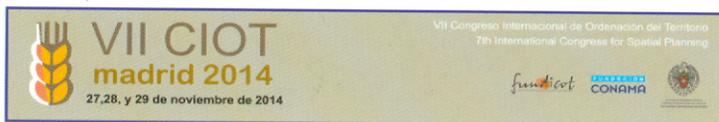


PLANIFICACIÓN Y PATRIMONIO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTOS PARA OTRO DESARROLLO



UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

PLANIFICACIÓN Y PATRIMONIO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTOS PARA OTRO DESARROLLO.

Editor: Antonio Serrano.

Autores: Cristina Narbona; Idoia Madariaga; Belén Fernandez; Domingo Berriel; Josefina Maestu; Liana Ardiles; Antonio Serrano; Luis Felipe Cabrales; Manuel Borovio; Maria del Mar Villafranca; Victoria Chamorro; Iñaki Errazkin; Miguel Ángel Troitiño; Eduardo de Santiago Rodríguez; Vicent Esteban Chapapria; Teresa Arenillas; Joaquín Farinós; Gerardo Berthin; Fernando Prats; Luís Jimenez

ÍNDICE.

1. PRESENTACIÓN.
2. OCÉANOS: LA ÚLTIMA FRONTERA. Cristina Narbona.
3. EXPERIENCIAS, BUEN GOBIERNO Y APORTACIONES A OTRO MODELO DE DESARROLLO DESDE LA ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANA. INSTRUMENTOS PARA LA SALIDA DE LA CRISIS Y PARA AFRONTAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO.
 - 3.1. El ejemplo de Navarra. Idoia Madariaga.
 - 3.2. El ejemplo del Principado de Asturias. Belén Fernandez.
 - 3.3. Competitividad Turística y Territorio: El Modelo Canario. Domingo Berriel.
 - 3.4. Alianzas entre el agua y la energía. Josefina Maestu
 - 3.5. La Planificación Hidrológica en España. Liana Ardiles.
 - 3.6. De la transformación urbanizadora y especulativa 1998 a 2008 a la crisis 2008-2013. Perspectivas y riesgos en el horizonte del 2020. Antonio Serrano.
 - 3.7. El caso de México. Luis Felipe Cabrales.
 - 3.8. Relatoría del Área Temática: Antonio Serrano.
4. EL PATRIMONIO TERRITORIAL COMO BASE PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL.
 - 4.1. Planificación, Gestión y Buen Gobierno del Paisaje. El caso gallego. Manuel Borobio.
 - 4.2. El Paisaje Cultural de la Alhambra: Significación Patrimonial del Valle del Darro. Maria del Mar Villafranca y Victoria Chamorro.
 - 4.3. Gestión sostenible de los residuos en Gipuzkoa: Alternativa hacia una economía circular. Iñaki Errazkin.
 - 4.4. Relatoría del Área Temática: Miguel Ángel Troitiño.
5. REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO.
 - 5.1. La nueva regulación española. De la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas a la actualidad. Experiencias y aportaciones ejemplares. Eduardo de Santiago Rodríguez.
 - 5.2. Interrelación Puerto y Ciudad. Problemas y ¿soluciones? Vicent Esteban Chaparria.
 - 5.3. Relatoría del Área Temática: Teresa Arenillas.
6. LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO COMO POTENCIALIDAD PARA EL BUEN GOBIERNO.
 - 6.1. Administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno. Joaquín Farinós.
 - 6.2. Balances y dinámica de la gobernabilidad local en América Latina y el Caribe: Aportes para potenciar modelos y enfoques de gestión y planificación territorial. Gerardo Berthin.
 - 6.3. Relatoría del Área Temática: Joaquín Farinós.
7. LOS RETOS DE FUTURO EN UN MARCO DE CAMBIO GLOBAL.
 - 7.1. Energía, Calentamiento Global y Territorio. Antonio Serrano.
 - 7.2. Ciudades y ciudadanías ante la crisis ecológica y el cambio de ciclo histórico. Fernando Prats.
 - 7.3. Cambio global y Gobernanza local. Luís Jimenez.

