural. Puede partir del paisaje fluvial, plantear la red de regadío como soporte y como sistema paisajístico en sí misma, e incluir los usos *ornamentales* del agua en presas y fuentes.

También analiza los valores ambientales (en especial en los sotos) y las cuestiones territoriales (caudales, políticas de agua).

ii. *La geometría: trazados en el territorio*

Plantea una aproximación en términos compositivos a la configuración espacial del sitio mediante el uso de la geometría. Puede partir del análisis de los recorridos históricos de los cauces de los ríos, acompañados de la red de canales, y la progresiva superposición de trazados de las huertas, los jardines y la ciudad. También puede analizar el papel de la geometría como herramienta integradora de las distintas unidades de paisaje.

iii. *El arbolado*

Plantea la alineación arbolada y las masas vegetales como configurador espacial del paisaje de Aranjuez, tanto en las huertas como en los jardines y los trazados urbanos. Al igual que en la geometría, puede analizarse su papel integrador de las unidades de paisaje, así como su interacción con las *alineaciones naturales* del soto de ribera.

iv. *La huerta y el jardín*

Se propone un tratamiento unitario de ambos conceptos, entendiendo que la huerta incluida en el paisaje cultural tiene **carácter de huerta ajardinada o jardín hortícola**, y el modo en que los grandes jardines históricos provienen en parte de la transformación de una huerta primigenia. Además incorpora el jardín urbano: avenidas, plazas, patios.

Puede también analizar los aspectos territoriales: la huerta-jardín en el contexto suburbano y en el contexto metropolitano.

v. *La red de monumentos y el tejido urbano*

Estudia la distribución de edificios y elementos monumentales en el territorio y su papel en el paisaje, así como el tejido construido del núcleo urbano: edificios y espacios públicos. También se plantea el papel territorial de la ciudad histórica, en el contexto local, comarcal y metropolitano.

Por otra parte, las Directrices para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial señalan de forma determinante la necesidad de que los bienes incluidos reúnan las condiciones de **autenticidad e integridad** que garantizan su valor universal. En el caso de Paisaje Cultural de Aranjuez, el cumplimiento de dichas condiciones quedó acreditado en el momento de la declaración. No obstante, su aplicación merece ciertas consideraciones añadidas y la propia composición del bien obliga a incorporar también, como término conceptual, la **diversidad**.

Los tres conceptos anteriores, al igual que los usos, el medio físico y los significados, son inseparables entre sí, entre otras razones porque se producen

simultáneamente tanto en el espacio como en el tiempo. Una actuación excluyente de alguna de ellas, basada en argumentos de utilidad, economía o incluso razones sociales, altera profundamente los significados del paisaje en el que se quiere intervenir.

La **integridad** implica la idea de totalidad. El paisaje, siendo uno o varios, debe configurar un único universo; no se puede ni se debe proponer planteamientos parciales en su comprensión y aplicación. La interdependencia entre las variables supone que la variación de alguna de ellas afecta con seguridad al resto y por consiguiente a la idea de totalidad del conjunto, configurando entonces un universo constituido por la suma de partes que pueden llegar a presentarse independientes entre sí, con la pérdida de los correspondientes significados. Sin embargo y de manera contraria, se deben definir y aplicar estrategias diferentes a cada una de ellas y en tiempos distintos, de manera que permitan trasladar las ideas a las acciones posibles y reales de cada momento.

La **autenticidad** implica la permanencia de las estructuras formales, entendidas éstas como aquellas que han definido y permiten comprender los significados de los contenidos implícitos, en el paisaje o paisajes. La sustitución de las estructuras formales por mimesis de objetos visuales de gran valor icónico conduce sin duda a producir importantes rentabilidades económico-sociales, pero puede suponer la pérdida irreversible de los valores, tangibles e intangibles, que residen en los contenidos de los paisajes heredados.

Sirva de ejemplo, la proliferación en el medio rural de «hoteles con encanto», que suponen la adaptación de las arquitecturas vernáculas tradicionales a los nuevos usos, alterando en la mayoría de los casos no solo la tipología edificatoria, sino también las técnicas y sistemas constructivos, y produciendo un nuevo objeto de valor económico y con una imagen rápidamente asimilada por el usuario. Esta metodología conduce irremisiblemente a la banalización de la cultura. *Por consiguiente, la reivindicación de lo auténtico constituye una condición ineludible en cualquiera de las acciones que se pretendan realizar sobre el paisaje heredado.* No obstante, la búsqueda y el reconocimiento de la autenticidad son contrarios con la idea de la congelación y la falsa preservación del bien cultural en el que debemos intervenir. Las nuevas actuaciones que se puedan proponer deberán respetar tanto el lenguaje de la época al que pertenecen, como ser capaces de preservar y si es posible aumentar los valores heredados del pasado.

Por último, la **diversidad** debe hacer referencia a la complejidad y variedad del mundo actual, donde la tecnología y las comunicaciones producen constantemente y a diario nuevos problemas que debemos resolver desde la propia contradicción que el enfrentamiento de los opuestos nos provoca permanentemente. La incorporación, de la dimensión temporal se considera imprescindible, no sólo para entender el paisaje actual, sino también como herramienta eficaz en las propuestas de actuación futuras. Las propuestas, que deben satisfacer esta nueva diversidad, han de estar dirigidas a establecer mallas y estructuras de relación, mucho antes que las acciones dirigidas a la mera conservación de los objetos y bienes. La rehabilitación, entendida como intervenciones estructurales que generan a su vez nuevas redes y relaciones, debe resultar la estrategia más eficaz en la conservación del paisaje.

## 18.2. Contribución del paisaje cultural a la conservación del patrimonio

Toda distinción de Paisaje Cultural lleva implícito un compromiso en el privilegio que supone formar parte de la Lista de Patrimonio Mundial. Es ésta una premisa no siempre ni por todos bien entendida. En particular, porque son diversas las formas en que se interpreta el concepto de conservación del patrimonio inherente a la propia Declaración.

*Desde nuestra posición, entendemos que la mejor conservación es hacer un buen uso del patrimonio, con lo que se contribuye a la conservación del patrimonio global. Ese uso, sin embargo, debe respetar la esencia del patrimonio, al tiempo que satisface necesidades de la sociedad de hoy. Si buscáramos un lema para identificar esta dualidad, podríamos decir que trabajamos con «antiguos espacios para darle nuevos usos».*

La incorporación de la idea de *espacio-tiempo* a los criterios de protección y de intervención en el patrimonio se considera una variable que debemos considerar en cualquier frente del mismo. El monumento, el paisaje, el lugar en suma está vinculado íntima y estrechamente con la relación del *espacio* donde se ubica y en los modos de la acotación y delimitación de ese espacio; pero también con el *tiempo*, con el tiempo que en ese momento se está utilizando, es decir, con el presente y sin duda con el futuro. Por tanto, no podemos hablar de una congelación y de una protección o de unos tratamientos, si no tenemos la consideración de este carácter dinámico y el carácter de transformación mediante las actividades del medio y también del propio bien cultural protegido. Es decir, el paisaje sufre y recibe esas transformaciones pero también las produce. El paisaje siempre ha tenido esa doble componente: es consecuencia de una sociedad, de una cultura, pero también fabrica, modifica y transforma esa misma sociedad.

Los Paisajes Culturales constituyen un concepto integrador de las distintas manifestaciones patrimoniales, ya sean naturales o culturales, materiales o inmateriales. En síntesis, como recoge la Convención de Patrimonio Mundial, supone la concreción del «*trabajo combinado del hombre y la naturaleza*», tesis que se ha visto matizada con posterioridad en el contexto de la sostenibilidad, cuando, por ejemplo, se hace referencia a los Paisajes Culturales como reflejo de la «*interacción entre el hombre y el medio ambiente*».

Este punto de partida –la concepción *integradora* de diferentes manifestaciones patrimoniales– pone de manifiesto el esfuerzo realizado para conseguir unanimidad de criterios en el tratamiento del Paisaje Cultural. A diferencia de lo que ocurre con otros bienes declarados Patrimonio Mundial, se evidencia la dificultad por conseguir una definición consensuada de Paisaje Cultural, a pesar del esfuerzo realizado en 1992 por el Comité de Patrimonio Mundial al aprobar las categorías de Paisaje Cultural, adaptando los criterios culturales a aplicar para la declaración de valor excepcional a un Sitio.

De ahí que, analizando las categorías de Paisaje Cultural, se justifica la posibilidad de que otras Declaraciones, no inscritas como tales en la Lista de Patrimonio Mundial, puedan ser consideradas en esa categoría, entre otras razones, por el



reconocimiento de los valores asociativos de los paisajes para las poblaciones locales y por la importancia de proteger la diversidad biológica mediante la diversidad cultural en los Paisajes Culturales (Palmeral de Elche, Las Médulas, Biodiversidad de Eivissa, Huertas del Generalife, etc.).

Por otra parte, en el actual contexto de globalidad, el *trabajo combinado de hombre-naturaleza-medio ambiente* desde una visión patrimonial, encuentra su complementariedad en otros programas e iniciativas, entre los que destacan el Programa de Reservas de la Biosfera (MaB) de la UNESCO y el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. Los planteamientos del primero se centran en el patrimonio natural y los de éste último, en particular, abogan por la contribución a preservar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos teniendo en cuenta los valores paisajísticos, naturales y culturales de su territorio. **Proteger, gestionar, ordenar el paisaje** conduce a un desarrollo sostenible basado en equilibrio armonioso entre las necesidades sociales, culturales, económicas y medioambientales. Y es en esta misma línea como debe entenderse la orientación de «gestión frente a conservación» a la que se encaminan las nuevas tendencias de la aplicación de nuevos usos a los antiguos espacios para garantizar su preservación.

### 18.2.1. Interrelaciones Patrimonio-Territorio

Las intervenciones a llevar a cabo en un espacio en relación con la Declaración de Paisaje Cultural Patrimonio Mundial deben contemplarse en el contexto de la interrelación existente entre los diferentes ámbitos o sectores que, directa o indirectamente, se ven afectados por la propia Declaración de la UNESCO.

La Declaración recae sobre un espacio físico, identificado fundamentalmente por sus elementos urbanísticos y medioambientales, en los que tienen lugar las relaciones económicas, sociales y culturales de los ciudadanos que residen en el territorio del Bien declarado. Por eso, las actuaciones que se propongan en el conjunto de un Programa de Intervención, sea municipal, comarcal o regional, deben tener en cuenta esta interrelación, que se rige, entre otros, por los cinco factores siguientes:

1. La necesidad de gestionar el programa inherente a la Declaración de Paisaje Cultural, cuyo Plan de Gestión, por principio, debe elaborarse.
2. La adecuación del Plan de Gestión del Paisaje Cultural a los principios de sostenibilidad del territorio, muy en particular buscando la idoneidad que debe encontrarse en su relación con el Plan General de Ordenación Urbana y/o, en su caso, las directrices de Ordenación del Territorio correspondientes. El nivel de sostenibilidad depende de que se alcancen simultáneamente objetivos económicos, sociales y medioambientales, que se condicionan entre sí.
3. La oportunidad de aprovechar la inercia derivada de experiencias anteriores existentes, tanto del propio municipio como externas.
4. La ocasión de aprovechar las políticas territoriales actuales, así como propiciar la participación ciudadana en las decisiones locales,
5. La capacidad de dar respuesta a las evaluaciones aplicadas por la UNESCO en materia de Patrimonio Mundial.

En este contexto, se sitúan las diferentes áreas de trabajo en las que, como se indicaba, incide directa o indirectamente la Declaración de Paisaje Cultural, justificándose así que aparezcan propuestas relacionadas con urbanismo, turismo, medio ambiente o cultura, sin que este hecho suponga restar competencias a las respectivas delegaciones, concejalías o consejerías, sino que es una auténtica aportación que incrementa su valor de cara al ciudadano.

Aparece ya en este punto una referencia concreta a que un Paisaje Cultural forma parte inseparable del espacio en que se ubica. La singularidad de formar parte de la Lista de Patrimonio Mundial radica, en buena medida, en que la protección y la conservación del espacio declarado Paisaje Cultural han ido marcando históricamente las pautas de un desarrollo sostenible a través de sus propios usos.

Durante los últimos años se está produciendo un importante proceso de cambio en la consideración del espacio como objeto de intervención urbanística para dar paso a la función económica, social, medioambiental y cultural que, de manera integrada, cumple ese espacio y que se concreta en su percepción como *paisaje*. Este proceso que se produce en el territorio en general incide también en el Paisaje Cultural en particular.

## 18.2.2. Patrimonio y usos del territorio

A efectos de la gestión, son reconocidas las dificultades de los Paisajes Culturales frente a otras categorías de Patrimonio Mundial. En efecto, es preciso tener en cuenta la interrelación entre un planteamiento general del paisaje y las políticas sectoriales en materia de Patrimonio, Medio Ambiente, Suelo y Ordenación Territorial que lo condicionan: no es lo mismo la gestión integrada en un contexto municipal, caso del Paisaje de Aranjuez, que en un territorio más amplio, como ocurre en el caso de la Serra de Tramuntana en el que participan varios municipios.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta el doble contexto en que se ubica este proceso. Por una parte, se trata de conservar y preservar el bien; por otra, la declaración de Patrimonio Mundial debe contribuir también a la mejora de la calidad de vida de la población local y, en este sentido, no puede obviarse el prestigio que supone la «marca Patrimonio Mundial» y lo que los ciudadanos esperan de ella.

De ahí que aparezcan cada vez con más fuerza las orientaciones que buscan la armonía entre la posición de la UNESCO –que, con todo acierto, propugna preservar con las autoridades locales un Bien que es memoria colectiva de un país y de la humanidad– y las demandas sociales que esperan, casi exigen, que la principal consecuencia de la declaración de Patrimonio Mundial sea su repercusión en desarrollo, en mejor nivel económico, en más calidad de vida.

Se está haciendo referencia a la necesidad de identificar instrumentos de actuación para la gestión integral del espacio declarado Paisaje Cultural, mediante la elaboración de «estrategias de sostenibilidad local y global», al igual que se está haciendo en el otro programa de la UNESCO, Man and Biosphere (MaB), orientado a la preservación y conservación del patrimonio natural.

### 18.2.2.1. Usos y actividad económica

Las actividades, entendidas como la experiencia de lo construido, nos hacen experimentar el lugar como algo más de lo que nos permite realizar dentro de él, es decir, determinadas actividades y los usos realizados pueden alcanzar cotas de significado que pueden revalorizar, y también de forma negativa disminuir, el propio valor del objeto.

Esta condición, unida a la variable temporal en donde distintos agentes pueden realizar actividades diferentes, complejizan el panorama. Usos que en el pasado eran integradores y no producían ninguna distorsión, pueden en el momento actual generar grandes tensiones y suponer una gran pérdida de significados. Las actividades las realizamos en función de nuestras intenciones y desgraciadamente éstas no tienen por qué coincidir con la preservación de los valores reconocidos.

Es preciso recordar que, por su propia naturaleza, el ámbito incluido en el Paisaje Cultural de Aranjuez acoge tanto usos urbanos como agrícolas, ambos sometidos a diversas tensiones y continuas transformaciones. Como se observaba para la estructura de propiedad, cualquier planteamiento de gestión debe partir del conocimiento y valoración de estas actividades, en toda su complejidad.

De otra parte, deberán explorarse otras posibilidades que en el presente se encuentran recogidas en experiencias ejecutadas en países de nuestro entorno, como la teoría y aplicación del *espacio compartido*, en donde diferentes usos pueden realizarse en distintas propiedades de manera simultánea, tanto en el espacio como en el tiempo y pueden resultar eficaces en las nuevas políticas que se propongan en el Plan de Gestión, entre otras razones porque a pesar de que parezcan novedosas, son realidades comprobadas y suficientemente experimentadas en la actualidad.

No puede, en consecuencia, interpretarse el uso del Patrimonio desde posiciones exclusivamente conservacionistas, sino que debe adaptarse adecuadamente a las formas de vida de la población que, no sólo reside y debe seguir residiendo en el área de intervención, sino que, con su actividad y uso responsable, contribuye a su mantenimiento.

Deben ser contempladas, al menos, tres cuestiones de extraordinaria importancia para la comprensión de la actuación llevada a cabo, en el contexto de las consideraciones recogidas anteriormente.

**Una**, que hace referencia —cuando se trata de actuaciones en materia de patrimonio orientadas a nuevos usos del mismo— a la necesidad técnica y profesional de contemplar el proyecto en su conjunto, al objeto de no distorsionar subjetivamente la finalidad de las actuaciones emprendidas.

**Dos**, la que hace referencia a la intervención —por regla general— en un área, edificio, espacio, etc. que, además de haber estado muchos años en completo abandono y avanzado deterioro, conforman, junto con otras zonas simbólicas del Patrimonio local un área sobre la que graviten actividades con mayor o menor peso histórico y cultural.

**Tres**, la que hace referencia a un valor estratégico de gran importancia al combinar dos aspectos esenciales en la interrelación patrimonio-desarrollo. En efecto,

el proyecto llevado a cabo mediante la acción rehabilitadora debe permitir la conservación de un bien que incide directamente en la función del espacio recuperado al ser destinado a un nuevo uso, deficitario hasta ese momento en la estructura urbana, económica, social y cultural de la ciudad.

En este contexto, el uso del Paisaje Cultural, es decir, las actividades que se realizan en el paisaje, plantea la valoración y análisis de su utilización histórica, actual y futura. En particular, y en referencia al tratamiento que se está dando a este tema en el Plan de Gestión de Aranjuez, pueden diferenciarse los siguientes grupos:

- Usos urbanos
- Usos supralocales
- Agricultura
- Turismo
- Movilidad
- Investigación / formación

De estas actividades, se entiende que, en el caso de Aranjuez, el primero es de aplicación básicamente a la Ciudad Histórica, el segundo y tercero a las Huertas y los Ríos y los tres últimos son transversales a todo el conjunto del paisaje cultural.

La decisión sobre las propuestas al efecto es una cuestión fundamental para avanzar en el binomio «conservación del patrimonio-desarrollo local sostenible». Como es evidente, por otra parte, la decisión sobre usos y actividades tiene una relación directa con las características del Sitio declarado Patrimonio Mundial y sus propios recursos.

Los **usos urbanos** corresponden a los usos cotidianos en el interior del casco histórico (comerciales, industriales, administrativos, de transporte, recreativos, etc.) deben realizarse de modo que no perjudiquen y, si es posible, apoyen o promuevan los valores patrimoniales del paisaje cultural.

Los **usos supralocales** definen usos sostenibles dirigidos a una oferta de carácter comarcal o regional, diferenciando los usos de esparcimiento, turístico y culturales.

Referencia particular al **turismo**. El turismo, que supone en Aranjuez ya en la actualidad una importante fuente de ingresos, está entre las actividades que mayores beneficios pueden generar en términos de retornos económicos a la población y al municipio.

Ahora bien, el turismo tiene probablemente en Aranjuez uno de los potenciales más altos de mejora. Su rentabilidad se vería muy incrementada si se favoreciera la prolongación de las estancias, bien fuera mediante una oferta más amplia y variada o profundizando la oferta en segmentos específicos –incluyendo, por ejemplo, el paisaje de las huertas, sotos y río–, de modo que compensara las ventajas del desplazamiento y fijara al visitante durante más de una jornada. En todo caso, dada la impronta histórica y cultural de Aranjuez, **es preciso no caer en el fomento de un turismo de masas**, de escaso rendimiento económico y elevada repercusión ambiental: un aumento incontrolado de visitantes podría poner

en peligro las partes más frágiles del paisaje cultural. Cabe, en cambio, desarrollar estrategias que hagan del turismo un uso sostenible, en términos de protección del bien, inclinándose por uno de mayor calidad y respetuoso con el entorno. Este respeto debe, además, estimularse mediante la información y la educación de la propia población, que a su vez solicitará la misma conducta del visitante.

Los **usos agrícolas** están ligados a las huertas históricas, la rentabilidad de cuya producción descendió radicalmente hace años debido a diversos factores históricos y productivos. La recuperación de las huertas puede perseguirse en varios frentes simultáneos: cultivos ecológicos, fomento de una producción de calidad, selecta más que intensiva, frente a la producción estándar, y el impulso a la imagen de marca que la hace reconocible como proveniente de la vega de Aranjuez, diversificación de la producción, aprovechamiento del ámbito de las huertas, dadas sus dimensiones, para otras actividades, locales o supralocales, que se relacionan más adelante.

La compatibilidad de esta revitalización de la huertas implica sobre todo la conservación, o en su caso la recuperación, de los elementos patrimoniales: las calles arboladas y los sistemas de riego principalmente.

Respecto a los sistemas de riego, hay que poner en marcha un plan de recuperación integral

En cualquier caso, las intervenciones para la recuperación de los cultivos hortícolas, sus sistemas de riego y el mismo arbolado de las calles deben estar condicionados por el protagonismo de su valor histórico y artístico, asegurando la preeminencia de los aspectos propiamente estéticos sobre el resto de consideraciones.

#### *18.2.2.2. Usos de educación, investigación y difusión*

En primer lugar, es conveniente prever los modos de hacer consciente a la ciudadanía –local, nacional e internacional– de lo que significa la condición de Paisaje Cultural Patrimonio de la Humanidad que ostenta el sitio. Contrariamente a lo que se pueda pensar, la simple inclusión en la lista del Patrimonio Mundial puede tener un impacto puntual que genere un cambio de percepción entre el público, pero no es suficiente para consolidarlo en el tiempo a pesar de ser un marchamo de extraordinario prestigio. Hay que poner en valor constantemente ese hecho mediante una planificación de actuaciones que abarque distintas dimensiones que funcionen de modo complementario.

El aspecto más básico a poner en marcha es el educativo, dirigido a la población local: la formación sobre Aranjuez como Paisaje Cultural en sus distintos niveles puede estar presente en centros de enseñanza primaria y media y en cursos de aprendizaje de adultos de la localidad, con objeto de fomentar la apreciación del valor del lugar en que se vive y la responsabilidad compartida de su conservación.

El siguiente nivel de acción es la programación de acontecimientos que llamen la atención más allá del ámbito local, que pongan de relieve la condición de Aranjuez permitiendo aumentar la conciencia patrimonial del visitante. Un ejemplo sería la celebración de actos promovidos por la Organización de Ciudades del Patrimonio Mundial (OCPM).

El tercer aspecto es la señalización a lo largo de las autovías y carreteras que conducen al sitio, en las entradas a la ciudad y también en las partes que componen el paisaje cultural, con objeto de indicar el reconocimiento de su valor universal, haciendo uso del logo y el emblema de la UNESCO de acuerdo con las normas establecidas.

Finalmente, es necesario asegurar una presencia regular en los medios informativos con noticias sobre actividades relacionadas con la condición de Patrimonio Mundial. Para lograrlo hay que proveer periódicamente información a la prensa local, facilitar noticias sobre acontecimientos culturales, realizar actos públicos y quizás admitir al público en reuniones sobre Patrimonio Mundial.

Respecto a la **Investigación**, por otro lado, sería posible promover la investigación en los diversos campos que están intrínsecamente relacionados con la condición del sitio como Paisaje Cultural, o que pueden contribuir a generar una mejora de la vida de sus habitantes en armonía con el bien protegido.

### *18.2.2.3. Creación*

El paisaje de Aranjuez ha inspirado a artistas y literatos de forma ininterrumpida desde su primitiva creación, en el Siglo de Oro, hasta la actualidad, a veces de manera directa. Baste recordar las numerosas pinturas de Santiago Rusiñol, y también algunas de Joaquín Sorolla, que toman escenas de sus jardines, la música de Joaquín Rodrigo, en particular el muy célebre Concierto de Aranjuez, y las novelas de José Luis Sampedro que transcurren parcial o totalmente en el sitio. Por una parte, pocas actividades pueden estar más apropiadamente relacionadas con un lugar inscrito en la lista del Patrimonio Mundial que las artísticas; por otra, estas obras han dado a conocer el nombre de la ciudad internacionalmente de manera quizá más efectiva que muchas campañas de promoción realizadas hasta la fecha. Y Aranjuez no ha perdido su potencia inspiradora.

## **18.3. El paisaje cultural como instrumento de las nuevas orientaciones de la ordenación del territorio**

La ratificación por parte del Gobierno español del Convenio Europeo del Paisaje es una oportunidad para poner en práctica la consideración del Paisaje como objeto y sujeto de la intervención pública, no sólo para garantizar su protección, sino también –y sobre todo– por las funciones que cumple como garante de la sostenibilidad del desarrollo territorial.

Entre los diferentes aspectos a considerar del contenido del Convenio, y desde el ámbito de intervención de lo local y su relación con lo regional son de destacar algunas cuestiones que han ido adquiriendo relevancia en los años transcurridos desde la Convención de Florencia (año 2000) y que con toda seguridad marcarán pautas importantes en las decisiones a tomar en el futuro en el ámbito local.

**El paisaje se está convirtiendo en buena parte de Europa en un concepto útil para el gobierno del territorio.**

Se supera desde este planteamiento la consideración predominante hasta momentos recientes del espacio como objeto de intervención urbanística para dar paso a la función económica, social, medioambiental y cultural que, de manera integrada, cumple ese espacio y que se concreta en su percepción como Paisaje.