ANEXO:

1. PRESENTACIÓN. QUÉ FUE Y QUÉ PRETENDÍA EL 7CIOT
2. CONCLUSIONES DEL 7CIOT.
3. RELACIÓN Y REFERENCIA DE PONENCIAS/COMUNICACIONES PRESENTADAS AL 7º CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POR ÁREAS TEMÁTICAS.

1. PRESENTACIÓN.

El objetivo de este libro es abrir un debate en torno al papel y valor del Patrimonio y de la Planificación Territorial como instrumentos para avanzar hacia otro Desarrollo, ante los Retos que plantea un Siglo XXI que, a finales de su primera década ha registrado, en el mundo desarrollado, una de las crisis financiero-especulativas más significativas del último siglo. Crisis que se asocia a problemáticas que Naciones Unidas ha venido periódicamente señalando 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 y a los efectos derivados del mismo sobre nuestro Patrimonio Territorial o, incluso, sobre la propia supervivencia de la Humanidad en la Tierra.

Así, sucesivos Informes (como el de Naciones Unidas, del año 2012, “Resilient people, Resilient Planet. A future worth choosing” -un futuro que vale la pena elegir) reconocen que los avances hacia el Objetivo del desarrollo sostenible, establecido en 1992 en la COP de Rio de Janeiro, y después de 25 años del Informe Brundtland, han sido muy escasos; y como se siguen reiterando análisis y conclusiones que ya estaban presentes desde hace más de cuarenta años en otros muchos informes de la comunidad científica internacional, sin que ello haya servido para cambiar el rumbo de la sociedad occidental. En este sentido hay que destacar que ya el señalado Informe “Resilient people, Resilient Planet. A future worth choosing” resaltaba 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 efecto, la superación de los siete mil millones de habitantes, en 2011, junto a la previsión demográfica de que la población para 2050 alcanzará un cenit del orden de 9.500 millones de habitantes, junto a su creciente urbanización (<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>) llevan a la perspectiva de un creciente consumo energético y global (imposible de generalizar al nivel de los países desarrollados para todos los habitantes del planeta, como es la tendencia) y a la previsión de una generación de residuos también en ascenso; procesos ambos que, junto a los niveles y tipos de consumo y producción imperantes, plantean la intensidad de la insostenibilidad del actual modelo. Y ello pese a que el último Informe de Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio (Informe de 2014. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2014/>) muestre que estos se van consiguiendo parcial y lentamente, mejorando, entre otros, la esperanza de vida de la población y los niveles de educación; o disminuyendo el porcentaje de población que viven en la absoluta pobreza, en gran parte por la mejora de la situación en países como India, China o Brasil, pero a costa de incrementar desmesuradamente las contradicciones entre consumo y recursos disponibles, incrementar la incidencia

de las emisiones sobre el Cambio Climático y de reproducir los Modelos insostenibles de consumo de los países occidentales en los países en desarrollo.

Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado desde la perspectiva socioeconómica exige afrontar un cambio de época, en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En 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 posibles 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 ser otros tantos retos que la ordenación del territorio debe prever, y sobre los que debe anticipar soluciones si queremos evitar las desagradables consecuencias y altos costes sociales que pueden derivarse de la falta de actuación.

Por todo 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. 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 una adecuada Planificación territorial 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, misión específica a la que este libro pretende colaborar, destacando el papel del Patrimonio territorial existente y de la Planificación Territorial como elementos capitales para avanzar hacia un Desarrollo que, asegurando el bienestar de los ciudadanos, sea ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado y cohesionado a largo plazo.

Pero aunque queda clara la necesidad de la Planificación territorial y Urbana para colaborar en la resolución de los problemas actuales y la gravedad de los que se avecinan, se constata una pérdida de interés político por este quehacer. Aunque en algunos casos se han promovido reflexiones y figuras tanto de ordenación territorial integral de escala regional y subregional, como de escala sectorial (promoción de suelo, de infraestructuras, de protección de espacios naturales, de ordenación del litoral, etc.) desgraciadamente, pocos de los mismos han terminado aprobándose definitivamente, o gestionándose de acuerdo a sus contenidos y objetivos de defensa del interés general. En todo caso, se han integrado nuevas perspectivas a la ordenación del territorio, fundamentalmente en los Países Iberoamericanos, con dosis elevadas de sensibilidad paisajística y una

nueva concepción del valor del Patrimonio territorial, por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio, que aparecen como una oportunidad para desarrollar “buenas prácticas” ejemplares de cómo enfrentarse al desafío de impulsar con eficacia, estrategias y programas de desarrollo ambientalmente sostenibles, territorialmente equilibrados y socioeconómicamente cohesionados, evidenciando las oportunidades que el Patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global.

Este libro parte de las Conferencias aportadas al 7º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, cuyas Conclusiones y referencias se han incorporado al Anexo final. Son muchas las personas a las que hay que agradecer su dedicación y esfuerzo para que este libro haya podido materializarse con éxito. Y, particularmente, entre ellas, hay que destacar a Miguel Ángel Troitiño, Joaquín Farinós, Teresa Arenillas y Raoul Servert, por sus esfuerzos dedicación y trabajos. Y junto a ellos a un elenco importante de miembros de la Junta Directiva de FUNDICOT que han dedicado horas de ocio y de trabajo al buen resultado del mismo, así como, por supuesto, a los autores de cada una de las aportaciones que se recogen a continuación. A todos, muchas gracias por el esfuerzo en conseguir un resultado colectivo que espero que sea útil a la sociedad.

Antonio Serrano Rodríguez.
Presidente de FUNDICOT.

2. OCÉANOS: LA ÚLTIMA FRONTERA

*Cristina Narbona Ruiz **

**Miembro de la "Global Ocean Commission".
Ex ministra de Medio Ambiente.*

El océano -los mares más allá de las aguas bajo jurisdicción nacional- representa el 45% de la superficie de nuestro planeta; y su salud es crucial para garantizar la seguridad alimentaria, así como para mitigar el cambio climático.

De hecho, no es exagerado afirmar que la vida en tierra firme depende de la salud de los océanos, que, entre otras cosas, producen la mitad del oxígeno que respiramos, absorben el 25% de las emisiones de CO₂ y almacenan la mitad del incremento de la temperatura provocado por el calentamiento global. Hasta fecha relativamente reciente no se ha concedido suficiente importancia al papel del océano como inmenso sumidero capaz de mitigar los efectos del cambio climático. Pero el último informe del IPCC describe con detalle la interacción entre el cambio climático y el océano, señalando los riesgos de la creciente acidificación de sus aguas a causa del aumento de la temperatura, así como la intensificación y mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos adversos (huracanes, inundaciones,...), originados por el calentamiento de la superficie del mar.

La acidificación de los océanos, que está ocurriendo a un ritmo sin precedentes, amenaza también la vida marina. La combinación de este proceso químico con la sobrepesca y las prácticas destructivas de los fondos marinos, están causando ya una extinción masiva de especies oceánicas, con los consiguientes riesgos para la seguridad alimentaria.

La inmensa riqueza del océano, unida a la práctica ausencia de normas y de controles, evoca aquel " salvaje Oeste", en el que se imponía la ley del más fuerte. Así lo señalaba recientemente David Milliband, ex ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido y actual copresidente -junto con José María Figueres, ex presidente de Costa Rica y Trevor Manuel, ministro de la Presidencia de Sudáfrica- de la Comisión Océano Mundial (www.globaloceancommission.org), en la que participo desde su lanzamiento en febrero de 2013, junto con otros 14 miembros, la mayoría con larga trayectoria de responsabilidades públicas.

La Comisión (GOC) es una iniciativa de varias instituciones sin ánimo de lucro - entre otras, la Pew Charitable Trust y el Sommerville College de Oxford-. Su objetivo es el de situar, en la agenda política y en la opinión pública, la urgencia de establecer una gobernanza global de los océanos, proponiendo medidas concretas para evitar el colapso de la biodiversidad marina, frenar las prácticas ilegales en alta mar y fortalecer la resiliencia frente al calentamiento global.

La GOC ha centrado su análisis en las aguas más allá del límite de las 200 millas que definen el espacio de las zonas económicas exclusivas, controladas por los Estados, teniendo en cuenta las carencias de la gobernanza internacional de la alta mar. Cuando se negoció la vigente Convención mundial sobre la Ley del mar (UNCLOS, 1982), no existían ni el conocimiento actual sobre el papel del océano en relación con el clima, ni tampoco las tecnologías que permiten hoy extraer recursos pesqueros o minerales, inaccesibles en aquella fecha.