La gobernanza del espacio a nivel global desde esta perspectiva encuentra en la política local un paradigma, por una parte, para la vinculación entre Políticas del Paisaje y Ordenación del Territorio; y, por otra, para la necesaria atención que debe prestarse al Paisaje desde otras políticas transversales y sectoriales. *Funcionalmente*, las decisiones de carácter urbanístico, medioambiental y arquitectónico inciden de manera directa sobre la mejora de las infraestructuras, la capacidad rehabilitadora, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo económico por el turismo o la agricultura.

Es muy importante, por lo tanto, de cara al futuro superar la lectura sectorial de las diversas dimensiones del paisaje, para lo cual es necesario buscar nexos entre los diferentes instrumentos territoriales, urbanísticos, patrimoniales y medioambientales. Se está dando forma, en consecuencia, no sólo a una visión integrada del territorio del que el paisaje es una pieza fundamental, sino al inicio de un *sistema de gestión* del territorio de nuevo orden, que requerirá en su momento en la administración local una revisión importante en el planteamiento y directrices del propio Plan General de Ordenación Urbana.

A su vez, es preciso contemplar la necesidad de nuevos instrumentos, como son los Planes de Gestión del Paisaje. Para un caso como el de Aranjuez, la figura del Plan de Gestión no es extraña, ya que el Centro del Patrimonio Mundial exige tal herramienta para el mantenimiento del Paisaje Cultural Patrimonio Mundial, pero no es algo que hoy por hoy esté incorporado a las decisiones políticas municipales. Por ello, será importante considerarlo en el ámbito local como una oportunidad para articular los recursos patrimoniales e incorporarlos a las estrategias de desarrollo.

**La consideración del Paisaje, como realidad dinámica que es, debe superar la visión meramente proteccionista para plantear la necesaria gestión y ordenación de espacios comunes.**

Es el reto fundamental de las políticas del Paisaje, si se tiene en cuenta que tan importante como el valor natural es la percepción social del paisaje, que implica la necesidad de la participación ciudadana en su identificación y cualificación.

En el texto del Convenio aparece en diferentes lugares la referencia a la «*proximidad al ciudadano*», con el doble mandato explícito de garantizar la calidad de vida de la población y de facilitar su participación en la identificación y caracterización de los paisajes que conduce a su *cualificación*. La cualificación de los paisajes procede esencialmente de la percepción social e implica la participación ciudadana en un amplio sentido que incluye el reconocimiento científico y artístico de sus valores de singularidad y excepcionalidad.



Es de resaltar en este punto la importancia de contar con instrumentos adecuados para reforzar la implicación social en el conocimiento y transmisión de los valores del paisaje, destacando, entre otros, el sistema educativo, no sólo desde su perspectiva de formación básica, sino también en su función de inculcar en la población adulta esos valores del paisaje.

Es un aspecto que evidencia la importancia del valor intangible del Paisaje. Se trata de cumplir un *objetivo o función pedagógica* propiamente dicha que debe adquirir el uso y mantenimiento del paisaje si se pretende hablar de sostenibilidad, y esto afecta a todos los grupos de edad, pero muy en particular a niños y jóvenes, verdaderos garantes del paisaje del futuro.

Debería ser una materia más a incluir en la formación básica del sistema educativo, pero, en tanto la política educativa general decide, desde lo local pueden tomarse iniciativas importantes al respecto, tal como sugieren, además, organismos y entidades relacionados con el Patrimonio Natural y Cultural. Es el caso, por ejemplo, de las funciones que pueden cumplir la Educación Ambiental, la ya lejana Agenda XXI, etc., que cumplen funciones pedagógicas fácilmente orientables hacia los valores del Paisaje.

Con todo, y de cara al futuro, deben emprenderse actuaciones dirigidas a superar el conflicto de intereses que plantea el cumplimiento de objetivos de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible –natural, cultural, social y económico– y las exigencias de los organismos y entidades con competencias sobre los paisajes o sobre aquellos territorios que acogen paisajes. Esto se traduce en una exigencia ineludible por parte de todas las administraciones que cada vez cuentan con mayor responsabilidad en la gestión sobre el territorio y el paisaje: **coordinación**.

No cabe duda de que, por una parte, las exigencias normativas son claras respecto a la sostenibilidad de las acciones que se emprendan; y, por otra parte, no basta la buena gestión de la administración local, sino que debe materializarse la voluntad de una gestión inteligente y compartida con instancias administrativas regionales y estatales en determinados aspectos, ya que, muy a menudo, el municipio comparte con la región y el estado propiedad, gestión y competencias.

Resulta imprescindible, en consecuencia, una mayor coordinación de esfuerzos entre administraciones que ponga en valor la Ciudad y el Territorio como Patrimonio. Si estas repercusiones inciden positivamente en el municipio será, entre otras cuestiones, porque se produce una interrelación de factores económicos, sociales y culturales que pone en valor:

- la armonía entre naturaleza y cultura;
- la coherencia entre actuaciones en espacios diferentes;
- la cohesión territorial que pueden generar;
- y la complementariedad entre actividades económicas.

La UNESCO, como se ha señalado anteriormente, pretende, con todo acierto, preservar conjuntamente con las autoridades locales un Bien que es memoria colectiva de un país y de la humanidad. Con todo, y exceptuando aquellos monumentos cuyo perfil es dar testimonio histórico de una época específica de la historia, el uso



del patrimonio debe revertir en beneficio de la propia población local generando desarrollo.

Y es sabido que el desarrollo, en relación con el patrimonio, presenta dos vertientes, la del crecimiento para el bienestar y la de la preservación, pero ambas deben confluir armónicamente si se aplican bien los criterios de sostenibilidad. Es aquí donde el ámbito de la toma de decisiones políticas juega un papel fundamental, dado que nuestras ciudades crecen, se expanden, y no parece que los organismos internacionales pretendan mantener sociedades estáticas, dirigidas hacia el inmovilismo.

Es preciso, pues, disponer de reglas fundamentales para la gestión del Patrimonio Cultural, sea éste edificado, paisajístico o intangible. La aplicación de los parámetros establecidos por el Convenio Europeo del Paisaje puede contribuir en el futuro a superar los conflictos de intereses planteados en el contexto del paisaje y su uso en beneficio de los ciudadanos.

En esa perspectiva debe, igualmente, tenerse en cuenta la mejor forma de generar cultura entre nuestra población para que valore su propio patrimonio: ***sólo se valora lo que se conoce.***

Y es en este contexto donde se encuentra uno de los puntos críticos de la gestión y sus propuestas, por la estrecha relación entre cultura y desarrollo. No podemos ignorar que la mayor parte de nuestros paisajes se encuentran en el mundo rural. La inercia de la población rural a copiar las pautas de comportamiento de la población urbana saca fuera del contexto local original y tradicional una buena parte de los valores paisajísticos que soportan sus propias señas de identidad, muy en particular por la incidencia de los mercados externos en la actividad económica.

No puede, en consecuencia, establecerse una regla igual para todos los Paisajes, porque las fases de intervención, culturales, económicas y sociales, son diversas y por lo tanto las propuestas de futuro deberán ser necesariamente diferentes. Es hacer de nuestros propios territorios locales, territorios competitivos, más allá de lo que se entiende por competitividad económica.

## **18.4. A modo de conclusión**

Los Paisajes Culturales Patrimonio de la Humanidad deben ser capaces –con el correspondiente apoyo técnico, científico, político y administrativo– de constituirse en verdaderos centros piloto de gestión, en una concepción integrada e innovadora del territorio. Su relación con los contenidos y directrices de la Convención de Patrimonio Mundial, en una línea de cooperación con el Convenio Europeo del Paisaje y con el Programa de Reservas de la Biosfera, es irreversible.

Esta relación constituye un valor estratégico que permite *«repensar»* el uso del Patrimonio local. Todo ello, incide, sin duda, en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La complejidad de los temas abordados en esta ponencia se simplifica si se asume que entender y aprehender los paisajes requiere aproximarse a las miradas diferentes que confluyen en él, sabiendo precisamente eso, que todo paisaje *siempre tiene una mirada, siempre tiene una valoración, siempre despierta*

*sensaciones, siempre condiciona el estado de ánimo, siempre vehicula la pertenencia a un lugar, siempre manifiesta deseos, perfiles, identidades...*

## 18.5. Referencias bibliográficas

- AJUNTAMENT D'ELX (sin fecha): *Documento basado en la candidatura presentada por la Generalitat Valenciana y el Ajuntament d'Elx al Comité del Patrimonio Mundial de la Unesco*. [http://www.exposelche.com/expopalmeral/\\_pdf/Palmeral\\_Elche.pdf](http://www.exposelche.com/expopalmeral/_pdf/Palmeral_Elche.pdf)
- ATIENZA, J, y GÓMEZ, J.(Drs.) (2010): *Avance del Plan de Gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez. Análisis y Diagnóstico*. Fundación Aranjuez Paisaje Cultural.
- BANDARIN F. (2003): «Prefacio». En *World Heritage Cultural Landscapes 1992-2002. World Heritage Paper 6*. UNESCO, Centro del Patrimonio Mundial. Paris.
- BUSQUETS FÀBREGA, J. y CORTINA RAMOS, A. (Coords.) (2009): *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Ariel. Barcelona.
- CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL (1999): *Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*. Paris.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL PROGRAMA MAB (2008): *Reservas de la Biosfera en España. Las Reservas de la Biosfera ante el cambio global. Cooperemos en la construcción de un nuevo paradigma global*. (Documento interno de trabajo). Doñana, noviembre de 2008.
- FUNDACIÓN ARANJUEZ PAISAJE CULTURA (2008): *Aranjuez, Paisaje Cultural Patrimonio Mundial. Exposición conmemorativa del VII Aniversario de la Declaración*. Aranjuez.
- RÖSSLER M. (2000): «La convención del patrimonio mundial y los paisajes culturales». En *Reunión de Expertos sobre Paisajes Culturales en Meso América*. Centro del Patrimonio Mundial/Oficina UNESCO para América Central. San José, Costa Rica, septiembre.
- SÁNCHEZ PALENCIA J. (Dr.) (2005): *Grupo de Investigación Estructura Social y Territorio-Arqueología del Paisaje*. Instituto de Historia del CSIC. Documentación para la declaración del espacio cultural de Las Médulas (León). Madrid.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (2008): «Aranjuez Paisaje Cultural de la Humanidad: algunas claves para su interpretación y valoración». *IV Congreso europeo sobre investigación arquitectónica y urbana*. Madrid, enero.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (2008): «La extrapolación de los principios del Patrimonio Mundial al Patrimonio Local: los retos de los municipios para garantizar el desarrollo económico sostenible con la gestión del patrimonio cultural». *II Taller de Técnicos y Gestores de Patrimonio*. Aranjuez.

# 19 Escenarios de futuro para la construcción de un modelo más eficaz de áreas protegidas en España en el contexto del cambio global

Marta Múgica de la Guerra  
*Doctora en Ciencias Biológicas*  
*Directora de la Fundación Fernando González Bernáldez*  
*Coordinadora de la Oficina Técnica de EUROPARC España*

Carlos Montes del Olmo  
*Catedrático de Ecología, Universidad Autónoma de Madrid*  
*Presidente Fundación Fernando González Bernáldez*

Carles Castell Puig  
*Doctor en Ciencias Biológicas, Jefe de la Oficina de Planificación y Análisis Territorial.*  
*Área de Territorio y Sostenibilidad, Diputación de Barcelona*  
*Presidente de EUROPARC-España*

Los autores quieren agradecer expresamente a Ignacio Palomo, del Basque Centre for Climate Change (BC3) y del Laboratorio de socioecosistemas del

Departamento de Ecología, Universidad Autónoma de Madrid, su colaboración en la preparación de esta ponencia.

## 19.1. Introducción

Las áreas protegidas son las soluciones naturales para frenar la pérdida de conservación de la biodiversidad y la degradación de los servicios de los ecosistemas (Dudley et al, 2010). Esta afirmación tan rotunda requiere matizaciones. Si son islas en un territorio degradado, si no están integradas en la planificación del territorio, si no se actualizan sus formas de gobierno y gestión para hacer frente a las consecuencias del cambio global, no podrán cumplir con sus funciones de forma eficaz.

Aunque cubren un porcentaje muy significativo en todo el mundo (más del 15%) y en España (más del 27%), su eficacia es mejorable ante los cambios que ya estamos viviendo (Watson et al., 2014). El 24% de las áreas protegidas en el mundo tienen una gestión considerada eficaz (Bertzky et al., 2012). En España aún menos del 50% de las áreas protegidas tienen actualizados sus planes de gestión (Europarc-España, 2014).

En un territorio tan diverso desde el punto de vista biogeográfico (en España están representadas 4 de las 9 regiones biogeográficas de Europa, y 3 de las 5 regiones marinas), la diversidad biológica, territorial y social es muy relevante. El desarrollo de la Red Natura 2000 ha supuesto además la incorporación de un alto porcentaje de territorio agrario, en gran parte sobre terrenos privados, y de ecosistemas marinos, lo cual implica necesariamente modelos de gestión nuevos respecto a los espacios naturales protegidos «clásicos».

A los retos de gestión que plantean las propias características territoriales y ecológicas de los lugares a conservar, se unen otros factores ligados al cambio global que aún no se han incorporado suficientemente en los modelos de planificación y gestión.

Así, en las últimas décadas se han observado en España muchos impactos en los sistemas naturales ligados al cambio climático, que provocan alteraciones fisiológicas, fenológicas y demográficas y que se traducen en modificaciones en la composición de comunidades y funcionamiento de los ecosistemas, afectando a los servicios que proporcionan. Una reciente y exhaustiva revisión de los principales impactos del cambio climático en los bosques y la biodiversidad en España descritos por la comunidad científica se recoge en Herrero y Zavala, 2015.

La necesidad de implementar medidas de adaptación que deben incorporarse en la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos es urgente y aún hay muy pocos ejemplos en marcha (Atauri, 2015).

Por otro lado, los cambios en los usos del suelo ponen en riesgo la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios de los ecosistemas, y afectan por tanto a los sistemas de áreas protegidas (Palomo et al., 2014; Zorrilla et al., 2014).

Por lo tanto, la planificación y la gestión de un sistema complejo de áreas protegidas como el que de hecho ya existe en España (recordemos que representa más

de un tercio del país), requerirá sin duda nuevas fórmulas para mejorar su eficacia en un contexto de cambios.

Una herramienta cada vez más utilizada para explorar la evolución de los sistemas complejos en un contexto de incertidumbre es la planificación de escenarios. Algunos estudios han aplicado esta metodología en el ámbito de las áreas protegidas (McNeely, 2005; Mitchell et al., 2015; Palomo et al., 2011), pero aún hay muchas preguntas a las que buscar respuestas: ¿cómo van a influir los factores de cambio en los modelos de gestión de las áreas protegidas en el conjunto de España? ¿qué acciones y qué estrategias serán más adecuadas para adaptarse a los cambios actuales y futuros?

En este trabajo se presenta el proceso promovido por EUROPARC-España para analizar los retos a los que se enfrentan las áreas protegidas de nuestro país, prever posibles escenarios a medio plazo y, sobre todo, anticipar los aspectos más deseables para mejorar el papel de las áreas protegidas como herramientas clave para la conservación y el bienestar social. Los resultados de este proceso se han incorporado a la definición del Programa Sociedad y Áreas Protegidas 2020 promovido por la organización.

## 19.2. Metodología

Los escenarios de futuro son herramientas útiles para fortalecer directrices y políticas estratégicas, fomentar el pensamiento a largo plazo, comunicar elementos de deseabilidad y construir un diálogo y consenso entre diferentes actores sociales (EEA, 2009).

Son una descripción plausible, simplificada de cómo podría desarrollarse el futuro basándose en una serie coherente de tendencias de factores claves y sus efectos. Cada escenario es una narrativa basada en información y conocimientos actuales. Los escenarios describen distintos futuros alternativos, desafiando el pensamiento presente y proporcionando un marco para la reflexión y la toma de decisiones, con múltiples perspectivas sobre áreas en las que tenemos incertidumbre.

Los escenarios de futuro para las áreas protegidas en España se construyeron a partir de un proceso participativo que incluyó 5 entrevistas en profundidad, 47 encuestas online válidas (sobre un envío a 232 personas) y el resultado de dos días completos de seminario presencial (19 y 20 de septiembre de 2013) en el que participaron 31 personas con distintos perfiles (administraciones de áreas protegidas, emprendedores, economistas, juristas, psicólogos, representantes de propietarios forestales, de pequeños agricultores y de agentes medioambientales, impulsores de la custodia del territorio, consultoras, asociaciones conservacionistas o entidades ligadas a la promoción del consumo de proximidad).

A partir de las entrevistas, encuesta online y revisión de trabajos previos, se construyeron cuatro escenarios.

Tras la elaboración de las narrativas de los cuatro escenarios de futuro, se extrajo la información relevante de cada uno de ellos en torno a cuatro áreas comunes de discusión: modelo de gobernanza, modelo de financiación, diseño del sistema y papel para la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios.

Para cada una de estas temáticas, se hicieron nuevos grupos que valoraron la deseabilidad o no de cada característica de futuro relacionada con esa área.

El resultado final de este proceso permitió identificar las tendencias deseables a medio plazo para un sistema más eficaz de áreas protegidas que incorpore factores de incertidumbre asociados al cambio global.

Este proceso forma parte de la elaboración del Programa «Sociedad y Áreas Protegidas» promovido por Europarc-España.

### **19.3. Escenarios de futuro para las áreas protegidas en España**

Los escenarios de futuro se plantearon a partir de dos ejes fundamentales derivados de las encuestas y cuestionarios on line previos: las consecuencias del cambio global (cambios fuertes e inmediatos versus a cambios suaves y a medio plazo) y la distribución de la población en el territorio (fuerte crecimiento urbano y despoblación rural versus equilibrio en la proporción de la población urbana/rural).

La descripción de cada escenario incluye el modelo de gobernanza y de financiación previsible en las circunstancias de cada escenario, el diseño del sistema de áreas protegidas y su papel como herramientas para la conservación de la naturaleza y como suministradoras de servicios culturales, de abastecimiento y de regulación. A cada escenario se le asignó una «etiqueta» descriptiva.

Los cuatro escenarios definidos por los participantes en el proceso se sintetizan en la figura 1. A continuación se sintetiza la narrativa para cada uno de los escenarios.

#### **Escenario 1: «Poderosa metrópoli»**

En 2035 la población está concentrada en ciudades de mediano tamaño, compactas, ordenadas y planificadas a escala regional. Se aprecia un movimiento de la población del sur hacia el norte de la península debido al cambio climático, cuyas consecuencias no son claras.

Dado que las consecuencias del cambio global a medio plazo son suaves y paulatinas, se ha facilitado un cambio tecnológico profundo para evitar el deterioro de la calidad del agua y del aire, se han puesto en marcha medidas de mitigación y de control de emisiones, se ha estabilizado el consumo energético y se ha priorizado el consumo de energía para la producción agrícola.

La clave para la economía en este escenario es la innovación.

Las áreas protegidas cercanas a las ciudades tienen gran relevancia por la demanda de servicios culturales de la población urbana (ocio, salud) y de provisión de agua. Los espacios más rurales son marginales y la intervención pública se limita a la planificación.

La agricultura periurbana aumenta y es de carácter ecológico, al tiempo que aumentan las soluciones tecnológicas en las prácticas agrarias y ganaderas orientadas a la producción de alimentos.

El abandono rural hace que se pierda la configuración en mosaico del paisaje, lo que afecta a la conectividad y aumenta el riesgo de plagas e incendios.

La participación social es alta en las ciudades. La escasez de agua asociada al cambio climático afecta seriamente a los humedales, acuíferos y ríos, y hay grandes conflictos por el uso del agua para fines agrícolas, lo que lleva a la pérdida del estatus de protección de los ecosistemas más afectados.

La financiación pública se centra en lo imprescindible y la privada aumenta mediante distintos mecanismos de mercado.

**FIGURA 1**  
**Escenarios futuros para las Áreas Protegidas en España**



### **Escenario 2: «Lo protegido te protege»**

En este escenario la población está concentrada también en las ciudades pero las consecuencias del cambio global son bruscas. El despoblamiento rural afecta a la conservación de los paisajes culturales, y se observan procesos de renaturalización que cambian los patrones de biodiversidad. Los efectos del cambio climático provocan desplazamiento de algunos hábitats hacia el norte, las zonas litorales y las islas se ven más afectadas que el interior de la península. Estos cambios influyen en la conciencia ecológica de la población urbana y promueven un movimiento de reconexión con la naturaleza. La falta de tejido social en las zonas rurales debilita su participación en la gestión. La mayor demanda de recursos de los núcleos urbanos presiona hacia la desregulación de muchos espacios naturales.

Muchas administraciones locales se fusionan ante la pérdida de población de sus municipios. La gestión pública es dominante pero compartida, con un mayor papel de entidades privadas y no gubernamentales. La gobernanza de las áreas



protegidas y los modelos de financiación se diversifican, hay más alianzas entre actores y sectores.

Las áreas protegidas no consiguen alcanzar sus objetivos de conservación de especies y hábitats ante las rápidas consecuencias del cambio climático. En muchos casos las áreas protegidas actúan como laboratorios de investigación para la conservación de la biodiversidad en nuevas condiciones y para la provisión de servicios culturales, de abastecimiento y de regulación, con creciente importancia de su papel para la salud y el bienestar humano.

### **Escenario 3: «Adaptándonos a los espacios vivos»**

En 2035 gran parte de la población urbana ha migrado a zonas rurales ante el deterioro de las condiciones ambientales en las ciudades. Aunque las consecuencias del cambio global son paulatinas, tienen efectos a escala internacional en relación a las crisis sociales y alimentarias. El acceso al agua es una preocupación de primer orden.

La descongestión de las ciudades favorece el reequilibrio de la población, y en el medio rural el sector primario se complementa con el sector terciario apoyado por las facilidades tecnológicas, el autoempleo y el teletrabajo. El incremento de la población rural concienciada y activa genera una masa crítica influyente en las políticas ambientales.

El grado de dependencia tecnológica es alto y orientado a un modelo energético más local y renovable.

Las políticas públicas tienen un papel relevante en las áreas protegidas, aunque la sociedad civil cada vez participa más. Las áreas protegidas contribuyen al reequilibrio socioeconómico territorial, con mayores oportunidades para las entidades locales que aprovechan las posibilidades del territorio.

El modelo de financiación se diversifica y aumentan los mecanismos ligados a los servicios de los ecosistemas.

### **Escenario 4: «Territorio en tensión»**

En 2035 las consecuencias importantes y rápidas del cambio global, en especial del cambio climático, provocan mayor presión sobre los recursos naturales que afectan a la biodiversidad, con cambios evidentes en la composición de los ecosistemas y en las especies más vulnerables, la agricultura y al uso del territorio. La migración hacia zonas rurales desde las ciudades por la búsqueda de mejores condiciones de vida provoca mayor presión y degradación ambiental.

Aumentan las tensiones sociales por el uso del territorio. El papel de las administraciones públicas se refuerza para ser más eficiente, aumentando la agilidad en la toma de decisiones con un perfil más tecnocrático pero también más informado. La población demanda soluciones científico-técnicas para paliar los procesos desfavorables. El control del recurso agua es una política estratégica y por ello su control desde el Estado es total. Se protegen las cuencas altas con especial atención por su papel a la provisión de agua.

La estrategia en materia de concienciación ambiental se orienta a la necesidad urgente de regular y controlar los estilos de vida de la población ante situaciones



de escasez de los recursos. La tecnificación es alta y la necesidad de mano de obra disminuye. Los efectos rápidos del cambio global generan gran incertidumbre en el sector primario, lo cual hace que el sector de los seguros cobre mucha importancia.

El grado de emergencia y tensión constante hace que la sociedad civil tenga un papel poco relevante ante un Estado controlador.

La mayor ocupación del territorio hace que en el diseño de las áreas protegidas se le de mucho peso a la conectividad, y aumenta la concepción utilitarista con un objetivo preferente como suministradoras de servicios a la sociedad.

## **19.4. Discusión**

Parece evidente que no habrá un camino único en la evolución de las áreas protegidas de aquí a medio y largo plazo. El proceso expuesto basado en la planificación de escenarios permite vislumbrar y anticipar muchos componentes que serán esenciales para preparar mejor a las instituciones y a la ciudadanía. De este análisis se deduce que deben afrontarse cambios que permitan alcanzar la efectividad de las áreas protegidas como herramientas clave en un territorio que sufrirá cambios de distinta índole (social, ambiental y económica) más o menos paulatinos a medio plazo.

De los cuatro escenarios descritos en el proceso, pueden extraerse las principales tendencias para un modelo ideal en los principales aspectos que permitirán la mayor efectividad ambiental y social de las áreas protegidas.

Las características deseables que describirían el modelo de gobernanza incluyen modelos adaptados a las distintas realidades territoriales y sociales, aunque siempre con un papel fuerte de la administración pública en tanto que garantes de la planificación pública y a largo plazo. La cultura de la participación sería mucho más amplia, aumentando la implicación de la sociedad civil, con modelos de co-gestión, custodia del territorio y voluntariado.