UNCLOS define la alta mar como un territorio no sometido a la soberanía de los Estados, que debe contribuir a la paz y a la prosperidad de la Humanidad. La Convención establece la libertad de navegación, de pesca y de investigación; y, al mismo tiempo, exige de los Estados una actitud responsable y cooperativa para garantizar la conservación y la protección de la vida marina, aplicando adecuadamente el conocimiento científico y reconociendo la importancia de dicha protección para los países cuya alimentación depende básicamente del mar, en particular los países en desarrollo.

A lo largo de los años, apenas se han desarrollado las obligaciones descritas en UNCLOS, mientras que la “libertad” de navegación, pesca e investigación ha sido ampliamente utilizada, con efectos, en algún caso irreversibles, sobre los ecosistemas marinos. Dichos ecosistemas estuvieron protegidos, en la práctica, durante milenios, por la dificultad de acceso a los mismos.

Hoy día, además de los cambios tecnológicos que permiten acceder a los rincones más recónditos del océano, el cambio climático está provocando la desaparición de inmensas superficies de hielo, en particular en el Ártico, favoreciendo así la explotación de recursos submarinos, hasta ahora completamente inaccesibles. UNCLOS no consigue evitar el saqueo de los bienes comunes; la escasa protección existente es fruto de iniciativas de ámbito nacional o sectorial, completamente insuficientes.

La deficiente gobernanza internacional del océano se debe principalmente a tres cuestiones:

- a. La ausencia de un enfoque global. A pesar de que el preámbulo de UNCLOS afirma que “los problemas de los océanos están estrechamente interrelacionados y requieren un enfoque integral”, su aplicación resulta muy fragmentada, dada la existencia de acuerdos específicos sobre diferentes actividades sectoriales, que regulan, en particular, determinados aspectos de la pesca, la navegación marítima y la minería en los fondos marinos. A diferencia de lo que sucede en otras Convenciones de Naciones Unidas, UNCLOS carece de un Secretariado que garantice el desarrollo integrado de dicha Convención: existen tres diferentes secretariados, relativos a las actividades antes citadas, con problemas de incoherencia y de solapamiento entre los mismos. En realidad, el único acuerdo específico suficientemente articulado y vinculante para los países firmantes, más allá de las aguas jurisdiccionales, es el gestionado por la denominada Autoridad Internacional

- sobre minería en fondos marinos (ISA), que, no obstante, no regula ninguna actividad que se realice en la correspondiente columna de agua.
- b. Exigencia de cumplimiento de la Convención condicionada a la actuación de los países cuya bandera ostentan los barcos. Ello supone una evidente dificultad, cuando los correspondientes países no tienen capacidad o voluntad de asumir dicha responsabilidad, o cuando se trata de países que dan cobertura a los barcos bajo "bandera de conveniencia". Durante los últimos años, la proliferación de actividades ilícitas en alta mar -incluyendo tráfico de armas, de drogas, pesca ilegal...- ha provocado una preocupación creciente a nivel internacional; la GOC ha hecho propuestas concretas para hacer frente a este problema.
 - c. Cambios en las tecnologías de navegación y de explotación de recursos marinos (ya mencionado anteriormente), así como en el papel de los diferentes países. Desde la firma de UNCLOS, han aparecido nuevos actores en la geopolítica de los océanos, en particular los grandes países emergentes (China, India, Brasil...); y también han adquirido protagonismo los denominados "Pequeños Estados Insulares" (SIDS), que en realidad deberían considerarse como "Grandes Estados Oceánicos", teniendo en cuenta la riqueza de sus aguas y la importancia para su supervivencia tanto de la salud de los ecosistemas marinos así como de los efectos del cambio climático.

La consecuencia más grave de las carencias señaladas en la gobernanza internacional de los océanos es la imposibilidad de garantizar la conservación, protección y recuperación de la biodiversidad marina, ya que solo se ha avanzado parcialmente en acuerdos relativos a determinadas especies, que, además, solo son aceptados por algunos países. No obstante, se han creado numerosas organizaciones regionales para la gestión de los recursos pesqueros (RFMOs), y los resultados positivos de algunas RFMO demuestran la viabilidad de "buenas prácticas", que podrían extenderse a la totalidad de estas organizaciones, favoreciendo el avance hacia un enfoque ecosistémico, el único que, de hecho, puede garantizar la durabilidad de los recursos pesqueros.