Todos los escenarios apuntan a una mayor diversificación de fuentes de financiación, haciendo un mayor uso de la fiscalidad y del mecenazgo para financiar las áreas protegidas. La visibilización de todos los servicios ofrecidos por las áreas protegidas, tanto materiales como inmateriales, abrirá las posibilidades de apoyo económico por vías públicas y privadas, aumentando el apoyo social y político.

En la búsqueda de una mayor coherencia territorial y ante las consecuencias negativas del cambio climático, aumenta la importancia de la conectividad, de la integración con modelos de agricultura y ganadería más sostenibles con un uso más eficaz del agua, y se hace un mayor uso de otros instrumentos de ordenación del territorio. En último término, aumenta la importancia de las áreas protegidas como proveedores de servicios.

## **19.5. Consideraciones Finales**

El ejercicio descrito en este artículo forma parte del proceso para el diseño del Programa impulsado por Europarc-España bajo el título «Sociedad y Áreas Protegidas». Este Programa aspira a promover todo el potencial de las áreas protegidas como

herramientas para la conservación de la Naturaleza en sentido amplio y, por tanto, para reforzar su papel como herramientas para el bienestar humano.

Plantea ocho líneas estratégicas derivadas del análisis compartido entre gestores e investigadores a lo largo de los últimos años (ver Anexo).

El desarrollo de estas líneas permitirá avanzar en tres grandes retos:

- Incorporar la planificación y gestión de las áreas protegidas como herramientas esenciales de la planificación del territorio
- Reconocer a las áreas protegidas como territorios clave para el bienestar de la sociedad gracias a los servicios de los ecosistemas que generan
- Mejorar la gestión de las áreas protegidas desde una perspectiva multidisciplinar que incorpora el conocimiento científico desde las ciencias biofísicas y sociales.

En cada línea estratégica se apuntan las metas a alcanzar a medio plazo y se identifican ejemplos de acciones que ya pueden empezar a promoverse tanto por las administraciones competentes como por diversas entidades públicas y privadas interesadas.

Los mecanismos para la implementación del Programa 2020 incluyen grupos de trabajo, acciones formativas, programas de intercambios, proyectos piloto, participación en foros sectoriales y recopilación de casos inspiradores.

A medida que se implemente el Programa 2020 se irán recopilando proyectos y actividades promovidas por distintos actores y se difundirán ampliamente para alcanzar a la máxima audiencia posible.

## **19.6. Anexo. Líneas estratégicas del programa sociedad y áreas protegidas**

### **Línea 1. Integración de las áreas protegidas en el territorio**

El sistema de áreas protegidas debe estar eficazmente integrado en la matriz territorial, protegiendo las zonas clave ligadas a los servicios de los ecosistemas, mejorando la conectividad, desarrollando instrumentos de planificación y gestión resilientes y adaptables. La protección del mar debe seguir impulsándose.

### **Línea 2. Promoción de los servicios de los ecosistemas**

Las áreas protegidas son claves para la sociedad como proveedoras de multitud de servicios. Su puesta en valor pasa por mejorar la formación relacionada con los servicios de los ecosistemas, aportar datos que demuestren los beneficios, desarrollar proyectos de apoyo a la producción local beneficiosa para la conservación de la biodiversidad, promover el conocimiento y preservación del patrimonio inmaterial o promover acciones vinculadas a la salud.

### **Línea 3. Transferencia del conocimiento científico a la gestión**

La gestión en un contexto complejo y cambiante requiere la plena incorporación del conocimiento científico. El desarrollo de programas de investigación y de

seguimiento orientados a resolver los problemas de gestión, la divulgación científica y el compromiso científico alineado con los objetivos amplios de las áreas protegidas, son aspectos claves.

#### **Línea 4. Comunicación estratégica para aumentar el apoyo social y político**

Todo el esfuerzo técnico quedará corto si los mensajes clave no llegan a los actores estratégicos. Es preciso mejorar la capacitación profesional en materia de comunicación, elaborar materiales dirigidos a sectores clave, aumentar la interacción con las instituciones políticas para aumentar la relevancia de las áreas protegidas en la agenda política.

#### **Línea 5. Diversificación de los modelos de gobernanza**

Las administraciones públicas son las garantes de las áreas protegidas, y su papel se verá reforzado con el apoyo y la participación de la sociedad civil organizada, diversificando donde sea preciso los modelos de gobernanza, promoviendo la custodia del territorio y otras fórmulas, y mejorando la transparencia para acercarse más a la sociedad.

#### **Línea 6. Diversificación de los modelos de financiación**

Los beneficios socioeconómicos de las áreas protegidas superan sobradamente los costes que supone una gestión eficaz. Hay que avanzar tanto en la valoración económica, más allá del valor monetario, como en la diversificación de los modelos de financiación, el impulso del mecenazgo, la fiscalidad y los modelos de financiación mixta.

#### **Línea 7. Ambientalización de las políticas sectoriales**

Las áreas protegidas están en territorios influidos por muchas otras políticas con las que debe haber más coordinación y sinergias positivas. Hay que mejorar la capacitación de los gestores de áreas protegidas en temas transversales, promover las alianzas entre sectores y políticas y aumentar la transversalidad.

#### **Línea 8. Responsabilidad global y cooperación internacional**

Las decisiones y actuaciones en nuestro país están influidas por otros países y afectan a terceros. Ligado a esa responsabilidad global, es preciso visibilizar internacionalmente los esfuerzos en conservación y fomentar la cooperación internacional.

## **19.7. Referencias bibliográficas**

ATAURI, J. A. (2015): «La importancia de los espacios protegidos en la adaptación al cambio climático en España: Una visión general», en Herrero & Zavala. *Los bosques y la biodiversidad frente al cambio climático: impactos, vulnerabilidad y adaptación en España*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid. pp. 451-455.

- BERTZKY, B., CORRIGAN, C., KEMSEY, J., KENNEY, S., RAVILIOUS, C., BESANÇON, C. AND BURGESS, N. (2012): *Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas*. IUCN, Gland, Switzerland and UNEP-WCMC, Cambridge, UK.
- DUDLEY N, STOLTON S, BELOKUROV A, KRUEGER L, LOPOUKHINE N, MACKINNON K, SANDWITH T & SEKHRAN N. (eds.). (2010): *Natural Solutions: Protected Areas Helping People Cope with Climate Change*. Gland, Switzerland, Washington, D.C., and New York: International Union for Conservation of Nature, World Commission on Protected Areas, Nature Conservancy, United Nations Development Programme, Wildlife Conservation Society, World Bank and World Wide Fund for Nature.
- EEA (2009): *Looking back on looking forward: a review of evaluative scenario literature*. Technical Report 3/2009. European Environment Agency.
- EUROPARC ESPAÑA. (2014): *Anuario 2013 del estado de las áreas protegidas en España*. Fundación Fernando González Bernáldez.
- HERRERO, A & ZAVALA, M.A (Eds.). (2015). «Los bosques y la biodiversidad frente al cambio climático: impactos, vulnerabilidad y adaptación en España». Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid. pp. 611.
- MCNEELY, J.A. (2005): «Protected Areas in 2023: Scenarios for an Uncertain Future». *The George Wright Forum*. 22(1): pp. 61-74.
- MITCHELL, M., LOCKWOOD, M., MOORE, S. A., & CLEMENT, S. (2015): «Scenario analysis for biodiversity conservation: A social-ecological system approach in the Australian Alps». *Journal of Environmental Management*. 150, pp. 69-80.
- PALOMO, I., MARTÍN-LÓPEZ, B., LÓPEZ-SANTIAGO, C., & MONTES, C. (2011): «Participatory scenario planning for protected areas management under the ecosystem services framework: the Doñana social-ecological system in southwestern Spain». *Ecology and Society*. 16(1), p. 23.
- PALOMO, I., MARTÍN-LÓPEZ, B., ZORRILLA-MIRAS, P., DEL AMO, D. G., & MONTES, C. (2014): «Deliberative mapping of ecosystem services within and around Doñana National Park (SW Spain) in relation to land use change». *Regional environmental change*. 14(1), pp. 237-251.
- WATSON, J. E. M., DUDLEY, N., SEGAN, D. B., & M. HOCKINGS. (2014): «The performance and potential of protected areas». *Nature*. 515, pp. 67-73.
- ZORRILLA-MIRAS, P., PALOMO, I., GÓMEZ-BAGGETHUN, E., MARTÍN-LÓPEZ, B., LOMAS, P. L., & MONTES, C. (2014): «Effects of land-use change on wetland ecosystem services: a case study in the Doñana marshes (SW Spain)». *Landscape and Urban Planning*. pp. 122, 160-174.

# 20 El valor económico de la infraestructura verde: estrategias para una planificación sostenible de las ciudades en vías de desarrollo

Bárbara Pons Giner  
*Arquitecta y Master en Arquitectura del Paisaje,  
profesora de IE University*

## 20.1. Los retos de la urbanización global hasta 2050

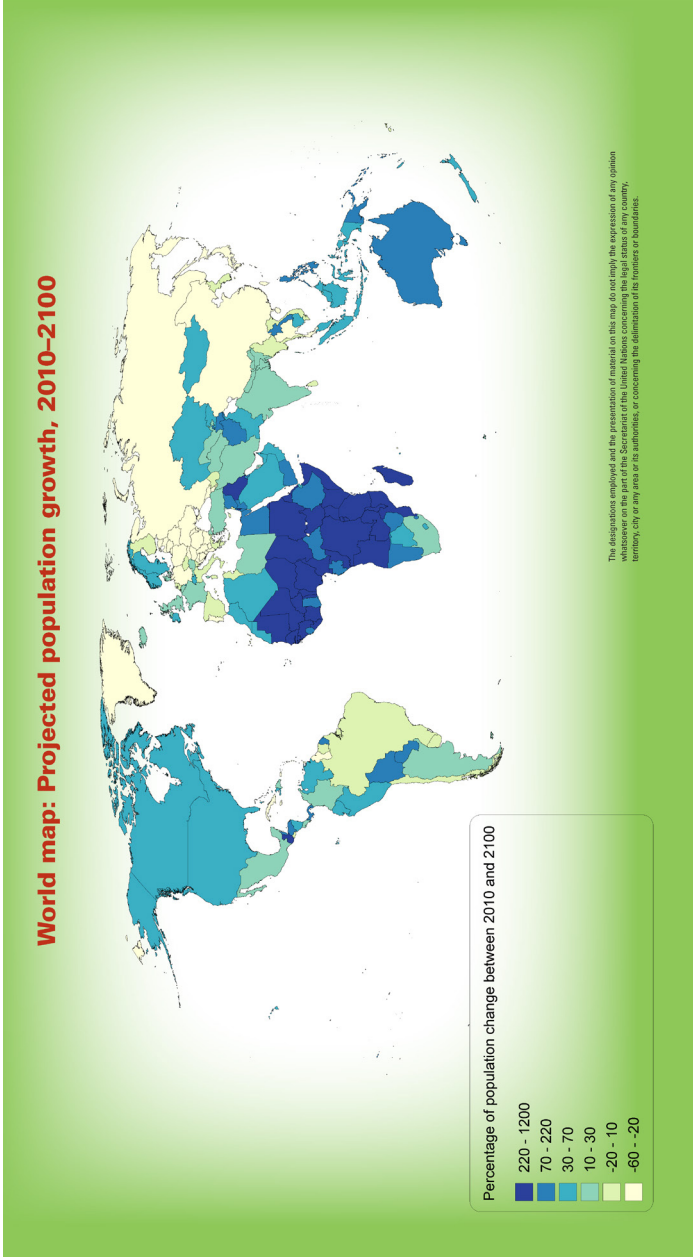
*«Emerging, complex urban dynamics require advanced knowledge and simplified planning tools.»*

*UN-Habitat, 2015*

Las ciudades son el proyecto de mayor envergadura, más ambicioso y más complejo de la humanidad. Las ciudades han sido el escenario de los mayores progresos del ser humano, y en ellas se concentra el poder político, económico y financiero, la investigación científica, la producción tecnológica y la creación artística mundial. Pero las ciudades son también las mayores concentraciones de residuos, los sumideros de consumo y los puntos focales de la contaminación del planeta. En la actualidad se estima que las ciudades albergan a un 54% de la población mundial, pero son responsables de un 75% de las emisiones globales de CO<sub>2</sub>, siendo el transporte y los edificios los mayores responsables de las emisiones (IPCC, 2014a). Las ciudades también concentran los mayores riesgos de desastres naturales relacionados con los problemas del agua (tormentas, inundaciones, contaminación del agua, desprendimientos de tierras, la subida del nivel del mar),

debido a la interrupción del ciclo del agua en el medio urbano y la creación de superficies impermeables en el proceso de urbanización (WB, 2013).

**FIGURA 1**  
**Mapa del mundo con la evolución (crecimiento o decrecimiento) de la población proyectada**



Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Un-DESA: [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012\\_Wallchart.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012_Wallchart.pdf)

En el aspecto social, las ciudades albergan las desigualdades económicas más extremas del mundo de hoy, que organizaciones como el Banco Mundial o el FMI han identificado una amenaza para el progreso global<sup>1</sup>. Según la ONU<sup>2</sup>, en la actualidad las ciudades son el hogar de más de 3.900 millones de personas, 1.000 millones de las cuales se estima que viven en los asentamientos informales de las grandes urbes del mundo en desarrollo, en las llamadas «ciudades miseria» (slums), en condiciones de degradación social y ambiental dantescas. Las perspectivas de múltiples organismos internacionales coinciden en que, si la tendencia actual de creación de ciudad informal en el mundo en desarrollo continúa, este número se incrementará en torno a 2.000 millones de personas más en los próximos 35 años (UN-DESA, 2014).

El libro de Mike Davis, *Planet of Slums* (2006)<sup>3</sup>, describe en detalle el fracaso del urbanismo «tradicional» y del orden económico internacional actual para hacer frente a los retos de la urbanización global y sus consecuencias. La cuestión a la que nos enfrentamos como civilización es si dejamos que las personas que habiten barrios de chabolas o «ciudades miseria» se triplique en los próximos 35 años. ¿Será sostenible un mundo con 3.000 millones de personas, la mitad de la población urbana estimada en 2050, viviendo en chabolas?

La escala y la rapidez a la que se está produciendo la urbanización no tienen precedente en la historia: en la primera década del siglo XXI ya más del 50% de la población mundial vive en ciudades, cuando en 1900 era tan solo el 13% (UN-DESA, 2014) y las predicciones son que en 2050 ese porcentaje llegue en torno al 66%, añadiendo entre 2.000 y 2.500 millones de personas a las ciudades del mundo, el 95% de las cuales residirá en ciudades del mundo en desarrollo de África o Asia. Pero la expansión del área urbanizada, de media, crece en torno al doble de rapidez que la población, ya que la tendencia generalizada es que la densidad de población decrece tanto en las ciudades desarrolladas como en las ciudades en vías de desarrollo (Angel, 2012). Debido a esta tendencia a la reducción de la densidad de la población en las áreas urbanizadas, se estima que el área urbana mundial se triplicará entre los datos del 2000 y el año 2030 (de 400.000 km<sup>2</sup> a 1,2 millones de km<sup>2</sup>)<sup>4</sup>, como consecuencia de las tendencias detectadas en

1. International Monetary Fund (IMF, 2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Available at (Last visit April 14, 2016): <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

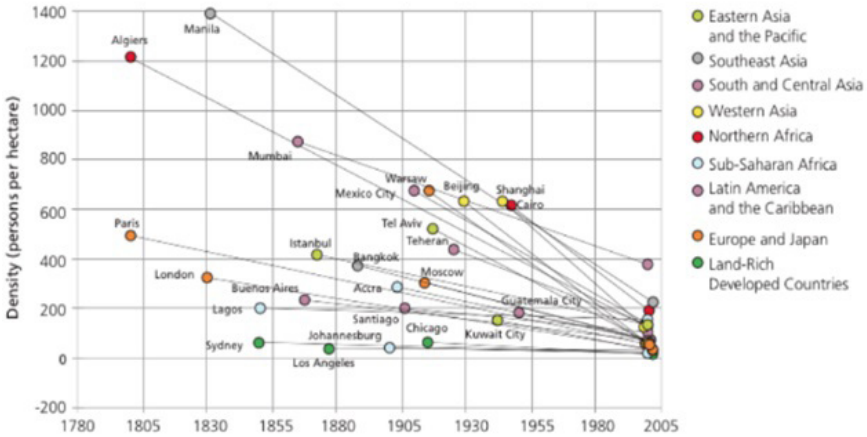
2. Las estimaciones de la ONU sobre porcentajes de población urbana son las más citadas en la comunidad científica y académica, aunque existen también sectores que critican el uso de estos datos estadísticos para un concepto tan complejo como la condición urbana en el momento actual, en el que los conceptos de rural y urbano están sometidos a un constante debate. Para una discusión sobre este tema ver Brenner y Schmid, 2013 y Gleeson, 2012.

3. El libro ha sido traducido al castellano como *Planeta de Ciudades Miseria* por José María Amoroto Salido.

4. UN-Habitat (2015): Habitat III. Issue paper 17. Cities and climate change and disaster risk management. Disponible en (Última consulta 14/abril/2015): [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-17\\_Cities-and-Climate-Change-and-Disaster-Risk-Management.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-17_Cities-and-Climate-Change-and-Disaster-Risk-Management.pdf)

reducción gradual pero constante, en todos los países del mundo, de las densidades urbanas (Angel, 2012; ver Figura 2)<sup>5</sup>. O, dicho de otro modo, se estima que el 70% de la infraestructura urbana que existirá en 2050 aún no ha sido construida (UN-Habitat, 2016). Esto supone un enorme reto, pero también una oportunidad desde la perspectiva de la implementación de nuevas fórmulas de planificación y gestión urbanas sostenibles, que proporcionen calidad de vida y aumenten la resiliencia frente a riesgos naturales, incorporando la mitigación y adaptación al cambio climático.

**FIGURA 2**  
**Decrecimiento en densidad de las áreas urbanas en 25 ciudades representativas 1800-2000**



Fuente: Angel, 2012

## 20.2. ¿Por qué infraestructura verde?

*«It's a fundamental shift in thinking... to get governments to regard green infrastructure as they do other infrastructure investment»*

*John Griffin, ex-Secretario de Recursos Naturales de Maryland, EE.UU.*

Una de las conclusiones más compartidas en la comunidad científica (IPCC, 2014b), y también del impactante libro de Davis (2006), es que las ciudades, en

5. En la misma línea, el IPCC estima que en las tres primeras décadas del siglo XXI, el crecimiento del área urbanizada del planeta será superior a la superficie urbanizada durante toda la historia de la humanidad (IPCC, 2013).



abstracto, son la solución a la crisis ambiental global: la densidad urbana se puede traducir en una gran eficiencia del suelo, energía y uso de recursos, mientras que los espacios públicos democráticos y las instituciones culturales proporcionan cualitativamente estándares más elevados de disfrute que el consumo individual y el ocio mercantilizado. Sin embargo, los teóricos del urbanismo ecológico, empezando por Olmsted y Geddes, ya habían identificado que, tanto para una eficiencia medioambiental como para la sostenibilidad de la creciente concentración humana, era necesaria la preservación de una matriz verde de ecosistemas intactos, espacios abiertos, y servicios naturales. Es decir, que la ciudad necesita aliarse con la naturaleza para reciclar sus desperdicios en inputs usables para la agricultura, la jardinería y la producción de energía. El urbanismo sostenible presupone la consideración de la cuenca hidrográfica, la preservación de los humedales y la agricultura periurbana y la conservación o creación de una red de espacios verdes que penetren la trama urbana compacta. Sin embargo, las ciudades del mundo en vías de desarrollo (con pocas excepciones), desafortunadamente, están sistemáticamente contaminando, urbanizando y destrozando sus cruciales sistemas de soporte ambiental (Davis, 2006).

La implementación de una planificación y gestión urbana «verde», basada en los ecosistemas naturales, objetivamente mejoraría la calidad ambiental y social de los tejidos urbanos. Esta estrategia por sí sola no acabaría con el fenómeno de los barrios chabolistas, que responden a una realidad socioeconómica mucho más compleja, pero sí podría objetivamente mejorar la resiliencia urbana y llegar a garantizar el acceso igualitario a un medio ambiente urbano de mayor calidad en los entornos urbanos densos. Es decir, que junto con la mejora de la calidad medioambiental, se produciría una mejora en las dinámicas sociales de la ciudad, siempre que la implementación de estas estrategias urbanas se base en la creación de espacios de uso y disfrute público igualitario para todos los ciudadanos.

Invertir en infraestructura verde (I.V.)<sup>6</sup> es una de las maneras de incorporar el enfoque basado en los ecosistemas a la gestión de la ciudad. Dar la misma importancia al sistema del verde urbano que a al sistema de infraestructuras grises permite un mejor entendimiento del valor del abanico de servicios ambientales que el verde urbano ofrece. Esto es particularmente importante en las ciudades que se están expandiendo a gran velocidad, como las del África Subsahariana (Schäffler & Swilling, 2013).

El término «Infraestructura Verde» hace referencia a un concepto que ha ido asumiendo un papel cada vez más relevante en la agenda de planificadores y urbanistas en los últimos años, fundamentalmente en EEUU y en Europa<sup>7</sup>. Su

6. Se ha elegido la abreviatura I.V. con puntos, para que no se confundiese con el número romano IV.

7. En la documentación teórica del término I.V. nos hemos centrado fundamentalmente en el contexto norteamericano y en el europeo. La introducción del concepto de I.V. es mucho más reciente en Latinoamérica, y su uso se debe en muchos casos a la colaboración con instituciones académicas anglosajonas o con organismos multilaterales de desarrollo, la mayoría de ellos de base intelectual anglosajona, como es el caso del Banco Interamericano

definición está todavía abierta a debate<sup>8</sup> y depende de la escala a la que se defina. I.V. hace referencia, en este trabajo, a un concepto global que incorpora una serie de espacios verdes dentro de una única etiqueta, que hace énfasis en su capacidad funcional dentro de la trama rural, urbana o de ambas.

En esta investigación se ha asumido la definición de Rouse y Bunster-Ossa (2013), que hacen una interpretación de las I.V. desde el punto de vista de la arquitectura del paisaje (con la que coincide plenamente el planteamiento de esta investigación), el término tiene una definición diferente en función de la escala: a la escala regional y de ciudad, se define como «una red multifuncional de espacios abiertos»<sup>9</sup>, es decir, que en la propia definición de I.V. a escala metropolitana se incluye la palabra «red», que hace referencia a su aspecto funcional como sistema interconectado; a la escala local y de proyecto, se define como «una herramienta de gestión de las aguas pluviales que imita los procesos hidrológicos naturales»<sup>10</sup>, es decir, que a la escala de detalle, la definición de I.V. está íntimamente ligada al agua, a su funcionamiento y a su trazado dentro del tejido urbano. Hemos considerado estas dos definiciones como las más acertadas por su concisión y sencillez, así como por lo apropiado del planteamiento multiescalar para abarcar la compleja realidad física a la que nos queremos referir con el término «infraestructura verde».

El concepto I.V. hace referencia a la misma realidad que otros términos como sistema de espacios abiertos, sistema de espacios verdes o matriz ecológica, aunque cada uno de estos conceptos tiene matices diferenciadores entre sí. Se ha seleccionado el término I.V. intencionadamente, por la voluntad de atribuir a los espacios verdes una relevancia como infraestructura básica que todavía no se les otorga en muchos ámbitos del desarrollo urbano, particularmente en el ámbito económico-financiero de las organizaciones multilaterales de apoyo al desarrollo. La unión de las dos palabras, «infraestructura» y «verde», busca la conjunción de dos disciplinas relacionadas con la creación de ciudad que tradicionalmente han sido antagonicas: la ingeniería civil, cuya finalidad era planificar y construir

de Desarrollo, que tiene su sede en Washington, DC. Sin embargo, el concepto se está difundiendo en América Latina a gran velocidad debido a los esfuerzos de cooperación técnica que impulsan estos organismos y a la facilidad de comunicación y difusión de la información que proporcionan las redes de información. Como ejemplo de ello, El Primer Foro Latinoamericano de Infraestructura Verde Urbana tuvo lugar en Sao Paulo, Brasil, el 21 de mayo de 2014. Más información en: <http://www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/es/publications/37847/>

8. Para definiciones de I.V. en el contexto anglosajón, consultar: Benedict and McMahon, 2006; Firehock, 2010; Rouse y Bunster-Ossa, 2013; GREEN INFRASTRUCTURE CONCEPT AND DEFINITION. Disponible en (última consulta 14/abril/2016): <http://www.nature.org/about-us/the-case-for-green-infrastructure.pdf>; y la web de la American Society of Landscape Architects, <http://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx>. Para definiciones en el contexto de la Unión Europea, consultar: CE 2009; CE 2012; EU 2011; EU 2013a; EU 2013b.

9. Rouse y Bunster-Ossa, 2013.

10. Rouse y Bunster-Ossa, 2013

infraestructuras «grises», y la arquitectura del paisaje, que se ocupaba de «lo verde». La necesaria convergencia de estas dos disciplinas en la planificación contemporánea es muy relevante en la gestión y planificación del agua en la ciudad, pero lo interesante del concepto es que fusiona la idea de algo que «trabaja» y soporta procesos para organizar la ciudad (como ya se asimiló que hacen las infraestructuras grises del tipo del saneamiento o las carreteras) con la idea de lo verde, lo vivo, lo ecológico y sostenible para el medio ambiente. El concepto de I.V., por tanto, es muy potente para indicar que los elementos paisajísticos no son ya puramente maquillaje, decorativos, sino que estamos hablando de elementos verdes que funcionan y soportan procesos importantes para el funcionamiento sostenible de la ciudad.

El Informe del Panel Internacional sobre recursos en las ciudades (2013) estima unas inversiones en el periodo 2005-2030 de 41 billones (trillion) de US\$, de los cuales algo más del 55% (22,6 billones de US\$) se requerirán para sistemas de agua, un 22% (9 billones) para energía y un 19% (7,8 billones) para aeropuertos y puertos (IRP, 2013). Pero lo más relevante es que este informe destaca que ignorar la dimensión medioambiental al construir o reconstruir las infraestructuras urbanas puede significar un colapso de las infraestructuras en 30 o 40 años, lo que implicaría unos costes financieros mucho mayores.

El Plan de Infraestructuras Verdes de Nueva York<sup>11</sup> es un plan en permanente proceso de revisión, en el que año a año se están actualizando los datos de diferentes proyectos piloto para ir precisando las evaluaciones económicas de la implementación de soluciones basadas en I.V. En base a las estimaciones del propio Plan, en su edición de 2014, el desarrollo de infraestructuras para hacer frente a la gestión de las aguas en la ciudad costará 1.500 millones de US\$ menos que si se hubiera hecho con un enfoque únicamente con infraestructuras grises. Sólo la gestión de las aguas de lluvia con soluciones verdes ahorrará 1.000 millones de US\$, a un coste de unos 15 céntimos de dólar o menos por galón (3,78 litros) de agua. El plan estima que «cada acre (0,40 hectáreas, 4.047 m<sup>2</sup>) de I.V. proporcionará unos beneficios anuales de 8.522 US\$ en reducción de demanda de energía, 166 US\$ en reducciones de emisiones de CO<sub>2</sub>, 1.044 US\$ en mejora de la calidad del aire y 4.725 US\$ en incremento del valor inmobiliario»<sup>12</sup>. Para más información sobre la cuantificación económica de los beneficios de la I.V., consultar las tablas 2 y 3 en el Anexo.

En definitiva, las I.V. pueden ser la base de una planificación regional y metropolitana inteligente y económicamente rentable, asegurando un ambiente habitable y resiliente frente a los efectos del cambio climático, con aire y agua limpios

11. El Plan de I.V. de Nueva York se llama *New York City's Green Infrastructure Plan*, Disponible en (última consulta 14/abril/2016): [http://www.nyc.gov/html/dep/html/stormwater/nyc\\_green\\_infrastructure\\_plan.shtml](http://www.nyc.gov/html/dep/html/stormwater/nyc_green_infrastructure_plan.shtml)

12. «Every fully vegetated acre of green infrastructure would provide total annual benefits of \$8,522 in reduced energy demand, \$166 in reduced CO<sub>2</sub> emissions, \$1,044 in improved air quality, and \$4,725 in increased property value.» La equivalencia a hectáreas está realizada por la autora de la tesis.

para las generaciones venideras. Entonces, la pregunta que nos planteamos es ¿Por qué no se aplican estos principios de planificación también a las ciudades de los países en vías de desarrollo?

### 20.3. Contexto de la investigación

*«Nature has been seen as a superficial embellishment, as a luxury, rather than an essential force that permeates the city.»*

*Anna Whiston Spirn, 1984*

El origen de este trabajo fue la convergencia del interés de la autora por la investigación sobre la planificación paisajística y las infraestructuras verdes y el interés de La Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles<sup>13</sup> (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) por estudiar casos de buenas prácticas de regeneración de corredores fluviales urbanos en Latinoamérica. Ambos intereses cristalizaron en una colaboración para estudiar una serie de ciudades de la región, con el objetivo de extraer conclusiones que fueran aplicables al caso más complejo que el BID tenía sobre la mesa: el corredor urbano del río Choluteca en Tegucigalpa (Honduras). La investigación se extendió posteriormente a cuatro casos de estudio de regeneración de corredores fluviales urbanos en cuatro ciudades latinoamericanas (Rosario, Argentina; Cuenca, Ecuador; Montería, Colombia; y Tegucigalpa en Honduras). El trabajo de campo de la investigación se llevó a cabo en los años 2014 y 2015, y constituye el material sobre el que la autora ha desarrollado su tesis doctoral.

La parte teórica de la investigación plantea que existe ya abundante literatura y evidencia empírica sobre la conveniencia ambiental y social de la introducción de los servicios ambientales en el entorno urbano, con intervenciones tales como la creación de parques lineales a lo largo de los cursos de agua urbanos. Sin embargo, ¿son este tipo de infraestructuras verdes una prioridad en el contexto de América Latina o se trata de un capricho de ciudades con mayor nivel económico? O, en otras palabras, ¿son estos parques (o infraestructuras verdes) una infraestructura prioritaria o un costoso «maquillaje» superficial en la ciudad?

Para dar respuesta a estas cuestiones, la investigación hace hincapié en la viabilidad económica de los parques a lo largo de los corredores fluviales con un triple enfoque: en primer lugar, en el aspecto de la gestión urbana a través de asociaciones público-privadas; En segundo lugar, el estudio de la distribución de la captura de las plusvalías de la intervención; y, por último, la evaluación de la relación coste-beneficio de los costes de mantenimiento de estos espacios verdes y los beneficios socioeconómicos derivados de su uso y disfrute por los ciudadanos.

13. Para más información, ver <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html>

### 20.3.1. La iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles del BID

Desde el año 2011, el BID está implementando la ICES, como un departamento transversal cuya finalidad sería promover actuaciones multisectoriales para mejorar la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades emergentes<sup>14</sup> latinoamericanas. La iniciativa se basa en una metodología rigurosa mediante la cual se evalúa una ciudad generando, en 12 meses, un plan de acción basado en 140 indicadores de sostenibilidad. Este Plan establece unas acciones a corto y largo plazo que están cuantificadas económicamente y organizadas por prioridades. El plan es una hoja de ruta para posibles inversiones en la ciudad, que se centran en el medio ambiente, la calidad urbana y la sostenibilidad institucional y fiscal.

Por lo general se realiza a petición de los alcaldes, cuando se inicia la legislatura, y siempre incluye al menos un «proyecto ancla» que puede ser completado antes de que termine el mandato. Pero el grueso del Plan son inversiones de infraestructura urbana para el medio y largo plazo, con la idea de que la estrategia pueda durar varias legislaturas, independientemente de las vicisitudes políticas del gobierno municipal. Esto ha sido posible porque los planes tienen el apoyo del BID y de la comunidad local, representada tanto por expertos locales como por la participación del público en general.

La iniciativa ha sabido convertirse en un referente para muchas ciudades intermedias cuyos recursos técnicos para elaborar planes y proyectos de desarrollo urbano sostenible son muy limitados. Para las ciudades es una gran ayuda, ya que a menudo no tienen suficientes conocimientos técnicos para hacer este tipo de análisis. Para el BID y otros bancos de desarrollo regionales, se trata de una herramienta para priorizar las inversiones sobre una base sostenible. La ICES también ha desarrollado una plataforma web en la que toda la información generada es compartida, desde estadísticas y bases de datos homogéneas de las ciudades a las buenas prácticas de experiencias o actividades de investigación desarrolladas con las universidades locales.

Al comienzo de la aplicación de la ICES, el objetivo del programa era la sostenibilidad urbana en general. Pero, según la iniciativa avanza, existe una creciente evidencia (confirmada tanto por la experiencia acumulada con las ciudades que participan en la ICES como por la investigación académica) que apoya la idea de que la priorización del transporte, el agua y los sistemas de espacios abiertos verdes es la manera de avanzar hacia la sostenibilidad y la resiliencia urbana.

La ICES identificó muy pronto el tema de los corredores fluviales urbanos como una de las prioridades de la gran mayoría de las ciudades con las que

14. Para la ICES del BID, ciudad «emergente» es aquella que tiene una población entre 100.000 y 2 millones de habitantes, en la que el crecimiento porcentual de la población y el crecimiento económico son superiores a las medias nacionales. En toda Latinoamérica se han identificado 140 ciudades que cumplen con estos requisitos, de las cuales 50 ya están trabajando con la ICES para desarrollar un Plan de Acción.

empezaron a trabajar. El 78% de las ciudades de la ICES que han elaborado su Plan de Acción hasta la fecha<sup>15</sup> tiene el agua, la vulnerabilidad ante las inundaciones o el saneamiento y drenaje entre sus tres primeras prioridades, y el 49% de las ciudades tienen alguno de estos tres temas como el más prioritario para su sostenibilidad. En muchas de estas ciudades se ha identificado un cuerpo de agua degradado como prioridad para intervenir, ya que las actuaciones en estos espacios reúnen los requisitos enunciados anteriormente para la generación de espacios urbanos sostenibles. Es decir, son proyectos que reutilizan áreas dentro de la ciudad y, por tanto, no consumen nuevos espacios y fomentan la compacidad de la ciudad. Además, el proyecto en sí constituye la reparación de una infraestructura urbana «verde» —el propio río o frente costero— cuando mejora su comportamiento frente a inundaciones y aumenta la limpieza del agua a través de la vegetación de ribera.

#### **20.4. El retorno de la inversión en infraestructura verde: el caso de la regeneración del frente Ribereño de Rosario (Argentina)<sup>16</sup>**

*«Land immediately about the Park, the frontage of it being seven miles in length, instead of taking the course anticipated by those opposed to the policy of the Commission, has advanced in value at the rate of two hundred per cent per annum.... It is universally admitted, however, that the cost, including that of the original off-hand common-sense blunders, has been long since much more than compensated by the additional capital drawn to the city through the influence of the Park.»*

Frederick Law Olmsted (1870, 1997: 199)

A continuación se presenta el resultado de la evaluación socioeconómica del frente costero del río Paraná en Rosario (Argentina)<sup>17</sup>, que es uno de los cuatro casos de estudio analizados en la tesis doctoral.

15. Hasta diciembre de 2015, se han elaborado Planes de Acción con la metodología ICES en 34 ciudades, algunos directamente y otros a través de las entidades colaboradoras nacionales (Banobras en México, Caixa en Brasil o Findeter en Colombia).

16. El estudio de este caso desde el punto de vista de la sostenibilidad económica fue posible gracias a la colaboración de la Municipalidad de Rosario en la aportación de datos, así como a las entrevistas mantenidas con la Exsecretaria de planeamiento, Mirta Levin, y con el actual Secretario de Planeamiento Pablo Barese. Estas entrevistas tuvieron lugar en Rosario, Argentina, en el mes de diciembre de 2014.

17. Este análisis ha sido publicado como Nota Técnica del BID en Terraza et al., 2015. Disponible en (última consulta, 14/abril/2016): <http://publications.iadb.org/handle/11319/6930?locale-attribute=es>

Los otros tres casos de estudio analizados en la tesis son: El Barranco del Tomebamba en Cuenca (Ecuador), la Ronda del Sinú en Montería (Colombia) y el Corredor Urbano Ambiental del Choluteca en el Distrito Central de Honduras.

La ciudad de Rosario fue creada a orillas del río Paraná y esta condición de ciudad ribereña ha sido un factor determinante de su configuración urbana y de su actividad productiva a lo largo de toda su historia. El puerto comercial fue la base de la prosperidad económica y social de la ciudad, que se consolidó con la formación del cordón industrial del Gran Rosario y la creciente actividad comercial y financiera que caracterizó a la ciudad durante la mayor parte del siglo XX. Sin embargo, los cambios económicos y sociales a partir de los años 70 del siglo pasado hicieron que el puerto entrara en decadencia, y con él toda la ciudad.

Tras décadas de reflexión conjunta por parte de las autoridades municipales y la ciudadanía en general, en los primeros años del siglo XXI, la ciudad ya disfruta de la gran transformación del viejo puerto comercial en un frente ribereño verde y abierto al público, proceso que todavía sigue en marcha. El frente costero de Rosario ha pasado de ser un espacio privado, abandonado y degradado a convertirse en un paseo abierto al río y a todos los ciudadanos, con una calidad paisajística excepcional. En torno al frente costero se han construido viviendas, centros culturales y de ocio, restaurantes, plazas y parques para el disfrute de ciudadanos y visitantes. Y todo ello ha sido posible con la dirección y coordinación de las autoridades municipales y con inversión mayoritariamente privada<sup>18</sup>.

Se ha seleccionado este caso de estudio por ser referencia en la región de una buena planificación estratégica a mediano y largo plazo, un buen manejo de los recursos públicos disponibles para mejorar sustancialmente la calidad del agua y generar espacio público de calidad, y una gestión e implementación coordinada y eficaz.

Se trata de evaluar si la regeneración del frente costero de Rosario ha supuesto una inversión que puede mantenerse en el tiempo. Es decir, si la creación de espacios verdes en el frente costero del río Paraná genera beneficios para la sociedad que exceden los costes, incluido el coste de mantenimiento. Demostrar que esta inversión es sostenible en el tiempo puede servir de referencia para promover otras operaciones de regeneración urbana a lo largo de corredores fluviales urbanos en contextos en vías de desarrollo.

De los 17 km de frente costero que tiene el municipio de Rosario, hasta diciembre de 2015 se han acondicionado como espacios públicos los 12 kilómetros al norte, aproximadamente, mientras los 5 km al sur permanecen en fase de transformación. Por ello, para el análisis de los impactos de la recuperación de las zonas verdes junto al río, se han seleccionado estos 12 km que ya son de uso y disfrute público. Estas áreas comprenden espacios públicos con distintos usos, pero básicamente se trata de áreas verdes e instalaciones para el desarrollo de actividades de recreación y culturales. Debido a la cantidad, tamaño y localización privilegiada junto al río, el conjunto de estos espacios públicos constituye un sistema de áreas verdes conectadas en torno al Paseo de la Costa que estructura un entorno de gran calidad ambiental, cultural, recreativa y paisajística de la ciudad. Es este parque

18. Para más información sobre el modelo de gestión urbanística con participación público-privada desarrollado en Rosario, consultar Terraza et al., 2015.



lineal de 12 km de longitud y 136 hectáreas de superficie el ámbito seleccionado para medir los impactos.

**FIGURA 3**

**Vista aérea de la ciudad de Rosario, Argentina y el río Paraná (Izq.) y la localización de los sectores analizados en el Plan Urbanístico Rosario 2007-2017 (Dcha.)**



Fuente: Levin, 2012 (Izq.) y <http://www.ceats.org/archivos/III%20Evento%20Regional/EXPOSICION-MIRTA-LEVIN.pdf> (Dcha.)

**FIGURA 4**

**Vista del viejo Puerto Norte en Rosario (Izq.) y fotomontaje del proyecto para el frente fluvial en Rosario en el Puerto Norte, en construcción (Dcha.)**



Fuente: Terraza et al., 2015

El desarrollo de estas técnicas, muchas de ellas del campo de la econometría<sup>19</sup>, está todavía en una fase incipiente de desarrollo, y se usan aquí teniendo en cuenta

19. Este apartado se ha desarrollado en colaboración con el economista Andrés Juan, del centro AyDET en Buenos Aires (Argentina), en el marco de la investigación promovida



todas las prevenciones que ello implica. Según Sepúlveda (2008)<sup>20</sup>, en el marco de la economía del bienestar existen básicamente dos maneras de estimar el valor de un bien o servicio ambiental: las indirectas y las directas. Las metodologías indirectas tratan de aproximar el valor de un bien a través de mercados relacionados de los que puede obtenerse el precio de los bienes. En cambio, las metodologías directas simulan un escenario hipotético y solicitan una respuesta frente a un cambio. La metodología indirecta utilizada en este caso es la de los precios hedónicos<sup>21</sup> y la metodología directa es la de valoración contingente<sup>22</sup>.

En este apartado se presenta una estimación de los impactos producidos por las intervenciones llevadas a cabo por la Municipalidad de Rosario para recuperar el frente costero de la ciudad sobre el Río Paraná. Los impactos analizados fueron los siguientes:

- los beneficios que la comunidad obtiene de los parques y áreas públicas construidas en el área costera, mediante los métodos de los precios hedónicos y la valoración contingente;
- el aumento de la recaudación fiscal por el incremento de valor de las propiedades debido a las obras;
- el coste de construcción y mantenimiento de todas las intervenciones;
- la generación de empleo debido a las actividades económicas localizadas en las nuevas áreas.

El beneficio socioeconómico calculado en el caso de Rosario es, debido a las limitaciones de su alcance, una aproximación y sin duda no agota el listado de impactos positivos de un megaproyecto como el de la transformación de la costa de Rosario. Teniendo en cuenta la salvedad anterior, puede sostenerse que, considerando sólo su valor de uso como parques urbanos y tras el análisis realizado en la investigación, el Frente Costero reporta a las familias del área de influencia un beneficio económico del orden de los 3 millones de dólares por año. Si se recurre a un método más completo, más ajustado a programas de obras múltiples –como el de precios hedónicos– puede sostenerse que el beneficio que la ciudad deriva de los sectores analizados, que se refleja en el precio de las propiedades, más allá de los posibles errores de estimación, es del orden de los 260 millones de dólares.

por la ICES del BID. El detalle de los cálculos se puede revisar en la publicación Terraza et al., 2015.

20. SEPÚLVEDA VARGAS, R. D. (2008): «Valoración económica del uso recreativo del parque Ronda del Sinú, en Montería, Colombia». *Semestre Económico*, 11,(22), pp. 67-90. Universidad de Medellín, Colombia.

21. Para más información, consultar ROSEN, S.; (1974). «Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Perfect Competition»; *Journal of Political Economy*: 34-55.

22. Para más información, consultar Mitchel, R.C. y R.T. Carson (1989). *Using surveys to value Public Goods. The contingent valuation method*, Resources for the Future, Washington D.C.

Frente a esta escala de beneficio, las inversiones que se estima se requirieron para la re-funcionalización del área costera y teniendo en cuenta las que aún se encuentran en ejecución –que han sido financiadas con fondos públicos y privados– están en el orden de los 150 millones de dólares. La comparación de ambas cantidades indica que, a este nivel de aproximación, el Programa de Renovación del Frente Costero resultó ampliamente beneficioso en términos sociales, ambientales y económicos. Por otra parte, el impacto fiscal, producto de la valorización de las parcelas, es del orden de los US\$ 2 millones anuales. Este ingreso fiscal adicional prácticamente duplica el costo de mantenimiento estimado en 750.000 US\$ anuales. También se observa que la diferencia entre el monto estimado de valorización que sufrieron las propiedades y el incremento estimado de la recaudación fiscal parece confirmar que el impuesto inmobiliario no es una herramienta indicada para capturar plusvalías urbanas. Por último, se estima que el Programa ha implicado la creación de más de 320 puestos de trabajo permanente, relacionados con su mantenimiento y con el desarrollo de las actividades económicas y culturales creadas en la zona.

**FIGURA 5**

**Resumen de impactos del programa de transformación de la costa de Rosario (12 km de longitud y 136 ha de superficie)**

Inversión público/privada estimada: (con un componente de obra vial significativo)	1,12 millones de US\$/Ha
Beneficio para los habitantes de la ciudad: (estimados por el método de precios hedónicos)	1,91 millones de US\$/Ha
Coste anual de mantenimiento de las áreas verdes: (principal componente del Programa de Transformación de la costa de la Ciudad de Rosario)	5.514 US\$/Ha
Impacto fiscal por valorización de las parcelas: (recaudación de impuestos a la propiedad)	14.804 US\$/Ha
Puestos de trabajo permanente creados: (para la operación y mantenimiento de los parques, áreas recreativas y locales de servicios)	2,35 puestos de trabajo por Ha

Para sintetizar los datos recolectados y para ofrecer una idea aproximada de la magnitud del impacto que un programa similar puede representar para otras ciudades de la región, en la Tabla 1 se muestran los valores medios por hectárea de área verde de las intervenciones realizadas en la costa de Rosario, que deben entenderse con todas las salvedades indicadas en el estudio.

Las conclusiones parciales del caso de estudio de Rosario son:

*Conclusión 1: La recuperación ambiental y urbana de un corredor fluvial y la creación de espacios verdes públicos a lo largo de sus márgenes generan, además*

*de mejoras cualitativas sociales y ambientales, beneficios económicos cuantificables que exceden los costes.*

*Conclusión 2: La implementación de un gran proyecto urbano, como es la regeneración de un corredor fluvial en un entorno urbano denso, debe ir acompañada del desarrollo normativo que posibilite una distribución equitativa de las plusvalías generadas entre los agentes implicados, primando siempre el interés general.*

En definitiva, como conclusión de esta investigación, se puede validar la hipótesis de que invertir en la regeneración de los corredores fluviales urbanos, creando parques lineales junto a los cauces es una estrategia muy beneficiosa desde los puntos de vista social y ambiental, pero sobre todo es una estrategia viable y sostenible económicamente en el tiempo en el contexto latinoamericano. En particular, desde la perspectiva de la resiliencia urbana y la prevención de desastres por inundación (que son una prioridad de inversión en América Latina para los bancos multilaterales de desarrollo, los BMD), el verde urbano a lo largo de la red hidrográfica que atraviesa zonas urbanas densas debe ser considerado como una infraestructura prioritaria, al mismo nivel que la infraestructura de transporte o la vivienda.

## 20.5. Conclusiones y propuestas

*«In the present lies not only the nightmare of what the city will become if current trends continue, but also the dream of what the city could be.»*

*Anne Whiston Spirn, 1984*

Como ya se ha visto, los impactos positivos de la regeneración de los corredores fluviales urbanos son múltiples y contribuyen a hacer frente a los principales desafíos de la sostenibilidad urbana en las ciudades de Latinoamérica, sin embargo, ¿por qué no se priorizan estas intervenciones por parte de los organismos multilaterales en las ciudades en vías de desarrollo?

En base a los resultados de la investigación, a la experiencia de los técnicos que están desarrollando este proyecto dentro del BID y a la experiencia de la propia autora en contacto con los diferentes departamentos del BID que trataban de sacar adelante este problema, se ha identificado tres principales resistencias al desarrollo del proyecto:

En primer lugar, el desconocimiento del concepto infraestructura verde y sus beneficios, es decir, la falta de conocimiento sobre el papel de los ecosistemas en el tejido urbano, de sus beneficios sociales y ambientales, pero sobretodo el desconocimiento general de sus beneficios económicos. El desconocimiento del concepto «infraestructura verde», que pretende trascender el papel decorativo al que se ha relegado al verde urbano, para afirmar que el conjunto de espacios verdes de un entorno urbano desempeña funciones trascendentales para la sostenibilidad urbana, al mismo nivel de importancia que la infraestructura gris (transporte, saneamiento, electricidad, comunicaciones). El concepto de I.V. es relativamente reciente, y no existe una masa crítica de técnicos formados en la materia que

puedan planificar o ejecutar proyectos que incorporen este tipo de soluciones. De igual modo, la evidencia científica sobre sus bondades, tanto ambientales, como sociales, como desde el punto de vista económico, son muy desconocidas para el público en general, por lo que no existe tampoco una demanda social de incorporar este tipo de soluciones a las ciudades.

En segundo lugar, la complejidad de planificar a escala metropolitana, incorporando el agua y los espacios abiertos como base de la planificación. Esta complejidad se puede relacionar con el necesario planteamiento multiescalar y multisectorial de cualquier solución a esta escala. Además, la planificación de un sistema continuo y dinámico como es el agua requiere de visión, capacidades de gestión y flujo financiero en el largo plazo, lo que incrementa la dificultad en entornos poco estables institucionalmente. Planificar ha sido un reto para todas las ciudades latinoamericanas desde mediados del s. XX, y en el momento presente lo es todavía más, ya que existen «otras prioridades» que impiden invertir recursos en el medio y largo plazo.

Por último, el retorno de la inversión: todavía predomina la consideración del verde urbano como un lujo para las ciudades en vías de desarrollo, que se suelen alegar que tienen «otras prioridades». Aunque en la esfera académica existe un cuerpo creciente de evidencia científica que apoya el planteamiento del verde urbano, organizado en un sistema de espacios abiertos metropolitanos, como sostenible y rentable económicamente, esta información todavía no llega a los centros de decisión relevantes a la hora de acometer inversiones en estas ciudades. Para poder hablar el mismo lenguaje que los economistas y financieros que toman las grandes decisiones dentro de un organismo financiero multilateral de apoyo al desarrollo, se deben monetizar los beneficios de las inversiones. El dinero es el lenguaje universal que permite poner en perspectiva y comparar los beneficios y las prioridades de distintas inversiones. Los beneficios que los servicios ambientales aportan a la ciudad son múltiples y algunos de ellos muy difíciles de cuantificar, pero avanzar en este camino es fundamental para fomentar el incremento de la inversión en agua de calidad y espacios verdes en las ciudades. Por eso es trascendental el cambio de paradigma de entender el verde urbano como «jardinería» a entenderlo como la «infraestructura verde» que soporta la sostenibilidad del tejido urbano, una infraestructura básica al mismo nivel que la de transporte o la electricidad, que además puede ser sostenible económicamente.