Ante la evidencia de estas carencias, en la Cumbre Río + 20 se acordó abordar con urgencia la cuestión de la conservación y el uso sostenible de biodiversidad submarina en las aéreas fuera de la jurisdicción nacional, incluyendo la decisión de establecer un instrumento internacional en el marco de UNCLOS.

La GOC considera imprescindible avanzar en la implementación de este acuerdo, y, sobre todo, en el establecimiento de medidas concretas que garanticen un mayor cumplimiento por parte de los Estados de los compromisos relativos a la buena gestión de los océanos, combatiendo la impunidad hoy día existente en este ámbito.

A continuación, se describen brevemente las ocho propuestas de la GOC para frenar el declive del océano y favorecer la recuperación de sus dos ecosistemas.

- 1º. Establecimiento de un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específico sobre la salud del océano, como elemento imprescindible para el desarrollo. Actualmente, se está avanzando en la definición de los nuevos ODS que

sucedrán en 2015 a los vigentes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y existe un amplio consenso para incluir un ODS específico sobre el océano. La GOC ha planteado para la concreción de este ODS un conjunto de metas y de indicadores, relativos, entre otras cosas, al porcentaje de pesca con técnicas sostenibles, a la reducción de los subsidios que fomentan prácticas destructivas, al porcentaje de aéreas marinas protegidas, a las exigencias de evaluación de impacto ambiental en la actividad de minería en los fondos marinos, a la proporción de especies marinas amenazadas efectivamente protegidas, a las mejores prácticas a implementar en las actuales RFMOS, a la reducción de residuos de plásticos que llegan al océano.

El establecimiento de un ODS relativo al océano daría visibilidad y relevancia política a la importancia del mismo en la Agenda post- 2015, reconociendo su valor en términos ambientales, económicos y de justicia social. La GOC trabaja estrechamente con los SIDS, como principales afectados por la degradación del océano; y cuenta ya con el apoyo de una amplia mayoría de países en la Asamblea General de Naciones Unidas.

- 2º. Mejoras en la gobernanza internacional del océano. La GOC ha propuesto, entre otras cosas, la designación de un Alto Representante para el océano del Secretario General de Naciones Unidas, siguiendo el ejemplo de otros responsables en materia de cambio climático, de protección de los refugiados, de cuestiones de género... Este Alto Representante tendría el mandato de coordinar todas las actividades de las agencias de Naciones Unidas que afectan a los océanos, aumentando así la coherencia y la ambición de las mismas. No se trataría, por tanto, de un encargo simbólico o meramente diplomático.

Entre otras funciones, este Alto Representante debería promover la transformación de las actuales RFMOs en “organizaciones regionales de gestión del océano” (ROMOs), superando así el enfoque sectorial existente, y trabajando estrechamente con la ISA para integrar la protección de la columna de agua en las zonas donde se lleve a cabo la minería en fondos marinos.

Asimismo, la GOC propone que todos los Gobiernos tengan un Embajador o un Ministro encargado del océano, para garantizar el adecuado impulso político al más alto nivel en todos los países, así como la coherencia entre los máximos responsables en materia de pesca, transporte marítimo, investigación, biodiversidad... Ello resulta especialmente relevante en aquellos países con mayor protagonismo en la navegación marítima, en la pesca o en la explotación de otros recursos marinos.

- 3º. Combatir la sobrepesca. No se trata sólo de un objetivo deseable para garantizar la preservación de la biodiversidad marina, sino de una cuestión de equidad. Actualmente la capacidad y la rentabilidad de las grandes flotas pesqueras que operan más allá de las aguas jurisdiccionales –pertenecientes a una docena de países- dependen por completo de los elevados subsidios públicos que reciben. Ello supone un agravio para las pequeñas flotas artesanales y un expolio de recursos en beneficio de muy pocos. La GOC plantea la eliminación gradual de los subsidios que permiten esta situación, mediante el cumplimiento, en primer lugar, de la obligación ya existente para todos los países de informar a la Organización Internacional del Comercio (WTO) sobre la cuantía y aplicación de todo tipo de subvenciones al sector pesquero.