Trasladando la conclusión de este estudio a escala global, se puede afirmar que la sostenibilidad urbana de las ciudades que van a crecer más en los próximos 35 años (fundamentalmente en Latinoamérica, Asia y África) dependerá en gran medida de un cambio de paradigma de la planificación urbanística. Para ello, debería existir un consenso a nivel internacional para ayudar a los gobiernos locales a que planifiquen sus ciudades a partir de un sistema metropolitano (o regional, que incluya la huella hidrográfica de la ciudad) de infraestructuras verdes, priorizando las inversiones necesarias tanto para regenerar los ecosistemas urbanos en las tramas urbanas deterioradas como para proteger los ecosistemas existentes al expandir la ciudad sobre la periferia rural.

Por tanto, como conclusión de este trabajo se plantea que, si se transfiere el conocimiento a los responsables de la planificación y la gestión urbana en las ciudades del

mundo en desarrollo sobre la importancia y la rentabilidad de planificar sus ciudades teniendo en cuenta la matriz ecológica metropolitana, estas ciudades serán más sostenibles en el futuro a un menor coste social, ambiental y sobre todo económico. En particular, la red prioritaria de espacios verdes que debe estructurar la trama urbana metropolitana es la vinculada al agua, la que «abraza» a la red hidrológica. Esto tiene dos vertientes según las dinámicas urbanas continentales:

En las ciudades de África y Asia, donde el crecimiento de población va a ser acelerado en al menos las próximas tres décadas, se debe aplicar el paradigma expansivo, el de «hacer sitio» (Angel, 2010) para el nuevo crecimiento, pero priorizando la conservación y gestión de la matriz verde que acompaña a los cauces de agua. Se debe trabajar para preservar de la presión urbana tanto la calidad del agua (recolección de residuos sólidos y saneamiento) como la ocupación indiscriminada de sus márgenes.

En las ciudades de América Latina, y aquellas de otras regiones ya altamente urbanizadas, donde se espera que el ratio de crecimiento de la huella urbana empiece a decrecer, el reto no es la expansión de las ciudades, sino la regeneración urbana de las zonas que han sido ocupadas de manera desordenada e ineficiente. Esta regeneración debe priorizar en la medida de lo posible la recuperación de los caminos del agua, tanto de su calidad ambiental como corredor biológico como de la calidad urbana de sus márgenes. Estos corredores deben siempre considerarse como parte de una red, de un conjunto de espacios abiertos que conforman la matriz ecológica de la ciudad, y de este modo deben ser planificados y gestionados.

Para ello, los BMD deben revisar sus prioridades de inversión y basar sus estrategias de desarrollo urbano sostenible y de financiación de infraestructura urbana en tres pilares:

- 1) La formación y la generación de conocimiento compartido en torno a los sistemas de infraestructuras verdes
- 2) El fomento de la planificación a escala metropolitana o regional, mediante apoyo financiero a los gobiernos municipales de las ciudades intermedias, creando redes de ciudades sostenibles que intercambien capacidad técnica y experiencias.
- 3) La incorporación a la toma de decisiones de la correcta evaluación del retorno de la inversión en I.V., y el fomento de normativas urbanas que garanticen una captura de las plusvalías de forma equitativa, garantizando el interés general.

En base a todo ello, se puede plantear una propuesta a escala global, que podría tener un gran impacto en la sostenibilidad urbana del mundo en desarrollo: plantear en el foro del Habitat III<sup>23</sup> la necesaria priorización de la planificación a escala regional de las dos redes de infraestructura urbana (la verde y la gris). La propuesta

23. Habitat III es la reunión bi-decenal de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, que tendrá lugar en Quito (Ecuador), en octubre de 2016. Para más información, consultar: <https://www.habitat3.org/>

iría enfocada a que la ONU planteara a todos los BMD (principalmente a aquellos activos en África y Asia, ya que son las regiones que más crecerán en los próximos 35 años) que crearan líneas de apoyo financiero a la planificación de las ciudades (y prioritariamente a las ciudades intermedias, que son las que menores recursos técnicos y financieros tienen), que permitieran a estas ciudades disponer de fondos directamente sin pasar por los gobiernos centrales para elaborar planificaciones de su infraestructura urbana en el medio y largo plazo. Esta implicación de los BMD en la creación de estas redes de ciudades sostenibles (tomando como referencia la ICES del BID) podría acelerar la incorporación de este nuevo paradigma del urbanismo sostenible basado en el agua y la infraestructura verde y generar un efecto multiplicador en la sostenibilidad de las ciudades intermedias del mundo en desarrollo.

La humanidad se enfrenta a unos desafíos de una dimensión sin precedentes en el proceso de urbanización global en el que nos encontramos. Tenemos 35 años por delante para gestionar estos retos, lo que abre ante nosotros un periodo trascendental que condicionará la calidad de vida de millones de personas, y quizá también la supervivencia de nuestra especie en el planeta. Existe suficiente información, capacidad técnica y experiencia acumulada como para ayudar a las ciudades que van a experimentar las transformaciones más grandes a que los nuevos espacios urbanizados sean sostenibles y aporten calidad de vida a sus habitantes. La cuestión es si seremos capaces de transmitir esa información y esas capacidades en los lugares y en los momentos oportunos.

## 20.6. Anexo: beneficios de la infraestructura verde

**FIGURA 6**  
**Principales beneficios de la infraestructura verde**

Categoría de beneficios	Beneficios específicos de la infraestructura verde	B. E.	B. S.	B. A.
Mejora de la eficiencia de los recursos naturales	Mantenimiento de la fertilidad del suelo			X
	Control biológico			X
	Polinización			X
	Almacenamiento de recursos hídricos	X		X
Mitigación del cambio climático y adaptación al mismo	Almacenamiento y captura de carbono	X		X
	Control de la temperatura	X	X	X
	Control de los daños de las tormentas	X	X	X
Resiliencia y prevención de catástrofes	Control de la erosión			X
	Reducción del riesgo de incendios forestales			X
	Reducción del peligro de inundaciones	X		X
Gestión del agua	Regulación de los flujos de agua			X
	Depuración del agua	X		X
	Suministro de agua			X

<b>Categoría de beneficios</b>	<b>Beneficios específicos de la infraestructura verde</b>	<b>B. E.</b>	<b>B. S.</b>	<b>B. A.</b>
Gestión de la tierra y del suelo	Reducción de la erosión del suelo			X
	Mantenimiento/mejora de la materia orgánica del suelo			X
	Aumento de la fertilidad y productividad del suelo	X		X
	Mitigación de la ocupación y fragmentación del terreno y sellado del suelo	X		X
	Mejora de la calidad de la tierra y mejora de su atractivo	X		
	Aumento del valor de la propiedad	X		
Beneficios de conservación	Valor de la existencia de hábitats, especies y diversidad genética		X	X
	Legado y valor altruista de hábitats, especies y diversidad genética para las generaciones futuras		X	X
Agricultura y silvicultura	Agricultura y silvicultura multifuncionales y resilientes	X		
	Mejora del control de plagas	X		
Transportes y energía bajos en carbono	Soluciones de transporte mejor integradas y menos fragmentadas	X	X	X
	Soluciones de energía innovadoras	X		X
Inversión y empleo	Mejora de imagen	X	X	
	Más inversión	X		
	Más empleo	X	X	
	Productividad laboral	X	X	
Salud y bienestar	Regulación de la calidad del aire y del ruido		X	X
	Accesibilidad a instalaciones de ejercicio y recreo		X	
	Mejora de la salud y de las condiciones sociales	X	X	
Turismo y ocio	Destinos más atractivos	X	X	
	Mayor oferta y capacidad de oportunidades de ocio	X	X	
Educación	Educación sobre recursos y «laboratorio natural»		X	X

Legenda: B.E.= Beneficio Económico; B.S. = Beneficio Social; B.A. = Beneficio Ambiental

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/studies.htm#implementation>

**FIGURA 7**  
**Cuantificación de Beneficios de las Infraestructuras Verdes.**  
**Beneficios económicos**

Beneficios económicos		Fuente
Incremento del valor inmobiliario	Incremento del valor inmobiliario	Neelay 1988; Economy League of Greater Philadelphia, 2011
	El valor inmobiliario de las propiedades que tiene árboles y vegetación es entre un 3 y un 10% más elevado que las que no tienen.	U.S. EPA, 2008
	En Portland se estimó un incremento del valor inmobiliario por vivienda de 14,500 US\$ por árbol.	City of Portland Environmental Services, 2009; <i>Natural England, 2012</i>
	Filadelfia espera incrementar el valor de las propiedades inmobiliarias cerca de Parques y áreas verdes unos 390 millones de US\$ en los próximos 45 años.	<i>Philadelphia Parks &amp; Recreation, The Dirt / ASLA, 2012</i>
Estimula la actividad comercial y otras actividades económicas al atraer a gente a los espacios verdes y zonas colindantes		Wolf 1998 y 1999
Atrae visitantes, residentes y negocios a la zona		Campos 2009
Menores costes de calefacción o de refrigeración	Puede reducir los costes en energía, salud e infraestructura gris	Heisler 1986; Simpson and McPherson 1996; Economy League of Greater Philadelphia 2011
	El Lawrence Berkeley National Laboratory y el Departamento Municipal de Obras Infraestructuras de Sacramento demostraron que los árboles ubicados alrededor de las viviendas para producir sombra sobre las ventanas producían entre un 7 y un 47% de ahorro de energía. Los árboles plantados en las orientaciones oeste y sudoeste de los edificios producían el mayor ahorro. Se demostró que un 20% de cobertura vegetal de las parcelas resultaba en unos ahorros en refrigeración entre el 8 y el 18% y unos ahorros en calefacción entre el 2 y el 8 %.	U.S. EPA, 2008



Beneficios económicos		Fuente
	El arbolado urbano produjo un ahorro de energía estimado en 11+ kWh/árbol (en jardines domésticos) and 1.4+ kWh/árbol (en calles) en un estudio que cuantifica los servicios medioambientales derivados de las implementaciones de I.V. de Portland (Oregón) en 2009.	City of Portland Environmental Services, 2009
Genera la posibilidad de crea «empleos verdes» vinculados con la gestión paisajística, los usos recreativos y el turismo	En un estudio del impacto socioeconómico de la regeneración del frente costero del río Paraná en la ciudad de Rosario (Argentina), se cuantificó que se generaron un total de 236 empleos verdes, una media de 2,35 empleos por hectárea de parque fluvial.	Terraza et alt., 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de Rouse y Bunster-Ossa (2013) y la web de la ASLA. <https://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx>

**FIGURA 8**  
**Cuantificación de Beneficios de las Infraestructuras Verdes.**  
**Beneficios sociales**

Beneficios sociales		Fuente
Mejora de la salud pública derivadas de la mejora del medio y de la conexión de los residentes urbanos con la naturaleza.	Existe una creciente evidencia sobre la mejora en la salud, en el aprendizaje y en la reducción de la violencia derivada del contacto con la naturaleza.	Ulrich 1984; Kaplan 1995; Berman et al. 2008; Kuo and Sullivan 2001a, and 2001b
Mejora de la calidad del aire	Los árboles urbanos reducen las partículas en suspensión en el aire de monos de 10 micras de diámetro (PM-10) en 0.2 lbs por árbol por año. Otra modelización estimó que 547 hectáreas de espacios verdes mixtos en un área de 10x10km del este de Londres redujeron significativamente la polución con un efecto estimado de 2 muertes y 2 hospitalizaciones reducidas por año.	City of Portland Environmental Services, 2009; <i>Natural England, 2012</i>

Beneficios sociales		Fuente
	En áreas urbanas cubiertas por arbolado al 100%, los árboles pueden reducir cada hora hasta un 15% del ozono, el 14% del dióxido de sulfuro y las partículas en suspensión hasta un 13%.	<i>U.S. Forest Service, 2010</i>
	Una modelización de la reducción de la polución del aire en áreas urbanas de EEUU estimó que los árboles suprimen 711.000 toneladas de polución del aire cada año, lo que tiene un valor económico de 3.800 millones de US\$. Este beneficio sería fácil de incrementar aumentando la densidad de la cubierta arbolada de las ciudades.	<i>U.S. Forest Service, 2010</i>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Rouse y Bunster-Ossa (2013) y la web de la ASLA. <https://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx>

**FIGURA 9**  
**Cuantificación de Beneficios de las Infraestructuras Verdes.**  
**Beneficios ambientales**

Beneficios ambientales		Fuente
Reducción efecto isla de calor	Modera el clima y reduce el efecto isla de calor, contribuyendo a la conservación de la energía: A través de sus hojas, los árboles también proporcionan refrigeración por evaporación, lo que incrementa la humedad del aire. Las superficies en sombra pueden estar entre 10 y 20 grados Celsius más frías, y la evapotranspiración puede reducir las temperaturas pico del verano entre 1 y 5°C.	<i>U.S. Forest Service, 2010</i>
	Las temperaturas pico en las zonas arboladas son 4,5 °C más frescas que en las áreas sin árboles. Además, las áreas suburbanas con árboles maduros están entre 2 y 3°C más frescas que las nuevas urbanizaciones son árboles.	U.S. EPA, 2008
<i>Gestión del agua</i>	Absorbe el agua de lluvia, reduciendo la escorrentía asociada a las inundaciones y la erosión. Se detectó que los árboles de hoja perenne y las coníferas en Sacramento interceptaban más del 35% de la lluvia que les impactaba.	U.S. EPA, 2008
	Las estrategias de I.V. implementadas en Chicago desviaron más de 70 millones de galones de escorrentía de lluvia en 2009 del sistema de saneamiento combinado.	ASLA, 2012

Beneficios ambientales		Fuente
Mitigación del cambio climático y reducción de emisiones de CO <sub>2</sub>	Contribuye a la mitigación del cambio climático al facilitar el transporte no motorizado (y por tanto reduciendo las emisiones de los vehículos a motor), reduciendo el consumo energético de los edificios y colaborando con el secuestro y almacenamiento de carbono. El ratio neto de secuestro de carbono por parte de los árboles urbanos en la parte continental de EEUU se estima que ha sido unas 24 millones de toneladas por año (88,5 millones de toneladas de CO <sub>2</sub> ), mientras que el almacenamiento de carbono total en árboles urbanos en la parte continental de EEUU es aproximadamente 700 millones de toneladas de carbono.	U.S. EPA, 2008
	Un árbol sano puede suprimir más de 300 libras de dióxido de carbono de la atmósfera cada año. El bosque urbano de Nueva York suprime 154.000 toneladas de CO <sub>2</sub> anualmente.	U.S. Forest Service, 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de Rouse y Bunster-Ossa (2013) y la web de la ASLA. <https://www.asla.org/greeninfrastructure.aspx>

## 20.7. Acrónimos

BMD	Bancos Multilaterales de Desarrollo
ICES	Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles
EU	European Union
I.V.	Infraestructura Verde
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environment Programme

## 20.8. Referencias bibliográficas

- AMERICAN SOCIETY OF LANDSCAPE ARCHITECTS (ASLA, 2012): *Banking on Green: A Look at How Green Infrastructure Can Save Municipalities Money and Provide Economic Benefits Community-wide*. Disponible en (última consulta 14/abril/2016): [http://www.asla.org/uploadedFiles/CMS/Government\\_Affairs/Federal\\_Government\\_Affairs/Banking%20on%20Green%20HighRes.pdf](http://www.asla.org/uploadedFiles/CMS/Government_Affairs/Federal_Government_Affairs/Banking%20on%20Green%20HighRes.pdf)
- ANGEL, S. (2012): «Planet of Cities». Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- BENEDICT, M. A. and McMAHON, E. T. (2006): *Green Infrastructure: Linking Landscapes and Communities*. Washington, D.C., Island Press.
- BERMAN, M. G., JONIDES, J. and KAPLAN, S. (2008): «The Cognitive Benefits of Interacting with Nature.» *Psychological Science* 19(12).

- BRENNER, Neil and SCHMID, Christian (2013): «The Urban Age in Question», en *International Journal of Urban and Regional Research*. Urban Worlds.
- CAMPOS, I. (2009): *The Great Allegheny Passage Economic Impact Study (2007-2008)*. Prepared for the Progress Fund's Trail Town Program, Laurel Highlands Visitors Bureau, and Allegheny Trail Alliance. August 7. Disponible en (Última consulta 14/abril/2016): [www.atatrail.org/docs/GAPEconomicImpactStudy200809.pdf](http://www.atatrail.org/docs/GAPEconomicImpactStudy200809.pdf).
- CHAPARRO, L., y TERRADAS, J. (2009): *Ecological services of urban forests in Barcelona*. Barcelona: Institut Municipal de Parcs i Jardins Ajuntament de Barcelona. Àrea de Medi Ambient. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <https://www.itreetools.org/resources/reports/Barcelona%20Ecosystem%20Analysis.pdf>
- CITY OF PORTLAND ENVIRONMENTAL SERVICES (2012): *Portland's Green Infrastructure: Quantifying the Health, Energy, and Community Livability Benefits*. Disponible en (Última consulta 23/febrero/2016): <https://www.portlandoregon.gov/bes/article/298042>
- DAVIS, M.(2006): *Planet of Slums*. Verso, NY. [Edición en castellano DAVIS, Mike (2008): *Planeta de Ciudades Miseria*. Traducido al castellano por José María Amoroto Salido. Ed. Foca (Grupo Akal), Madrid].
- ECONOMY LEAGUE OF GREATER PHILADELPHIA et al. (2011): *Return on Environment: The Economic Value of Protected Open Space in Southeastern Pennsylvania*. November. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): [http://economyleague.org/files/Protected\\_Open\\_Space\\_SEPA\\_2-11.pdf](http://economyleague.org/files/Protected_Open_Space_SEPA_2-11.pdf)
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *Libro blanco. Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación*. Bruselas, 1.4.2009. COM(2009) 147 final. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:Es:PDF>
- EUROPEAN COMMISSION (2012): *The Multifunctionality of Green Infrastructure*. Science for Environment Policy. DG Environment News Alert Service. March 2012. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green\\_Infrastructure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf)
- EUROPEAN UNION (2013a): *Green Infrastructure (GI). Enhancing Europe's Natural Capital*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 6.5.2013 COM (2013) 249 final. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013DC0249>
- EUROPEAN UNION (2013b): *Documento de trabajo de los servicios de la comisión. Información técnica sobre la infraestructura verde que acompaña al documento «Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones: Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa»*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green\\_infrastructures/sec\\_155\\_2013/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/sec_155_2013/es.pdf)

- EUROPEAN UNION (2014): *Construir una infraestructura verde para Europa*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/GI-Brochure-210x210-ES-web.pdf>
- FIREHOCK, K.(2010): *A Short History of the Term Green Infrastructure and Selected Literature*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): [www.gicinc.org/PDFs/GI%20History.pdf](http://www.gicinc.org/PDFs/GI%20History.pdf)
- GLEESON, B. (2012) «Critical commentary. The urban age: paradox and prospect.» *Urban Studies* 49(5), pp. 931-943.
- HEISLER, G. M. (1986): «Energy Savings with Trees.» *Journal of Arboriculture* 12(5), pp. 113-25.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2014a): IPCC WGII AR5. *Impacts, Adaptation and Vulnerability. Fifth Assessment Report*.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2014b): IPCC WGII AR5 *Capítulo 8: Zonas Urbanas*. Disponible en (última consulta 14/abril/2016): [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap8\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-Chap8_FINAL.pdf)
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>
- INTERNATIONAL RESOURCES PANEL OF THE UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (2013): *City-Level Decoupling: urban resource flows and the governance of infrastructure transitions*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <http://www.unep.org/resourcepanel/Publications/City-LevelDecoupling/tabid/106135/Default.aspx>
- KAPLAN, S. (1995): «The Restorative Benefits of Nature: Toward an Integrative Framework.» *Journal of Environmental Psychology*. 15.
- KOOLHAAS, R. (1994): «What Ever Happened to Urbanism?» In *S, M, L, XL*, The Monacelli Press, New York, pp. 959-971.
- KUO, F. E., and SULLIVAN, W. C. (2001a): «Aggression and Violence in the Inner City: Effects of Environment vs. Mental Fatigue.» *Environment and Behavior*. 33(4), pp. 543-71.
- KUO, F. E., and SULLIVAN, W. C. (2001b): «Environment and Crime in the Inner City: Does Vegetation Reduce Crime?». In *Environment and Behavior*. 33(3), May 2001, pp. 343-367.
- LEVIN, M. (2012): «Los grandes proyectos urbanos en la experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina». Publicado en *El Café de las Ciudades*. Disponible en (última consulta 23/febrero/2016): [http://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_119.htm](http://cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm)
- MITCHEL, R.C. y R.T. CARSON (1989): *Using surveys to value Public Goods. The contingent valuation method*, Resources for the Future, Washington D.C.
- NATURAL ENGLAND (2012): «Microeconomic Evidence for the Benefits of Investment in the Environment – review». *Natural England Research Report NERR033, marzo 2012*. Disponible en (Última consulta 23/febrero/2016): <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/32031?category=49002>

- NEELAY, D., ed. (1988): *Valuation of Landscape Trees, Shrubs, and Other Plants*, 7th ed. Council of Tree and Landscape Appraisers, International Society of Arboriculture.
- OLMSTED, F. L.(1851-1894, 1997): *The papers of Frederick Law Olmsted. Writings on public parks, parkways, and park systems*. Beveridge, C. E. and Hoffman, C. F. eds. The John Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- ROSEN, S.(1974): «Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Perfect Competition»; *Journal of Political Economy*. 34-55.
- ROUSE, D.C. and BUNSTER-OSSA, I. F. (2013): *Green Infrastructure: a Landscape Approach* (PAS 571). Published by APA Planning Advisory Service. Paperback, pp. 144.
- SCHÄFFLER, A., y SWILLING, M. (2013): *Valuing Green Infrastructure in an Environment Under Pressure-the Johannesburg Case*. Ecological Economics. pp. 246-247.
- SEPÚLVEDA VARGAS, R. D. (2008): «Valoración económica del uso recreativo del parque Ronda del Sinú, en Montería, Colombia». *Semestre Económico*. 11(22), pp. 67-90. Universidad de Medellín, Colombia.
- SIMPSON, J. R., and MCPHERSON, E. G. (1996): «Potential of Tree Shade for Reducing Residential Energy Use in California.» *Journal of Arboriculture*. 22(1), pp. 10-18.
- SPIRN, A. W. (1984): *The Granite Garden. Urban Nature and Human Design*. Basic Books, NY.
- TERRAZA, H., PONS, B. SOULIER, M., y JUAN, A. (2015): *Gestión urbana, asociaciones público-privadas y captación de plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina*. Nota Técnica del BID. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <http://publications.iadb.org/handle/11319/6930?locale-attribute=es>
- ULRICH, R. (1984): «View through Window May Influence Recovery from Surgery.» *Science* 224: 420-21.
- UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (UN-DESA, 2014): *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352)*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <http://esa.un.org/unpd/wup/highlights/wup2014-highlights.pdf>
- UN-HABITAT (2015): *Habitat III Issue paper num. 8. Urban and Spatial Planning and Design*. Disponible en (Última consulta 28/febrero/2016): [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-8\\_Urban-and-Spatial-Planning-and-Design-2.0.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-8_Urban-and-Spatial-Planning-and-Design-2.0.pdf)
- UN-HABITAT (2016): *Habitat III Policy Paper Framework 8 - Urban Ecology and Resilience*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <https://www.habitat3.org/bitcache/fce5dcdf92499adfc305c6b0053c14f07d764480?vid=572977&disposition=inline&op=view>
- UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (2008): *Reducing Urban Heat Islands: Compendium of Strategies: Trees and Vegetation*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): <http://www.epa.gov/sites/production/files/2014-06/documents/basicscompendium.pdf>

- UNITED STATES *FOREST SERVICE* (2010): *Sustaining America's Trees and Forests*. Disponible en (Última consulta 23/febrero/2016): [http://www.fs.fed.us/openspace/fote/reports/nrs-62\\_sustaining\\_americas\\_urban.pdf](http://www.fs.fed.us/openspace/fote/reports/nrs-62_sustaining_americas_urban.pdf)
- WOLF, K. L. (1998): *Trees in Business Districts: Positive Effects on Consumer Behavior!* Fact Sheet no. 5. Seattle: University of Washington, College of Forest Resources, Center for Urban Horticulture.
- WOLF, K. L. (1999): «Nature and Commerce: Human Ecology in Business Districts.» In *Building Cities of Green: Proceedings of the Ninth National Urban Forest Conference*, ed. C. Kollin. Washington, D.C.: American Forests.
- WORLD BANK, The (2013): *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*. Disponible en (Última visita 14/abril/2016): [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Full\\_Report\\_Vol\\_2\\_Turn\\_Down\\_The\\_Heat\\_%20Climate\\_Extremes\\_Regional\\_Impacts\\_Case\\_for\\_Resilience\\_Print%20version\\_FINAL.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Full_Report_Vol_2_Turn_Down_The_Heat_%20Climate_Extremes_Regional_Impacts_Case_for_Resilience_Print%20version_FINAL.pdf)





# 21 Nuevos intentos de ordenación del litoral valenciano. El proyecto de plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunitat Valenciana

Antonio Montiel Márquez  
*Lic. en Derecho y en CC. Políticas.*  
*Abogado y politólogo*

Eduardo García de Leonardo Tobarra  
*Dr. en Derecho, profesor asociado de la*  
*Universitat de València*

## 21.1. Introducción

El litoral es un espacio especialmente necesitado de una ordenación y gestión integrada, pues en ese medio se suelen producir los mayores cambios y dinámicas, tanto naturales como humanos. Así ocurre al menos en el caso del litoral valenciano, espacio con presencia de activos ambientales y paisajísticos de gran valor, pero fuertemente afectados por viejos y nuevos riesgos (entre ellos, los procesos de regresión litoral, que se agravarán como consecuencia del cambio climático) y sometidos a una fuerte presión y conflictos de uso como activo económico, pues concentra una gran parte de la población, de los ejes de comunicación y del PIB. Todo ello urge a que se intente acometer una ordenación integrada de esa franja de territorio, siendo al menos teóricamente unánime el consenso en cuanto a su

consideración como espacio crítico de alto valor estratégico, por cuanto que la ocupación urbanística y su transformación pueden menoscabar su importancia como activo crucial para la actividad turística y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Sin contar los períodos estivales, los 60 municipios costeros valencianos acogen 2,7 millones de habitantes (más de la mitad de la población valenciana), y se apunta que el 15% del PIB valenciano se genera en la franja litoral de 500 metros desde la línea exterior de la ribera del mar. Además, buena parte de los procesos de ocupación urbanística en este ámbito se ha producido a costa de suelos agrícolas de alta capacidad productiva.