En segundo lugar, la GOC propone que la WTO clasifique dichas subvenciones para identificar aquellas que deberían ser reducidas o eliminadas.

La GOC propone, en concreto, que en el plazo de cinco años se eliminen los subsidios a los combustibles fósiles que se otorgan a las flotas que operan más allá de las aguas jurisdiccionales. Ello preservaría la actividad de las pequeñas flotas artesanales, en particular de los países costeros en vías de desarrollo, y permitiría la recuperación de especies en alta mar, con efectos indirectos positivos para los stocks existentes en las zonas económicas exclusivas.

- 4º. Combatir eficazmente la pesca ilegal, no reportada o no regulada (IUU). El volumen de la pesca catalogada como IUU es difícil de estimar, pero puede suponer aproximadamente un 20% del total de las capturas, incluyendo el conjunto del océano; es la consecuencia más evidente de la escasez de medios de control y seguimiento de la actividad pesquera, especialmente más allá de las aguas jurisdiccionales.

La GOC ha propuesto que todos los barcos pesqueros tengan un único número de identificación de la Organización Marítima Internacional (IMO), como ya sucede con otro tipo de embarcaciones, que permita su seguimiento en el mar y en su llegada a los puertos. La GOC pide también que todos los países ratifiquen la Convención UNFSA, relativa precisamente al control de la pesca en los puertos, de forma que no puedan atracar ni descargar su mercancía los barcos pesqueros que carezcan de la correspondiente identificación.

Todo ello permitiría la necesaria trazabilidad del pescado que llega a los mercados, implicando también a los consumidores para que se fomente la pesca sostenible y controlada.

- 5º. Eliminación de los residuos de plástico en el océano. La mayor parte del plástico que acaba en el océano es la consecuencia de una deficiente gestión de los residuos en tierra; y su reducción depende, por lo tanto, del establecimiento de mejores políticas en este ámbito. Hay un número creciente de países que están incluso eliminando los envases y bolsas de plástico, substituyendo este material por otros biodegradables.

La GOC propone el establecimiento de un Fondo global para la responsabilidad en el océano, nutrido por ingresos fiscales de los diferentes gobiernos, así como por aportaciones privadas, para promover las mejoras prácticas y la innovación en este ámbito.

Asimismo, la GOC propone mejorar la gestión de los residuos de plástico que se generan en la propia actividad pesquera –aproximadamente un 10% del total- muy en particular en la pesca del atún. Se trata de incentivar la recogida de estos residuos en los puertos, de forma que puedan ser tratados adecuadamente.

- 6º. Establecimiento de acuerdos internacionales vinculantes sobre la explotación OFF-Shore de hidrocarburos. Actualmente, una tercera parte del petróleo y una cuarta parte del gas natural que se consume en el mundo procede de los fondos marinos. Este porcentaje está creciendo rápidamente, dado el agotamiento de los recursos terrestres. La exploración y la explotación de hidrocarburos en el mar se lleva a cabo cada vez a mayor profundidad, con el

consiguiente aumento de los riesgos asociados y la dificultad de seguimiento de dicha actividad.

La GOC considera urgente incrementar la seguridad y reducir el impacto ambiental en este ámbito, mediante la implementación de standards internacionales y de una convención internacional sobre responsabilidad para cubrir adecuadamente los correspondientes daños económicos y ambientales causados; la GOC propone, además, un apoyo explícito para mejorar la capacidad de respuesta de los países costeros menos desarrollados ante eventuales accidentes, así como las compensaciones a las que deberían tener derecho en esos supuestos.

- 7º. Creación de un organismo independiente para la vigilancia y el asesoramiento sobre el cumplimiento de las propuestas de la GOC. En todos los convenios internacionales sobre cuestiones ambientales se echan en falta mecanismos de evaluación sistemática del cumplimiento de los mismos, lo que favorece el denominado “implementation gap”. En el caso de los océanos, esta carencia resulta especialmente grave, dada la notable “invisibilidad” de los efectos de su declive.