El anexo de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 ya contempló expresamente, como un objetivo particular, la necesidad de políticas específicas de protección y desarrollo equilibrado de las regiones costeras. Esta preocupación ya había sido previamente reflejada en la Carta Europea del Litoral de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Europea de octubre de 1981, en la que se defendió la acción coordinada de las distintas instancias europeas, nacionales, regionales y locales competentes.

La ordenación del territorio se proyecta sobre todas las partes de éste sin excepción (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3). La distinción entre ordenación del territorio y ordenación del litoral que se introdujo inicialmente en algunos Estatutos de Autonomía, como el valenciano (actual artículo 49.1.9<sup>a</sup>) el del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Baleares y Canarias se demostró inútil, al no tener efectos prácticos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que, partiendo de la habilitación del artículo 132 de la Constitución (CE), prevé el mismo reparto competencial para todas las Comunidades Autónomas (CCAA), independientemente de la existencia o no de previsión de competencias sobre la ordenación del litoral en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

De este modo, quedó sentado (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1A) que la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio, siendo un ámbito de actuación de aquélla, y que la competencia en ordenación del territorio incluye también la competencia de ordenación del litoral. Esa doctrina será reiterada posteriormente por la STC 198/1991, de 17 de octubre, en la que se enjuició la constitucionalidad del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

Como recordaba MARTÍN MATEO<sup>1</sup>, la sólida implantación de la concepción del litoral como bien común no ha impedido ni su expoliación ni su inadecuada utilización. En ella ha influido la enorme presión económica sobre estas zonas, reforzada por expectativas de uso lúdico por parte de algunas autoridades municipales.

1. MARTÍN MATEO, R. y VERA REBOLLO, J. F. (1989): «Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial». *Revista de Derecho Urbanístico*, 114, pp. 641-643. *Id.* asimismo, MARTÍN MATEO, R. (2007): «La gallina de los huevos de cemento». Thomson Civitas. Madrid, pp. 24 y 58-59.

Pero también la inoperancia y el protagonismo negativo de la Administración estatal, pues el régimen transitorio de la vieja Ley de Costas de 1969 sirvió en la práctica para incentivar la privatización de las costas, favoreciendo intencionadamente la regulación de las ocupaciones ilegales que toleró y también ratificó vía deslindes. De esta forma, a costa del litoral se consintieron ocupaciones privadas del dominio público y se crearon infraestructuras inapropiadas en este espacio.

Tampoco podemos olvidar los efectos de otras normas y planes sobre el litoral valenciano, como la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, desarrollada por el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, o el Programa Nacional de Autopistas Españolas (PANE), redactado en 1967 y publicado como Avance del Plan Nacional de Autopistas en 1972, que materializó la Autopista del Mediterráneo.

El arriba citado autor no tuvo ninguna duda en su momento sobre la constitucionalidad del texto legal de 1988<sup>2</sup>, pese al desconocimiento de las competencias autonómicas en materia de ordenación del litoral, reproche insistente que en parte atribuía a algunos promotores y urbanizadores y desde luego a políticos de militancia conservadora. No obstante, lamentaba que tendría ya pocas posibilidades de incidencia práctica en el litoral valenciano.

La ya citada STC 149/1991 de 4 de julio, que reconoce que el objetivo primordial de la Ley de Costas de 1988 no es la ordenación del territorio sino la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente la ribera del mar, ha sido ampliamente comentada por la doctrina administrativista. Entre otros, BAÑO LEÓN<sup>3</sup> considera que no justifica convincentemente la razón de atribuir al Estado la administración del dominio público costero y observa que contrasta, entre otras, con las SSTC 102/1995 y 194/2004, en las que el Tribunal Constitucional ha dicho que la gestión de los parques naturales corresponde a las CCAA. Ello demostraría que el Tribunal ha considerado que la administración centralizada de las zonas marítimo-terrestres no estaría justificada tanto por razones competenciales, como por razones pragmáticas.

Sabemos que para nuestro Alto Tribunal el régimen del dominio público no es en sí mismo una regla de distribución de competencias<sup>4</sup> y que en este ámbito juega también el artículo 149.1.1 de la CE, precepto que opera aquí para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado de la persona (art. 45 CE), así como para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el artículo 33.1 y 2 CE, y que se verá afectado por los límites que la protección y servidumbres exijan.

2. Se recomienda la lectura de las ponencias de Ángel MENÉNDEZ REXACH (por entonces Director del Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio) y la más crítica de José Luis MEILÁN GIL, publicadas en: VV.AA. «*Jornadas sobre la Ley de Costas*». Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Oñati, 1990. pp. 19-47.

3. BAÑO LEÓN, J. M. (2009): «*Derecho Urbanístico Común*». Iustel. Madrid, pp. 82-83.

4. SSTC 77/1984, de 3 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; o la 36/1994, de 10 de febrero.

Hoy ya es patente la subordinación de la planificación territorial y urbanística a la planificación medioambiental. Muestra temprana de ello son las limitaciones y prohibiciones previstas para la protección del litoral en los artículos 23 a 30 de la Ley de 1988, sobre servidumbre legales y zona de influencia, y en los artículos 112 y 117 sobre emisión de informes de la Administración de Costas en la tramitación de instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio<sup>5</sup>.

Debe llamarse la atención sobre alguno de los cambios introducidos por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y de modificación de la Ley de Costas, sobre la que ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional (SSTC 233/2015, 6/2016 y 28/2016). Uno de estos cambios es la definición del dominio público marítimo-terrestre. Concretamente por los cambios sobre el tratamiento de algunos terrenos invadidos por el mar y los futuros deslindes, o las nuevas zonas de servidumbre que surjan y que pueden dar lugar a posteriores alteraciones en el planeamiento<sup>6</sup>.

Asimismo, por la exclusión del dominio público de determinados núcleos de población enumerados en el anexo de la ley<sup>7</sup>, de acuerdo con su disposición adicional séptima; o por la posible disminución de 100 a 20 metros de la zona de servidumbre de protección como consecuencia de su disposición transitoria primera.

Igualmente, por la regulación de las denominadas «urbanizaciones marítimo terrestres» que se contiene en la nueva disposición adicional décima de la Ley de Costas, y cuya redacción demostraría que los instrumentos de ordenación territorial podrían establecer también determinaciones de ordenación pormenorizada, cuestión ésta nada pacífica<sup>8</sup>.

También hay que referirse al concepto de «Gestión Integrada de las Zonas Costeras» (GIZC), procedente del ámbito comunitario europeo, y que se caracteriza por partir de una visión integrada y concurrente en cuanto a las distintas políticas sectoriales, y por un planeamiento multinivel en cuanto a la distribución competencial. Significa tener en cuenta la interacción entre las actividades económicas y sociales y los requerimientos ambientales en estas

5. En relación al establecimiento de limitaciones o servidumbres sobre terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, *vid.* la STC 5/2015, de 22 de enero.

6. La nueva redacción del artículo 33.3 puede suponer la disminución en la extensión de algunas zonas de servidumbre, que podrían reducirse de 100 a 20 metros. Sin embargo, también se están produciendo conflictos por el motivo contrario, como ocurre en el municipio de Dénia, en el que existe un deslinde en tramitación.

7. Poblado Marítimo de Xilxes (provincia de Castellón), Oliva (provincia de Valencia), Serra Grossa (municipio de Alicante) y Puerto de Santa Pola (Vid. STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 14).

8. El apartado segundo de la nueva D.A. 10ª de la Ley de Costas (urbanizaciones marítimo-terrestres) señala: «Las urbanizaciones marítimo-terrestres deberán contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establecen en esta disposición y en sus normas de desarrollo». Y el apartado 3.c) refiere que: «El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente».

zonas, a fin de facilitar el proceso de toma de decisiones en la evaluación de inversiones. También se caracteriza por su enfoque estratégico y participativo que trata de involucrar a los distintos agentes sociales y no sólo a las distintas Administraciones públicas.

Lamentablemente, la puesta en práctica de la GIZC todavía está lejos de ser satisfactoria, al no avanzarse en las nuevas formas de gobernanza territorial multinivel e intersectorial.

La vía que parece abrirse paso es la de la transferencia a las CCAA de determinadas competencias en materia de gestión del dominio público marítimo terrestre, al tiempo que la Administración General del Estado persigue la consolidación de competencias relacionadas con el medio marino<sup>9</sup>. Muestra de ello es el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, referido a las competencias de la Administración General del Estado sobre biodiversidad marina.

Por último, y en todo caso, las futuras normas que se dicten habrán de transponer la Directiva 2014/89/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

## 21.2. Intentos de ordenación del litoral valenciano

La primitiva Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana (LOT), trató de dar respuesta a los diversos problemas territoriales creando toda una nueva gama de instrumentos de planeamiento territorial. El texto asumió que la existencia de problemas diferenciados territorialmente (entre ellos los del litoral congestionado) hacía preciso abordar la tarea desde una visión global, estableciendo un marco estratégico previo de carácter general: el Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana.

La disposición transitoria segunda de la LOT establecía que antes del transcurso de tres años desde su entrada en vigor, el Consell debía presentar ante las Cortes Valencianas el citado Plan, por lo que, a fin de dar una salida al problema del incumplimiento de ese plazo legal, se optó por redactar alternativamente un Plan de Acción Territorial (PAT), de carácter integrado, sobre Desarrollo Urbanístico de la C. Valenciana, apoyándose para ello en la previsión contenida en la disposición transitoria tercera de la propia LOT.

9. FARINÓS DASÍ, J. (2011): «La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de “Spatial Planning”» y PAREJO NAVAJAS, T. (2011): «Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la Política Marítima Integrada» in FARINÓS DASÍ, J. (ed. y coord.). «*La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*». Publicacions de la Universitat de València. Valencia, pp. 13-71. Igualmente, PAREJO NAVAJAS, T. (2004): «La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio». Instituto Pascual Madoz, del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid. Marcial Pons. Madrid, pp. 309-326.

Este PAT (conocido como PDU), presentado en 1995 en un documento titulado «Estrategias de Vertebración Territorial»<sup>10</sup>, constituye el primer intento de documento de planeamiento territorial de ámbito regional en la historia del planeamiento valenciano, y difería a una serie de PATs la ordenación de determinados aspectos, siendo uno de ellos el del litoral.

El anuncio del sometimiento del PDU a información pública se produjo en 1995, año en el que los comicios autonómicos conllevaron un cambio político en la Generalitat, que pasó a ser gobernada por el Partido Popular. No se resolvió el trámite de información pública y el documento –elaborado por el anterior gobierno socialista– nunca se aprobó.

En el año 2003, poco antes de disolverse las Cortes Valencianas con motivo de la convocatoria electoral, quedó aparcado un proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y del Suelo No Urbanizable. Este proyecto de ley levantó ampollas en ciertos sectores empresariales y políticos al prever una moratoria de reclasificaciones de suelo en el ámbito de la huerta de Valencia y en del litoral.

Su disposición transitoria cuarta preveía una moratoria de un año a partir de la entrada en vigor de la ley, salvo que con anterioridad se aprobara un PAT del Litoral, para la admisión de nuevas clasificaciones de suelo no urbanizable a urbano o urbanizable en terrenos comprendidos en la zona de influencia definida en la legislación de costas (500 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar), salvo excepciones.

Años más tarde, y al poco tiempo de cumplirse el primer año de la VI legislatura, tuvo lugar la aprobación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP). Este texto ya no recogerá la discutida moratoria, pero sí contempló expresamente en su artículo 15 el mandato de aprobar un PAT del Litoral de la C. Valenciana, de carácter sectorial.

El precepto legal pretendía mediante dicho PAT el establecimiento de «las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera», con base en una serie de criterios de ordenación. Estos criterios se referían a la racional utilización del litoral especialmente para usos de ocio, residenciales, turísticos, y de equipamientos y servicios, pudiendo prever reservas de suelo; a la gestión racional de los recursos naturales, pudiendo limitar el desarrollo urbanístico del litoral;

10. GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial. «Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del PDU (Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana)». Valencia, 1995. Unos años antes tuvo lugar la publicación de un interesante trabajo preparatorio: «Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo» (GENERALITAT VALENCIANA. Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Valencia, 1993), que, a su vez, se acompañó de la firma de un «acuerdo de cooperación interadministrativa» entre Andalucía, Murcia, C. Valenciana, Cataluña y las Islas Baleares. BURRIEL DE ORUETA, E. L. «La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona*. Vol. XIII, núm. 306, 1 de diciembre de 2009.

la prevención de los riesgos de erosión e inundación; la ordenación de tipologías edificatorias; y la adopción de medidas para la mejora del frente marítimo en los núcleos urbanos costeros y para la preservación del paisaje litoral.

Por otra parte, el artículo 37.2 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se estableció el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), contenía expresamente una suerte de moratoria para el nuevo planeamiento urbanístico en la franja de mil metros de terrenos medidos desde la línea marítimo-terrestre, consistente en una tímida limitación a la ocupación por la edificación en dicha franja de hasta el 30% de la superficie de los sectores o ámbito de actuación integrada o aislada, hasta tanto se redactase el PAT del Litoral.

Finalmente, mediante Resolución de 17 de febrero de 2006, del entonces Conseller de Territorio y Vivienda, se sometió a información pública el referido PAT del Litoral de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 5202, de 20.02.2006).

El documento sometido a información pública contenía un doble ámbito. Por un lado, un ámbito estricto integrado por los 60 municipios costeros comprendidos dentro de la franja de mil metros de anchura medida en proyección horizontal tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Por otro lado, un ámbito ampliado integrado por otros 19 limítrofes más al interior.

Este PAT también contenía una serie de actuaciones recogidas en 26 fichas, entre las cuales se encontraba el antiguo y controvertido proyecto de «Ruta Azul» entre Valencia y Sagunto, contemplado en un anterior documento de 2002 titulado «Hipótesis de modelo territorial de la Comunidad Valenciana», y que preveía la ocupación de suelo para usos urbanísticos e infraestructuras en detrimento de antiguas zonas húmedas.

La tramitación de este documento quedó paralizada en febrero de 2006, tras las numerosas alegaciones presentadas en su contra y que no se respondieron. Además de un fraude para la confianza de la ciudadanía en los procesos de elaboración de los planes territoriales, esa paralización supuso que, en caso de reanudarse su tramitación, ésta debiese iniciarse de nuevo por exigencias del régimen transitorio de la legislación sobre la evaluación ambiental estratégica.

Sin embargo, alguna de sus determinaciones sí fueron posteriormente incluidas en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), nuevo instrumento de ordenación territorial previsto en la LOTPP (en sustitución del Plan de Ordenación del Territorio de la C. Valenciana) y finalmente aprobado mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell. Hoy por hoy, es el único instrumento de ordenación del territorio que contempla una mínima ordenación del litoral valenciano en su conjunto, si bien casi la práctica totalidad de sus determinaciones tienen un mero carácter recomendatorio.

El documento propone una serie de directrices específicas para esta franja costera, propugnando una gestión integral del espacio litoral. Entre otras cuestiones, incluye la consideración estratégica del suelo no urbanizable (SNU) que no está protegido por la legislación ambiental, pero también la posibilidad de nuevos



desarrollos en ese ámbito, manteniendo la integridad de su infraestructura verde, y la conexión territorial de los espacios libres de edificación del litoral con el sistema de espacios abiertos del interior.

Destaca su directriz 145.5, que ordena que el planeamiento delimite una «franja de precaución costera» de 200 metros en suelo no urbanizable a contar desde el límite interior de la ribera del mar, en la que no se podrán realizar construcciones y edificaciones salvo las destinadas a uso público.

Por otra parte, la ETC también contiene una serie de previsiones para fijar límites al crecimiento del planeamiento urbanístico municipal, con factores de corrección expresamente dirigidos a los municipios incluidos en el ámbito Litoral-Cota 100 (directrices 84 y 99).

La vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP), procedió a derogar la LOTPP y el ROGTU, entre otras normas, y con ellas la obligación legal de aprobar un PAT del Litoral, aunque esa obligación continúa recogida en la ETCV.

En definitiva, a diferencia de otras CCAA, donde han proliferado planes para sus ámbitos litorales (como el reciente Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, aprobado mediante Decreto 141/2015, de 26 de mayo, o los trabajos del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Litoral de Cataluña, que incluye la regulación de un Plan de Ordenación del Litoral catalán y de los Planes de uso del litoral y las playas) en la Comunitat Valenciana las actuaciones costeras continúan sin insertarse en un marco de ordenación del territorio o de gestión integrada de la costa, sino que se multiplican de manera dispersa a nivel sectorial y municipal.

Como remedio, la LOTUP ha confiado, por una parte, en la metodología de la infraestructura verde, cuya definición siempre será previa a la planificación de nuevos usos en el territorio, y por otra parte, en el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica.

El litoral valenciano alberga actualmente 10 Parques Naturales, el 90% de la superficie de las zonas húmedas catalogadas y 22 Lugares de Interés Comunitario-Zonas Especiales de Conservación. Sin embargo, sólo el 22% de la longitud de la línea de costa son tramos con ocupación por elementos artificiales por debajo del 10%.

En la actualidad, atendiendo a los datos que arroja el SIOSE (2011), la mayor proporción de los usos en el primer kilómetro de costa valenciana es suelo urbanizado o sellado (46%), seguido del suelo agrícola (31%), el forestal (19%) y, por último, las masas de agua y zonas húmedas (4%)<sup>11</sup>.

11. Para un análisis más detallado sobre el crecimiento urbanístico en el litoral valenciano, *vid.* ZORNOZA GALLEGU, C. (2013): «Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro». Colección Desarrollo Territorial. Serie Estudios y Documentos, 12. Publicacions de la Universitat de València. Valencia.



## 21.3. Proyecto de Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral

El PAT de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) de la Comunitat Valenciana, actualmente en elaboración, es un instrumento de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal, de los previstos en el artículo 16 de la vigente LOTUP. Conforme con dicho precepto, los PAT son planes que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en sectores específicos, los objetivos, principios y criterios de la ETCV, pudiendo su ámbito comprender, en todo o en parte, varios términos municipales.

Los PAT pueden tener carácter sectorial o integrado, en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública. Se trata de instrumentos con grandes posibilidades pues con la vigente regulación, entre otras determinaciones, los PAT pueden desarrollar, completar e incluso modificar con ciertas condiciones aspectos de la ETCV; reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente; y modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, ordenando la adaptación de estos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.

### 21.3.1. Naturaleza y ámbito del documento

El documento consultivo del PATIVEL, que inició su tramitación, a efectos de su evaluación ambiental y territorial estratégica, mediante Resolución de 11 de noviembre de 2015 (DOCV núm. 7658, de 16.11.2015) señala expresamente que este PAT tiene una naturaleza «específicamente urbanística» orientada a la definición y preservación de la infraestructura verde del litoral.

No aborda otros importantes elementos de la estructura territorial del espacio costero, como las infraestructuras de movilidad o el sistema de asentamientos, al ser su principal objetivo la preservación de los suelos de la infraestructura verde que no cuenten con un régimen de protección específico y adecuado a su gran valor territorial. Ello por entender que no es suficiente el actual régimen de protección ambiental que otorga la legislación sectorial a una buena parte de terrenos comprendidos en este espacio (parques naturales, Red Natura 2000, zonas húmedas, etc.), al quedar todavía sin protección suelos no transformados de gran importancia para asegurar la conexión de la infraestructura verde del territorio y desde la óptica del paisaje.

El ámbito estricto de este PAT se ciñe a la franja de 500 metros desde la ribera del mar, equivalente al área de influencia de la Ley estatal de Costas (lo que recuerda en parte a las medidas cautelares adoptadas por el Gobierno andaluz hasta la aprobación de su Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía). Como ámbito ampliado o «de estudio» esa franja se amplía hasta los 2000 metros con carácter general, pudiendo ampliarse en determinados casos si fuese necesario garantizar mejor la conectividad con la infraestructura verde del interior. En

cuanto al dominio público marítimo-terrestre, el documento se remite sin más a lo dispuesto en la legislación estatal de costas.

El documento indica que, analizado el planeamiento urbanístico de los primeros 500 metros de costa, puede deducirse que el 50% es suelo clasificado como urbano o urbanizable, el 44% suelo protegido por legislación sectorial ambiental y que el 6% (algo más de 1000 hectáreas) sería SNU común sin ningún tipo de protección.

Obviamente, la definición de la infraestructura verde del litoral partirá del análisis del actual SNU. Pero la metodología obligará a contrastar los planeamientos urbanísticos vigentes y a estudiar todos aquellos casos en los que sea posible y conveniente desclasificar suelos actualmente urbanizables no programados, si dicha operación se considera imprescindible para el logro de los objetivos de interés público, o incluso suelos clasificados formalmente como urbanos, si bien en este último caso la jurisprudencia no es pacífica.

También deberán estudiarse detenidamente determinados casos de terrenos comprendidos en Programas de Actuación Integrada (PAI) reclasificatorios declarados nulos por sentencia firme<sup>12</sup>.

De este modo, el PATIVEL pretende crear una red de espacios abiertos que incorpore los suelos de mayor valor ambiental (espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, zonas húmedas, suelos forestales estratégicos, etc.), los elementos y lugares de valor paisajístico y cultural, los suelos agrícolas de elevada capacidad agrícola, espacios litorales de interés, suelos críticos por presencia de riesgos naturales (como el de inundación) e inducidos, suelos de gran pendiente, los conectores que permiten la permeabilidad del territorio y la conexión entre el litoral y los ecosistemas del interior, y los tramos vacantes entre continuos urbanizados.

El SNU común centra la preocupación del PAT, que pretende preservarlo, tanto por su escasez como por su evidente multifuncionalidad, tal como apunta la ETCV. Este suelo desempeña diversos papeles, pues cumple la función de corredor territorial y ambiental, de conector del ecosistema tierra-mar, de mejora del diseño periurbano y sirve también para evitar la fragmentación del territorio y como «ventana al mar» de gran valor paisajístico.

Pero también quiere poner la vista sobre los suelos urbanizables sin programa aprobado y sobre determinados suelos urbanizables programados, pues en estos últimos puede ser conveniente alguna modificación de la ordenación de sus zonas verdes y espacios libres, sin alterar sus parámetros urbanísticos y económicos generales. Sin que deba olvidarse –como decíamos– de suelos reclasificados mediante PAI declarados nulos por sentencia firme que hubiesen recuperado su clasificación originaria como SNU, sobre los que el PAT puede enfatizar ahora su protección si lo estima necesario.

De esta forma, el documento pretende también evitar la conurbación de los tejidos urbanos de la costa, que banaliza el paisaje y despersonaliza los asentamientos humanos.

12. *Vid.* RENAUF AUBELL, F. (2016): «La nulidad “radioactiva” de los planes urbanísticos por defecto en el procedimiento de aprobación». *Noticias Jurídicas*, 10 de marzo.

Todo ello sin perjuicio de las determinaciones de otros instrumentos de ordenación territorial, como el PAT de Prevención frente al Riesgo de Inundación de la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), el PAT de Protección de la Huerta (en fase tramitación avanzada), o como los PAT integrados de las distintas áreas funcionales, que ha anunciado también el nuevo gobierno autonómico surgido tras los comicios de mayo de 2015. También de las Estrategias Marinas de España o de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, en tramitación, cuya constitucionalidad ha sido afirmada por la citada STC 28/2016, de 18 de febrero.

### 21.3.2. Propuestas de actuación del documento

Conforme a lo indicado en el documento consultivo presentado, el PATIVEL establece tres grandes propuestas de actuación:

#### 21.3.2.1. *Establecimiento de categorías de protección y régimen de usos*

Se prevé la delimitación de las siguientes tipologías de clasificación y zonificación de suelos:

##### 21.3.2.1.1. Suelos protegidos por la legislación ambiental

Los suelos no urbanizables ya protegidos por la distinta legislación sectorial ambiental mantendrán su actual régimen. Y en cuanto al suelo urbano enclavado en esos ámbitos, las posibles propuestas relacionadas con la infraestructura verde urbana se difieren a los correspondientes PAT integrados de áreas funcionales anunciados, sin perjuicio de que el PATIVEL contemple alguna recomendación al respecto en relación a la definición de la infraestructura verde urbana estructural.

##### 21.3.2.1.2. Suelos no urbanizables de protección del litoral (ZRP-NA)

Incluyen los de mayor valor intrínseco, especialmente las denominadas «ventanas al mar» de carácter paisajístico. Sobre estos suelos recaerán las mayores restricciones de usos y actividades. Las edificaciones, invernaderos u otras instalaciones permitidas deberán contar con un estudio de integración paisajística informado favorablemente por parte de la Generalitat.

##### 21.3.2.1.3. Suelos no urbanizables conectores del litoral (ZRC-AG1)

Se trata de terrenos cuya vocación es asegurar la continuidad y permeabilidad al territorio. En ellos se permitirán usos de carácter rústico, siempre que las edificaciones queden fuera de su delimitación y no impidan la permeabilidad ambiental, territorial y visual. Los distintos proyectos a implantar en este ámbito también

deberán contar con un estudio de integración paisajística informado favorablemente por la Administración autonómica.

#### 21.3.2.1.4. Suelos no urbanizables de regulación del litoral (ZRC-AG2)

Se trata de suelos que, sin estar incluidos entre los anteriores, se encuentran en la franja de 500 metros. Se recomienda que permanezcan en estado rústico con carácter preferente, si bien podrían ser compatibles con usos y equipamientos públicos y privados de baja densidad, tales como campamentos de turismo o equipamientos urbanos de baja densidad de necesaria instalación próxima al mar.

#### 21.3.2.1.5. Suelos no urbanizables comunes del litoral (ZRC-AG3)

Se trata de SNU fuera de la franja de 500 metros pero incluido dentro de la franja de los 2000 metros. Mantendrían los usos y actividades permitidos, pero su eventual transformación en casos excepcionales deberá justificarse especialmente y asegurar siempre la funcionalidad y el diseño de la infraestructura verde. En cualquier caso, en estos suelos se evitará la implantación de Declaraciones de Interés Comunitario de uso industrial.

#### *21.3.2.2. Definición de un programa de actuaciones en áreas prioritarias*

En una primera aproximación, el documento ha identificado 14 ámbitos prioritarios en el litoral de la Comunitat Valenciana. Se indica, sin más precisiones por el momento, que las actuaciones se encaminarán hacia la regeneración del patrimonio natural y cultural, la mejora del entorno urbano y la regeneración del espacio público. Se pretende asimismo financiar parte de estas actuaciones con fondos FEDER.

#### *21.3.2.3. Definición de las categorías de playas naturales y urbanas*

Por último, el PAT pretende también dar cumplimiento a lo previsto en el Reglamento General de Costas, aprobado mediante Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que establece la distinción entre playas naturales (artículo 68) y playas urbanas (artículo 69), catalogando los distintos tramos de playas, para conocer y evaluar el estado de las mismas y regularizar usos, actividades y servidumbres.

### **21.4. Primeras reflexiones de urgencia**

A nadie se le escapa la dificultad que todo plan conlleva a la hora de su elaboración, máxime cuando se trata de planes de ámbito supramunicipal. Obviamente las dificultades se reducen a priori cuando estamos ante un plan de carácter sectorial y no integrado.

En todo caso, y sin sustraernos a dejar constancia aquí de que la opción por ese carácter sectorial y no integrado del PAT que nos ocupa sacrifica abordar en su complejidad el territorio y los procesos que constituyen su objeto en aras a generar con rapidez un instrumento básico de ordenación, nos interesa apuntar ahora brevemente algunas reflexiones.

### 21.4.1. El PATIVEL y el principio de autonomía municipal

La vinculación del planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación del territorio es compensada mediante la necesaria participación de las entidades locales afectadas en el procedimiento de elaboración y aprobación de estos últimos. Pero como sabemos, junto a este criterio formal o procedimental, se exigen también otros criterios materiales u objetivos referidos a los límites de la ordenación territorial en relación con el respeto a las competencias urbanísticas locales. Así lo contempla la jurisprudencia más relevante del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, que viene exigiendo que los distintos planes territoriales ponderen suficientemente que la protección de los intereses supramunicipales se articule de manera proporcionada y sin intervención excesiva.

También que la relevancia de la participación dependerá en la práctica *«del peso y la importancia»* que han de corresponder a los intereses supramunicipales y que el control judicial de la efectividad y relevancia de la intervención no puede realizarse en abstracto, sino *«por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte»* (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10).

Por su parte, la STC 37/2014, de 11 de marzo (FJ 7), citando la previa STC 129/2013, de 4 de junio (FJ 8), recuerda la doctrina constitucional en relación al alcance de las competencias urbanísticas municipales y reconoce que el no sometimiento de un proyecto autonómico a licencia municipal y a otros actos de control preventivo no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local, pues, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador puede garantizar la participación o intervención del municipio por otros medios, *«que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local que extendimos a las competencias ambientales municipales»*.

En todo caso, en presencia de cuestiones de inequívoco interés local el Tribunal Constitucional, en la STC 154/2015, de 9 de julio (FJ 7) indicó que *«resulta inexcusable la apertura de canales de participación municipal y que ésta tenga una intensidad correlativa al grado de afectación de aquel interés local, tanto en la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento como en su ejecución»*.

Estas mismas ideas han sido reiteradas en la más reciente STC 27/2016, de 18 de febrero, en relación al Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Previo incluso a eventuales conflictos jurídicos, es indudable que la respuesta que los sesenta municipios litorales comprendidos en el ámbito estricto

del PATIVEL den a las actuaciones informativas ya iniciadas por el departamento autonómico responsable del impulso y tramitación del PAT, acerca de la situación jurídica y estado de desarrollo de los diferentes suelos afectados, constituirá una primera evidencia de la disposición de los ayuntamientos implicados a colaborar en esta fundamental apuesta por el cambio de modelo territorial al que el documento apunta.

### 21.4.2. Posibles consecuencias económicas para la administración

Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria se ha extendido la conciencia no sólo de la necesidad de un cambio en el modelo territorial y ambiental que debe estar presidido por el reconocimiento del carácter finito de los recursos disponibles, sino también de la conciencia de la fragilidad de los ecosistemas, entre los que se encuentran los litorales, especialmente vulnerables, por otra parte, a los efectos del cambio climático.

La certeza del componente de irreversibilidad en términos medioambientales de algunos de los efectos de las decisiones políticas comporta la necesidad de evaluar estas desde el paradigma de la sostenibilidad y bajo el principio de precaución.

Esta nueva conciencia ha permitido trasladar al ámbito de la planificación ambiental, territorial y urbanística mecanismos cada vez más afinados *ex ante*, pero la dificultad surge cuando nos encontramos con la existencia de situaciones fácticas y jurídicas consolidadas que complican la adopción de medidas restauradoras *ex post* para revertir clasificaciones de suelo o eliminar o reducir actuaciones preexistentes.

En el ámbito al que extiende sus efectos el documento, la posibilidad de actuar sobre suelos no urbanizables y urbanizables sin programación se presenta, de entrada, como fácilmente realizable –aún a pesar del eventual conflicto competencial o político con algunos ayuntamientos–. Cuestión aparte merece la extensión de sus determinaciones a otros tipos de suelo con diferente situación urbanística o incluso fáctica.

La posible responsabilidad patrimonial de la Generalitat por la desclasificación de suelo urbanizable, llevada a cabo de forma motivada para el logro de los objetivos de interés público perseguidos por el PAT, deberá sujetarse a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU) respecto al régimen jurídico aplicable a las valoraciones del suelo, esto es, a las situaciones básicas del mismo, y también a lo indicado respecto a los supuestos legales de indemnización en los artículos 38, 39 y 48 (en relación con los artículos 4, 7.4 y 11) del mismo cuerpo legal.

Como indica BAÑO LEÓN<sup>13</sup>, *«el punto de inflexión que determina la incorporación al patrimonio privado de las expectativas urbanísticas se sitúa en la fecha*

13. BAÑO LEÓN, J.M. op. cit. pp. 440-441.

*de comienzo de las obras de urbanización, determinada de acuerdo con el artículo 14.2 TRLS 2008 (actual artículo 7.4 TRLSRU). Es decir, la ley requiere:*

*1º. Aprobación del planeamiento.*

*2º. Aprobación de la reparcelación y del proyecto de urbanización.*

*3º. Comienzo de la ejecución material de las obras.*

*Una vez cumplidos estos tres requisitos, la ley determina objetivamente cómo se valoran las expectativas urbanísticas».*

De esta forma, cabrá distinguir distintos supuestos, según nos encontremos ante suelo urbanizable sin ordenación pormenorizada; suelo urbanizable con ordenación pormenorizada y sin PAI aprobado; suelo urbanizable con PAI aprobado pero con incumplimiento de plazos de ejecución; suelo urbanizable con PAI aprobado, en vigor, sin la reparcelación aprobada; suelo urbanizable con PAI aprobado, en vigor, y reparcelado, pero sin iniciar obras de urbanización. O bien se trate de concretos supuestos de suelo urbano.

La asunción y distribución de los costes económicos de tales decisiones desclasificadoras supondrán un nuevo elemento de dificultad para el concierto político entre la Generalitat y los ayuntamientos afectados, caso a caso. Tales decisiones deberán solventarse con una gran dosis de diálogo y lealtad mutua, dando prioridad a la búsqueda del interés general, en el proceso de elaboración de este novedoso Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral que puede convertirse en experiencia de referencia para un cambio imprescindible en el modelo territorial de ordenación y gestión de los espacios litorales.





# 22 Otros modos de proyecto y gestión en el territorio del turismo: recuperar la geografía como lugar de la arquitectura

Damián Quero Castanys  
*Arquitecto*

## 22.1. ¿Es posible otra economía turística?

Como se venía advirtiendo desde años anteriores al 2007, de la caída de actividad económica, la condición de nuestras economías turísticas regionales en España como economías inmobiliarias no tenía otro destino posible que la degeneración ambiental y geográfica. Otra posibilidad, la detención de los procesos de urbanización-edificación, conduciría, según se decía, al colapso de algunas economías regionales, en un país cuya balanza de pagos la equilibra el turismo. Ni los responsables públicos ni las sociedades de las áreas turísticas supieron imaginar otro porvenir económico y laboral que el ofrecido por la actividad inmobiliaria. Por eso nadie, en la política y en la actividad empresarial, se propuso reconducir la base inmobiliaria del desarrollo turístico, y cuando se ofrecían opciones desde otros campos, profesionales o culturales, eran escuchadas con tanta curiosidad como desinterés.

En lo sustancial, el punto de vista urbanístico que traigo aquí, no ya por clásico sino por persistente, viene siendo enunciado, argumentado y técnicamente formulado en experiencias que, una vez iniciadas en la transición del siglo 20 al 21, fueron luego abandonadas, sin que se hayan incorporado a la actividad institucional. En nuestras costas el espectacular incremento de la actividad inmobiliaria turística ha corrido paralelo al estancamiento de la renta de las personas: los beneficios inmobiliarios han sido normalmente reinvertidos en la misma actividad o bien transferidos fuera de la región. El crecimiento del espacio turístico hubiese podido ser concebido como oportunidad para desarrollar otros sectores con efectos en el crecimiento de la renta, particularmente los servicios; se podría haber salido al

encuentro de las economías de servicios turísticos desde un deseable liderazgo empresarial de las ciudades capitales, para reconducir la actividad inmobiliaria hacia economías terciarias diversificadas y maduras, más equilibradas entre la actividad inmobiliaria y la prestación de servicios. Y nadie pensó que el urbanismo, otro urbanismo, hubiese podido contribuir a todo ello como estímulo para la maduración y diversificación de las economías turísticas regionales como economías de servicios diversificados. Una concepción adecuada del equipamiento turístico podría haber impulsado el crecimiento del tejido empresarial de servicios.

## **22.2. Estructura y figura del espacio turístico: las peculiaridades de la urbanización para el turismo**

La convivencia tensa e inestable entre el orden y la transgresión, entre lo sensible y lo razonado, entre lo contingente y lo proyectado, ha sido el atributo más apreciado de los lugares donde se fundó y desarrolló originalmente el turismo, bien fuese reutilizando espacios urbanos tradicionales, bien introduciendo en escenarios geográficos excepcionales piezas urbanas construidas con la arquitectura adecuada a cada sitio, o incluso valiéndose de la capacidad figurativa que tienen algunas obras públicas, como fueron en otra época los paseos marítimos. Los lugares reconocidos del buen turismo son el testimonio de la diversidad de formas, urbanas y geográficas, con que se ha expresado el ideal cosmopolita: los paseos marítimos de Brighton, Niza o Copacabana, las ciudades de vacaciones de las «*rivieras*» francesa e italiana, Mallorca y Marbella agrícolas de los años sesenta, la condición volcánica y a la vez urbana de La Orotava o Taormina, París o Portofino, son objeto de deseo en cuanto figuraciones del *cosmopolitanismo transgresor*: liberación de códigos impuestos, impremeditación y azar en las relaciones, valor de los márgenes... Lo insólito de la urbanización turística original es que mostró cómo los lugares para el turismo pueden concebirse y construirse con las formas y atributos cosmopolitas de las metrópolis sin alterar la condición geográfica del lugar, esto es, reuniendo en el proyecto memoria y transformación, continuidad y cambio.

Esta práctica, que no debe confundirse con la idea hoy dominante de la sostenibilidad (pendiente de ser definida con corrección epistemológica e instrumental) reanuda y regenera la tradición territorial de las culturas clásicas y medievales anteriores a la unificación de códigos por la geometría perspectiva: las ágoras griegas, la Alhambra de Granada o la Cartuja de Sevilla son concepciones topológicas contrapuestas a la naturaleza inerte, donde los elementos geográficos, la arquitectura y los vacíos se entrelazan sin anularse para formar parte del proyecto. Los lugares del turismo se desarrollaron desde las primeras décadas del siglo XX como nueva y peculiar utopía de encuentro social cosmopolita en la naturaleza inalterada.

El arquetipo de lugar turístico parece ser la pieza urbana inserta en un espacio natural. Las piezas urbanísticamente más valiosas y afamadas en los orígenes del turismo mediterráneo –de los arquitectos, entre otros, Gregotti, Coderch, Quaroni, Gardella...– responden a este enfoque, asumiendo las propuestas de la arquitectura moderna sobre las relaciones entre arquitectura y naturaleza. También la inserción de lugares turísticos en poblados históricos (Portofino, Saint-Tropez,

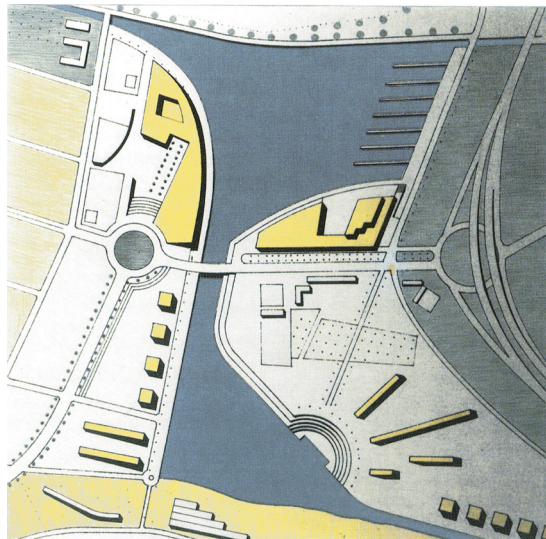
Mojacar, Agaete...) se entiende como variante del modelo de inclusión de arquitectura en contextos naturales, si como tales podemos considerar los espacios *inocentes* de los poblados tradicionales.

### 22.2.1. El equipamiento turístico es el determinante del producto y del carácter de la pieza urbana

A diferencia de lo que sucede para la población permanente en las ciudades, donde la edificación residencial es el uso predominante y el equipamiento su complemento, la condición urbanística de los lugares turísticos ha de estar principalmente marcada por las *actividades de los visitantes*, que es lo determinante del carácter de cada destino y cada producto turístico. De modo que debe ser aquí el equipamiento el argumento urbano principal, definidor de la forma urbana y del funcionamiento y organización de las piezas. Los espacios y la edificación turística son usados y sentidos de modo muy diferente al de la ciudad cotidiana: los usuarios tienen deseos, fantasías y comportamientos diferentes cuando se han desplazado al territorio turístico, más vinculados al empleo del tiempo libre que al uso de la vivienda. El concepto de vivienda no es apropiado al uso turístico, donde, con más propiedad, lo definimos como *alojamiento*, que en realidad es el uso complementario del equipamiento y del espacio libre: el alojamiento en un lugar turístico es *el equipamiento del equipamiento*.

**FIGURA 1**

**Una implantación singular de equipamiento turístico determina la forma de crecimiento de Santa Ponsa. Calvià, Mallorca**



*Fuente:* Juan Cuenca, arquitecto

Este enfoque conduce a establecer algunos criterios específicos para regular el equipamiento de núcleos turísticos:

- a) Los equipamientos a disponer en cada lugar, su tipo y la conveniente modificación o adaptación a lo largo del tiempo, son cuestiones a decidir por los organizadores empresariales de la oferta, porque han de ser el resultado de las tendencias y preferencias de la demanda apreciadas por ellos. Por cierto, sería conveniente en este enfoque que se fuese sustituyendo la denominación empresarial tradicional de «oferta *complementaria*» por la de equipamiento turístico u otra que expresase el protagonismo de las actividades y deseos de los turistas en la conformación de los lugares urbanos, olvidando el arcaísmo de ofrecer básicamente alojamiento como objeto principal de la actividad empresarial turística.
- b) El equipamiento turístico tiene requerimientos específicos de cantidad, sin que puedan adoptarse como referencia los estándares que las leyes y reglamentos del suelo mantienen en España para el suelo urbanizable de las ciudades, que para el uso turístico resultan muy escasos, rígidos e inapropiados. En la comparación internacional de buenas experiencias se observa una regularidad en las cantidades de equipamiento dispuestas para los núcleos turísticos. Si bien no es procedente rigidizar las cifras deducidas del análisis de casos consolidándolas como si fuesen estándares, resultan ser de gran valor como referencia o guía de buena práctica. Del estudio de casos se deduce una proporción media, y frecuente, de unos 5 m<sup>2</sup> construidos de equipamiento por cada plaza de alojamiento turístico, equivalente a unos 20 m<sup>2</sup> de suelo para equipamiento por plaza, cifras que no incluyen el uso comercial. Sobre ello se debe contar con algunas dotaciones privativas vinculadas directamente al uso del alojamiento. La dotación observada se incrementa de modo escalar para piezas urbanas de tamaño superior a las 500 plazas. Se comprueba también una mayor proporción de equipamiento en las implantaciones de mayor calidad.
- c) Estas cifras se refieren al equipamiento adscrito a los núcleos o piezas. Como sucede también en las ciudades, el agregado de piezas para el turismo (o agregado de barrios en la ciudad) exige una proporción adicional de equipamiento general por encima del local de las piezas (lo que las leyes en España conceptúan como «redes o sistemas generales»). Para el equipamiento de grandes conjuntos no es fácil deducir referencias cuantitativas, y debe ser pensado en una consideración territorial de mayor escala, como estrategia de caracterización del destino turístico.

### 22.2.2. La estructura es el fundamento del orden territorial, pero ¿qué estructura?

Como los empresarios turísticos saben, una de las cualidades más propias y deseables de los territorios para el turismo, y no solo desde el punto de vista del rendimiento económico, sino, sobre todo, del disfrute de los visitantes, es la diversidad

de *productos urbanos*, o de lo que en términos urbanísticos Rosa Barba y Ricard Pie dieron con acierto en llamar *piezas del turismo*. Cuanto más heterogénea es la oferta de modos de recreo y de alojamiento en un territorio turístico, tanto mayor es su atractivo y su prestigio, siempre que las piezas mantengan su referencia al carácter del destino turístico que las incluye.

Siendo así, es decir, requiriéndose un agregado de piezas diferenciadas y relativamente autónomas, la cuestión de la estructura del conjunto territorial se hace aquí excepcionalmente importante, no ya porque haya de asegurar el funcionamiento del conjunto (redes de comunicaciones y servicios) sino principalmente como condición estética: en el agregado de piezas heterogéneas ha de asegurarse la comprensión del territorio en su conjunto, la *orientación* en él, un orden general inteligible, que son condiciones para el goce estético. En una consideración topológica la estructura del conjunto ha de confiarse principalmente a los *vacíos*, a los elementos geográficos que en sí mismos y entrelazados con las piezas construidas deben definir la estructura del conjunto y hacerlo comprensible, mentalmente representable. De manera que no solo se trata de disponer en el territorio piezas urbanas bajo el criterio de minimizar los impactos ambientales. El método de proyecto se ha de basar en la concepción de geometrías generales y en la elección de la posición de las piezas, de modo tal que la forma del conjunto se perciba mediante las relaciones topológicas y visuales entre los elementos geográficos y los urbanos.

Las cuestiones de forma y dimensión de las áreas naturales (de las que han de permanecer sin ocupar), la posición, la forma y el tamaño de las piezas urbanas, la relación visual entre ellas, han de ser los fundamentos de la estructura general de un territorio turístico, con tanta o más capacidad estructurante que la disposición y el trazado de las infraestructuras de acceso y de servicios.

### **22.3. Paisaje, escenografía, geografía, lugar, sitio**

En algunas realizaciones de la urbanística moderna, también en el pensamiento de los últimos veinte años sobre las periferias, y en las buenas experiencias de urbanización turística, se observa la aplicación del principio organizador del espacio que estuvo en los orígenes del impulso fundacional y clásico de la urbanización, en Mesopotamia, América, Grecia o en tantas civilizaciones antiguas, en coincidencia con una comprensión topológica del espacio: que los espacios vacíos y los elementos geográficos contribuyen, con tanta o más fuerza que las geometrías de los elementos construidos, a estructurar y hacer inteligible y representable el territorio.

Orientarse en el espacio no es para los humanos una operación meramente instrumental; en la orientación está implicada la conciencia y es por tanto un acto cultural de cada sujeto, como lo es la lectura, que no se limita a la percepción pasiva. En la orientación, en el entendimiento del territorio y de las ciudades, están implicadas las condiciones racional y sensible de los hombres, y el acervo cultural de la civilización y de la época a las que se pertenece. De ahí la insuficiencia del enfoque paisajístico a la moda, que pretende suplantar al maltrecho urbanismo y que, se nos dice, es ahora el adecuado para la ordenación del espacio turístico.

La noción de paisaje es confusa: con precedentes notables en la tradición urbanística inglesa, hecha suya por las escuelas europeas de jardinería, objeto de interesantes actualizaciones, sobre todo por influencia de los enfoques topológicos, está pendiente de revisión epistemológica o de simple convenio disciplinar. El paisaje, en general y en su aplicación profesional, sigue vinculado a la operación mental de la percepción pasiva, la escenografía, insuficiente para describir la experiencia del hombre en el espacio.

El concepto que yo propuse en coincidencia con el arquitecto Daniel Zarza para referirnos al paisaje de las ciudades, el *sitio* de las ciudades, permite connotaciones antropológicas (culturales) que la contundencia y reducción semántica de la idea de paisaje como percepción hacen imposibles.

El *sitio*, al que he llamado también el *paisaje oculto*, es aquello que la percepción por sí sola no descubre ni permite leer: es la estructura significativa, la condición a la vez geométrica y sensible del territorio, lo que expresa las relaciones entre memoria y cambio. El sitio no es solo la condición natural de un lugar, ni tampoco se describe con sus geometrías; para describir el sitio, para desvelar el paisaje oculto, es preciso conciliar lo permanente e inerte del lugar con la pasión del proyecto. Es la fuerza del proyecto, de la intervención, la que construye el sitio debatiéndose con él.

Así que no es la idea difusa e inaprensible de *naturaleza* lo que define el sitio, sino la *geografía*, que es la *naturaleza historizada*, la naturaleza construida por la conciencia, la forma peculiar en que se relaciona la memoria con el territorio. No se trata del agua, ni de la selva, ni del volcán o del río, ni del mar. Son el Mediterráneo, la Amazonía, Lanzarote o Taormina, el Támesis o el Sena, la bahía de Palma o las colinas toscanas, con sus historias y referencias míticas, los lugares donde se anclan las fantasías: memoria y conciencia, en lugar de nostalgia y naturaleza.

La arquitectura del Movimiento Moderno había sabido elaborar desde su origen el principio figurativo más apropiado para el turismo: la edificación directamente en la geografía sin apenas mediación de la urbanización, sin apenas alteración de la topografía. Fue una recuperación actualizada de la práctica ancestral de la fundación de ciudades; sabia disposición de piezas aisladas en el territorio inalterado. Antítesis de la ciudad neoclásica, cuyo modo de apropiación de la naturaleza consistía en transformarla en la arquitectura de sus parques y jardines.

Pero la urbanística moderna olvidó pronto su propuesta figurativa para el turismo, y, para retener consigo la imagen de la naturaleza, fue poco a poco incorporando modelos propios de la ciudad, como los de la ciudad jardín, como se puede comprobar en las ordenanzas habituales de los planes para la edificación turística. La fuerza figurativa original basada en la confrontación activa de arquitectura y geografía se diluyó pronto en una piadosa recuperación de la jardinería. Las piezas urbanas, al principio definidas por su diferenciación formal, identificables y diferentes, dialogando con los elementos geográficos, se disolvieron luego en un espacio urbano unitario, extensivo y continuo, tapizante del territorio.

La capacidad de la arquitectura y del urbanismo modernos para crear piezas edificadas sin destruir el sitio, e incluso contribuyendo decisivamente a su lectura y comprensión, había rehabilitado una capacidad medieval clásica: aquélla que logró explicar, con más fortuna que la propia naturaleza, la transición entre la Sierra y la Vega de Granada mediante la sabia disposición de La Alhambra en la colina de La Sabika.

La fundación de ciudades, que es la referencia clásica para concebir nuevas ocupaciones del territorio, no es solo una cuestión de paisajismo, como se pretende ahora para el turismo buscando un eslogan amable y un paradigma antiurbanístico. La fundación pretende desvelar lo latente; el momento de la fundación es un impulso ético, es decir, activo, que no se detiene en la descripción ni se mantiene en la inercia de lo que es; no es un acto de observación ni de percepción, porque no se limita a lo preexistente. La fundación no se enreda en el paisajismo ni se reduce a mera topografía: es *topología*. Al enfoque topológico lo que le interesa es lo que falta, el vacío más que lo construido: la fundación recrea el *sitio* porque desvela las relaciones entre los elementos geográficos, y muestra las vinculaciones de éstos con lo construido. Se diría que el paisaje en Delfos necesitó la fundación urbana, ser redimido de su condición natural y convertirse en sitio de la ciudad-santuario, para desvelarse como arquetipo del paisaje mediterráneo.

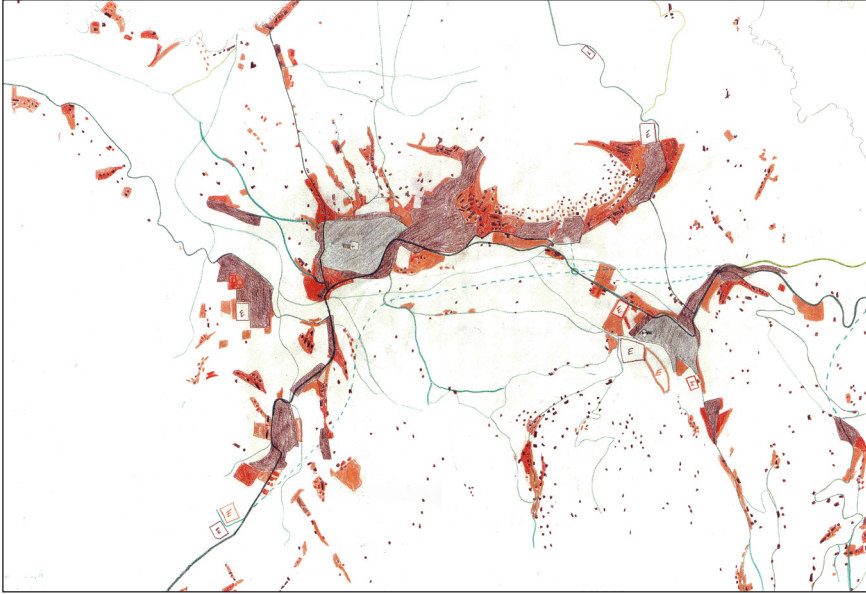
Estas referencias ponen en discusión el frecuente enfoque urbanístico de la densidad, cuando pretende que la alta densidad de población influye positivamente en la comunicación social y en la animación de los lugares. Ese punto de vista supone que en el espacio los acontecimientos se producen de modo concentrado y simultáneamente. Y sin embargo, precisamente, lo más interesante y peculiar del territorio turístico está en la posibilidad de disponer lugares urbanos diferentes y segregados en el espacio, a condición de estar incluidos en una estructura general reconocible. En un territorio así organizado las opciones de empleo del tiempo por los visitantes no serían excluyentes: pueden suceder sucesiva o simultáneamente, en un mismo lugar o de modo separado, en un espacio que es a la vez diverso y unitario, donde las áreas de alojamiento pertenecen a la misma estructura que los lugares de animación, pero sin fundirse entre sí.

#### **22.4. Otro modo de ordenar el territorio del turismo**

La *fundación* de piezas urbanas en el territorio para el turismo expresará necesariamente la tensión entre códigos de orden contrapuestos... que no pueden ni deben ser uniformados ni reconducidos a uno único porque eso exigiría alterar radicalmente la geografía del lugar, como se comprueba en casi todo el espacio turístico construido hasta ahora en nuestros litorales. La forma de implantar piezas construidas para el turismo, si pretende expresar la convivencia de la geografía con el uso urbano del territorio, es el *entrelazado*, el diálogo, los modos de vinculación entre las piezas construidas y las formas geográficas inalteradas. El estado de coherencia entre el sistema urbano y el espacio natural es aquí necesariamente el equilibrio inestable, no la unidad de orden.



**FIGURA 2**  
**Los tejidos territoriales de Gáldar y Guía: vinculación de piezas  
construidas y formas geográficas**



*Fuente:* Análisis de Daniel Zarza, arquitecto. Plan Insular de Gran Canaria, director Damián Quero

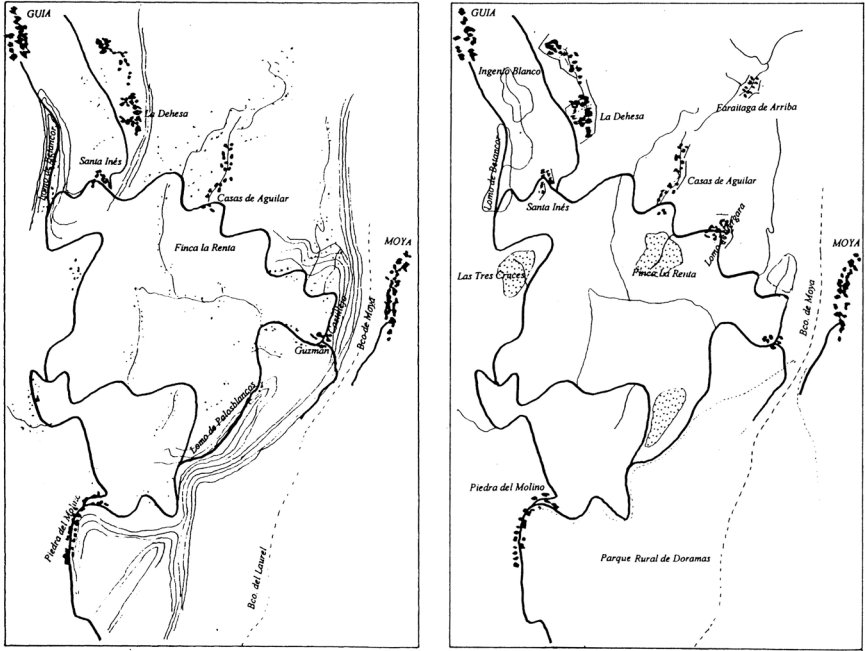
El problema básico de proyecto en el territorio turístico es así el de expresar, que no negar, la fricción entre la geometría de elementos urbanos y la autonomía de formas geográficas. Normalmente se pretende escapar de esta contraposición negando uno de los dos órdenes: o se le impone al territorio un código de forma urbana que altera y sustituye la geografía preexistente, o se opta decididamente por el orden rural como soporte paisajístico y referencia de la arquitectura. El resultado de cualquiera de las dos opciones es siempre un orden residual, marginal.

Y sin embargo resolver la convivencia entre el orden urbano y el natural no consiste en optar por uno u otro, sino en resolver y expresar las relaciones entre ambos, expresar paisajísticamente la fricción, la tensión permanente entre ellos.

Como lo ha explicado el arquitecto Carlos Martí, solo en la geografía están las razones que explican el sentido de la fundación de ciudad. Los elementos geográficos son la raíz etimológica de lo urbano. De modo que conservar lo enigmático del espacio natural en su fusión con los arquetipos de lo urbano, fundir las condiciones de sensibilidad y racionalidad en la utilización y transformación del territorio, es el presupuesto de su humanización.



**FIGURA 3**  
**Estudio de transformaciones topológicas en el territorio rural**  
**grancanario. Guía y Moya**



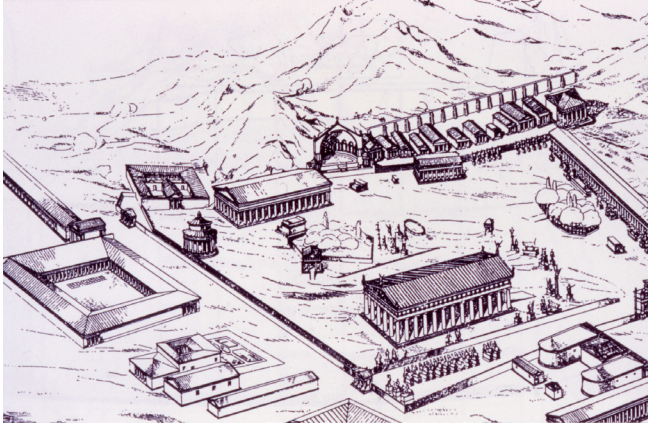
*Fuente:* Análisis de Camino Alonso, arquitecta. Plan Insular de Gran Canaria, director Damián Quero

### 22.4.1. Urbanidad en la naturaleza: relaciones visuales entre edificios

Si pretendemos la permanencia de la geografía en el uso social de un territorio, el método de proyecto ha de iniciarse con la elección de los elementos de la forma del sitio, los que hacen posible la lectura y comprensión del ámbito geográfico.

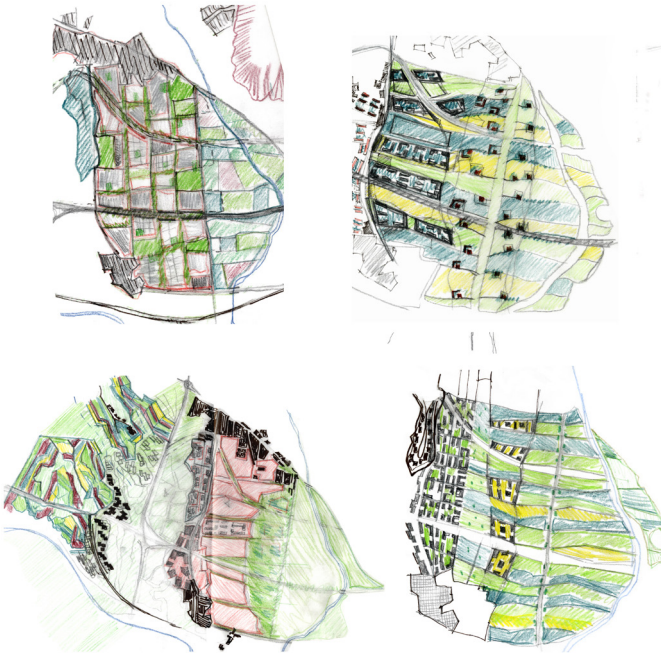
La gramática que permite leer un territorio está compuesta por sus elementos y las relaciones entre ellos: las relaciones son la estructura, la sintaxis; los elementos, el léxico. El método de proyecto en el territorio consistirá aquí en identificar los elementos y significarlos como hitos geográficos y a la vez como arquitecturas: mantenerlos y transformarlos. Y vincularlos mediante relaciones visuales entre ellos. La imagen del nuevo territorio será así la imagen de su geografía: el testimonio de su permanencia. La arquitectura quedará inscrita en el palimpsesto del lugar.

**FIGURA 4**  
**Recreación perspectiva del Ágora. La estructura del espacio la conforman las relaciones visuales entre los edificios**



*Fuente:* Eduardo Prieto, Escuela de Arquitectura, UPM

**FIGURA 5**  
**Estudios para un asentamiento en la vega del río Campanillas, Málaga**

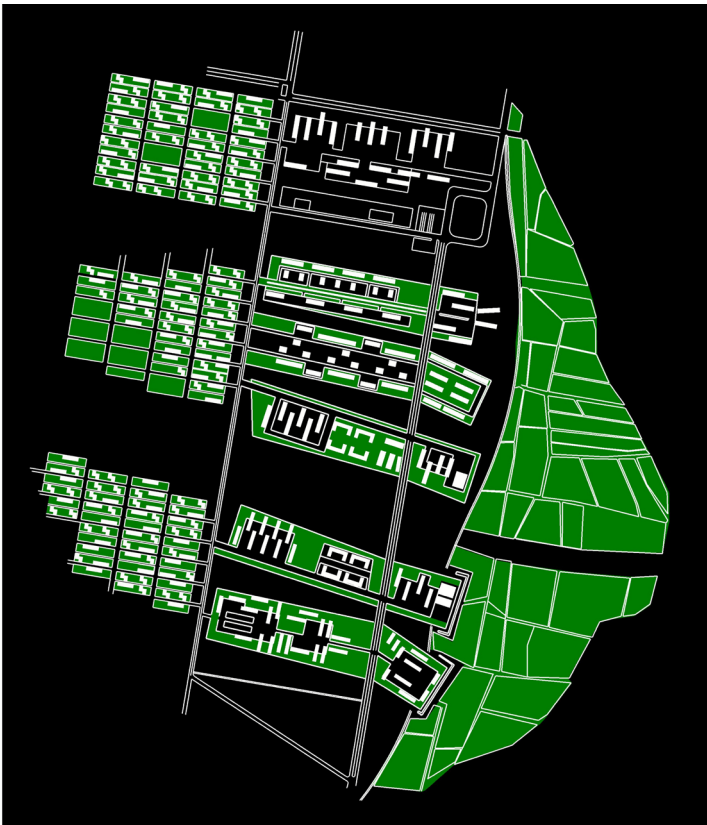


*Fuente:* Cecilia Kuraja y Damián Quero, arquitectos

En este enfoque para el planeamiento la propuesta se ha de fraguar en la conjunción de *lugar, investigación y proyecto*. Investigar en el territorio es ir tras los *vestigios*, encontrar *huellas*, descubrir *trazas*, rehacer *trayectos*, en suma, guiarse por nociones propias de la topología: *constelaciones de fragmentos, archipiélagos, litorales, fronteras...*, y proponer la forma en que *se vinculan, entrelazan, coexisten en tensión...*

La estructura que humaniza el lugar no será en estos espacios la que resulta de su urbanización, que no es aquí relevante; la estructura es la resultante de las relaciones entre las piezas construidas, y entre ellas y los elementos geográficos. Recordemos que la estructura urbana del ágora no resulta del orden geométrico del espacio urbanizado sino de las relaciones visuales entre los edificios levantados en el *sitio* inalterado... como las formas de La Alhambra no sustituyen la relación de Granada con la Sierra, sino que la explican.

**FIGURA 6**  
**Asentamiento en la vega del río Campanillas, Málaga. El concepto de ordenación adoptado**



Fuente: Cecilia Kuraja y Damián Quero, arquitectos

En esta concepción no se deberá renunciar a crear una pieza territorial con coherencia, unidad funcional y estructura reconocible, bien articulada para asumir usos propios de una ciudad, a condición de no transformar la condición geográfica del sitio.

## 22.5. Herramientas diferenciadas de gestión para la urbanización del turismo

Espero haber mostrado con las consideraciones que traigo aquí que, si algo ineludible hay para la conformación de un territorio turístico es precisamente una política urbana y una teorización aplicada que rediman al territorio de la inercia de crecimiento según los mecanismos rutinarios de planificación, que por ahora son los legislados en España y aplicados con indolencia en las periferias urbanas. El modo aquí institucionalmente establecido y empresarialmente asumido para la urbanización turística es el del crecimiento continuo, por contigüidad, con intensidades de ocupación medias y no raras veces altas, con protagonismo escenográfico de las edificaciones de alojamiento. Paradójicamente, ante la cabal realización en el territorio de lo que está escrito en las leyes y preconcebido en los planes, los responsables públicos y los promotores privados declaran reiteradamente estar decepcionados con los resultados... estéticos.

No parece pertinente que los tipos («ordenanzas») de edificación residencial ensayados para las ciudades, ni las formas del espacio público, ni los modos de situarse en el territorio y relacionarse con la naturaleza, sean modelos adecuados también para los lugares del turismo. Aunque las ciudades actuales no estén ya tan predominantemente organizadas para la producción, y sean crecientemente nodos de difusión de servicios, están muy distantes de las fantasías y aspiraciones que mueven a los turistas a abandonar temporalmente su vida cotidiana. Las diferencias de las ciudades con el espacio turístico no están solo en los aspectos funcionales, sino sobre todo en los estructurales y figurativos.

La organización de lugares para el alojamiento y el recreo de los visitantes no puede encontrar por tanto sus argumentos y sus precedentes formales en los modos de urbanización ni en los tejidos urbanos de las ciudades. Veamos las principales diferencias prácticas a la luz de los enfoques antes expuestos.

**a) Sobre el planeamiento urbano.** Los modelos de planeamiento definidos por todas las legislaciones urbanísticas autonómicas españolas, basados en la suposición de validez universal para el modo de crecimiento continuo, compacto y por piezas contiguas, como en la ciudad ochocentista, es radicalmente inapropiado para la ordenación de los territorios turísticos.

De manera que la espectacular ocupación continua y compacta de la urbanización-construcción, sin apenas resquicio desde las líneas costeras hasta los piedemontes rurales, que se observa generalmente en nuestros litorales, parece ser el destino urbano del turismo en España, inmisericorde con la memoria y con la condición geográfica de cada lugar.

La elección, previa a todas, de los elementos geográficos que han de permanecer inalterados, de los espacios que han de quedar vacíos, y luego la

disposición de las piezas urbanas en el territorio con las decisiones sobre su forma y tamaño, el modo en que conservan y a la vez modifican el paisaje contribuyendo a leerlo y valorarlo, cómo se relaciona formalmente la urbanización y las construcciones con el relieve, cómo se incorporan al proyecto los elementos geográficos: la parcelación, la vegetación, los cultivos, los cursos de agua... Estas son las cuestiones importantes y el método para la estructuración del conjunto y para definir la forma y la figuración del espacio turístico; y no la homogeneidad, el aprovechamiento medio de las áreas de reparto y, en suma, la anomia decretada por nuestras diecisiete leyes del suelo.

¿Cómo seguir manteniendo entonces la ficción de ser el Plan Parcial el instrumento adecuado de ordenación de las implantaciones turísticas? Ni es pertinente para el control público de los resultados de la urbanización sobre el territorio, ni metodológicamente puede ser útil para la concepción de arquitecturas en el territorio. Un método basado en la zonificación y la regularidad tipo-morfológica, tampoco sirve a los empresarios como plan en que basar y organizar sus promociones. El Plan Parcial se ha convertido en un convenio tácito entre administración pública, profesionales y empresarios en el que basar, con apariencia de control y eludiendo la mala conciencia, la autorización de promociones inmobiliarias. Y allí donde los resultados delatan la impostura del pretendido control, y no se logra eludir la conciencia de culpa, se incrementan hasta el paroxismo las regulaciones y procedimientos de evaluación de impactos... sin que se tengan noticias de mejores resultados, solo de un mayor tiempo y costo en la tramitación de los planes.

**b) Sobre la gestión: secuencia y función pública.** El Plan de Turismo del estado de Hawai (EE.UU.) propuso ya en 1984 el enfoque político y estratégico más adecuado para regular de modo eficaz y flexible la construcción del territorio para el turismo: identificar los proyectos estructuradores que habrían de asegurar el funcionamiento y la organización general del territorio de uso turístico, y comprometer por parte de la administración pública su ejecución en una secuencia y en plazos pre-establecidos.

Un mecanismo semejante fue llevado, a propuesta mía, al Plan Insular de Gran Canaria en 1993, y a su revisión en 1998, estableciendo la iniciativa pública de proyectos estructuradores del territorio. Se aplicó el instrumento definido como *proyecto director*, capaz de integrar en una actuación compleja y concertada varios objetivos referidos a infraestructuras, servicios y equipamiento. Estos proyectos habrían de servir como «llave» e inductores de los desarrollos privados, reconduciéndolos u orientándolos hacia los lugares y modos adecuados. Fue más decisivamente en el Plan General de Calvià (Mallorca) donde aplicamos el principio de compromiso público para la ejecución programada de los sistemas estructurales, y flexibilidad no programada de la iniciativa privada para el desarrollo de las piezas turísticas.

Que se sigan manteniendo todavía hoy en la legislación española los sistemas de planeamiento territorial y urbano basados en la secuencia jerárquica

y reglada entre niveles de planes, solo puede entenderse conociendo la inercia burocrática de nuestro urbanismo, donde todavía se prefiere el control según modelos predefinidos y actos reglados, a la más responsable y comprometida valoración analítica de los proyectos.

Solo así se entiende que una pieza territorial turística se resuelva con un Plan Parcial, reglado en sus contenidos de ordenación por el previo Plan General, como si se tratase de una rutina de crecimiento de la ciudad por extensión analógica de los tejidos preexistentes.

No es comprensible que en el ámbito universitario, en el derecho público y en la práctica de la administración pública, se mantenga la ficción del plan de una ciudad como «modelo territorial de largo plazo», y su contenido se pretenda como «estructura general y orgánica» de vigencia indefinida, y otras lindezas epistemológicas.

Y así se despacha por el método de zonificación, red viaria y ordenanzas la implantación de edificación turística en una geografía excepcional, quedando muy tranquila la conciencia del órgano que aprueba el plan por contar éste con una prolija evaluación ambiental estratégica con sus medidas correctoras y todo lo ecológicamente conveniente. Es difícil entender, tras los deplorables resultados patentes en el territorio, que la urbanización para el turismo se mantenga ajena a la concertación público-privada, y que los órganos estatales de control negativo, basados en la verificación formal de normas reglamentarias, no hayan sido sustituidos por modos de colaboración activa y profesional de la administración con la iniciativa privada en la ordenación de los enclaves del turismo. ¿Es que ni siquiera se han asomado a Francia con la curiosidad de conocer sistemas actuales de planificación urbana, o al menos y como suele ser tan frecuente, a observar cómo se hace en los Estados Unidos, si es que se prefiere un contexto más liberal o neoliberal?

Hemos mantenido desde hace mucho tiempo, con escasa aceptación administrativa y política, que la regulación de las implantaciones turísticas en el territorio requiere instrumentos y procedimientos de concertación, pero más elaborados que los «planes de sectorización» (antes «PAUs») y que la deplorable institución de los «convenios urbanísticos» en que ha quedado la recepción española del urbanismo concertado. Sería adecuada una instrumentación más próxima a la francesa de las «ZAC» (*zonas de ordenación concertada*), que ya fue mal copiada por la legislación española en los años setenta, y peor llevada a las leyes autonómicas actuales. El proyecto y el control público de la urbanización para el turismo requieren modos de cooperación público-privada que permitan valorar los resultados de la implantación de arquitecturas en el espacio geográfico, y las definiciones, procedimientos decisorios y garantías que se requieren para ello son muy ajenos a la instrumentación del urbanismo concertado en las diecisiete legislaciones del suelo españolas. Nuestras más recientes leyes del suelo tienen el lastre ideológico e instrumental de un exceso declarativo de *principios*, cuando aquí lo que se necesita, incluso para la aplicación de los principios, son regulaciones de *procedimientos*.



- c) El equipamiento turístico debe ser incentivado, mejor que regulado con estándares. El desarrollo de los equipamientos es la base para la diversificación y la maduración de las economías turísticas como economías de servicios, y debe ser fomentado, más que rigidizado por estándares. Es obvio que, salvo instalaciones necesarias para la seguridad y los servicios asistenciales, técnicos, administrativos y otros semejantes, el equipamiento cultural y de ocio turístico debe considerarse un uso lucrativo, componente del beneficio de la explotación de los productos, y no de cesión obligatoria ni de gestión pública como es lo establecido para el equipamiento urbano habitual. Este incentivo, junto con otros como la atribución de mayor superficie de equipamiento lucrativo en determinadas condiciones, debe ser objeto de atención e instrumentación por el planeamiento urbano.

## 22.6. Epílogo

El urbanismo está hoy colonizado por procesos económicos y administrativos endogámicos, y poco tiene que ver con el buen funcionamiento, la belleza de los lugares y el sentir de las gentes. Desde hace tiempo se oyen voces redentoras opinando que más valdría ir sustituyendo el urbanismo por otras disciplinas e instrumentos, como el paisajismo o la ecología. Así, desvinculando el pensamiento de la política, nos proponen nuevos modelos de belleza y moral: la escenografía de efectos pintorescos, lograda con la ayuda del «*photoshop*» y llamada ahora *paisaje*, y la *sostenibilidad*, que se presenta como vitalismo pero que somete su angustia por la destrucción de la tierra al resultado de banales matrices de impacto ambiental. Paisajismo y ecología se proclaman vitalistas y pretenden para sí la crítica del sistema, y proponen un urbanismo sin pensamiento pero con *photoshop* y *matrices*.

No es fácil competir con esta retórica de lo no complicado, que sitúa fuera de la cultura y de la política el proyecto y la construcción de los lugares urbanos.