Por ello, se trataría de articular mecanismos de rendición de cuentas de las diferentes agencias de Naciones Unidas, así como de los países que concentran la explotación de los océanos, ante un organismo independiente con suficiente capacidad técnica y prestigio internacional, que trasladaría periódicamente a la opinión pública el resultado de sus evaluaciones.

La GOC ha tomado como referencia el Financial Stability Board, establecido en 2009 por el G20 para responder a la crisis económica. Sus logros y sus carencias pueden ayudar a diseñar un organismo capaz de analizar con rigor los avances o retrocesos en la aplicación de las medidas propuestas para impulsar la recuperación del océano.

- 8º. Creación de una zona de regeneración en alta mar. Aunque existen todavía importantes lagunas en el conocimiento del impacto de la actividad humana en los ecosistemas marinos, así como de los efectos del cambio climático en el océano, la GOC considera que debe aplicarse el principio de precaución y no dilatar más tiempo la protección de la alta mar.

Si en los próximos cinco años no se han producido suficientes avances en las diferentes propuestas formuladas por la GOC, la comunidad internacional debería plantearse la consideración de la alta mar como una “zona de regeneración”, completamente cerrada para la actividad pesquera industrial.

La GOC apoya esta última propuesta en los informes disponibles que demuestran sus potenciales ventajas económicas, ambientales y sociales. De hecho, esta protección permitiría aumentar a medio plazo en un 30% el volumen de las capturas, en un 100% los beneficios de la actividad pesquera y en un 150% la regeneración de la biodiversidad marina.

La prohibición de la actividad pesquera no se aplicaría a aquellas RFMOs con resultados satisfactorios, lo que incentivaría también las mejoras prácticas en el resto de las organizaciones regionales de gestión de recursos pesqueros.

En síntesis, se trata, en primer lugar, de promover una mayor concienciación ciudadana sobre la importancia del océano para todos los ciudadanos del planeta - los actuales y las generaciones venideras-, muy en particular para los casi mil millones de personas que viven en las zonas costeras y cuya alimentación depende fundamentalmente de los recursos marinos.

Existe amplia información al respecto: la comunidad científica alerta, cada vez con más evidencias, sobre el agotamiento de los recursos pesqueros, sobre los efectos de la acidificación del océano para la vida marina... así como sobre la interacción entre el cambio climático y las alteraciones en la temperatura, las corrientes y, en general, la dinámica del océano.

Hace pocos días, otro de los miembros de la GOC, Paul Martín, ex primer ministro de Canadá, invocaba la necesidad de un potente "movimiento global "a impulsar desde los medios de comunicación, instituciones públicas y ONG, contra la degradación del patrimonio común de los océanos. Martín ponía el énfasis en el papel crucial de los ciudadanos en cuanto consumidores responsables, capaces de exigir prácticas pesqueras sostenibles; y asimilaba la urgencia de una gobernanza global de la actividad humana en el océano a la del sistema financiero, cuya desregulación ha comportado la gravísima crisis económica de los últimos años.

La GOC ha llevado a cabo 20.000 encuestas on-line que demuestran el insuficiente conocimiento de la realidad de los océanos; y también ha abierto su propia web a sugerencias sobre varios documentos, que describen los retos y las posibles líneas de actuación en varias áreas temáticas. La GOC ha entregado ya su informe final al Secretario General de Naciones Unidas, para contribuir al debate previsto sobre la implementación de un Acuerdo Internacional para la protección de la biodiversidad en alta mar, conforme al mandato de la Cumbre Rio+20.

La GOC ha defendido, de la mano de la UICN, la necesaria extensión de áreas marinas protegidas, que hasta la fecha apenas suponen un porcentaje inferior al 3% del océano, muy por debajo del objetivo del 10% establecido en el marco de la Convención sobre Biodiversidad.

La GOC ha trasladado algunas de las propuestas antes descritas en diferentes ámbitos: por ejemplo, en la Organización Marítima Internacional, instando a que los países miembros acepten mecanismos de identificación de todos los barcos pesqueros -análogos a los que se utilizan en el resto de los buques- , como herramienta indispensable para combatir la pesca ilegal. O la propuesta de creación de una policía internacional específica para vigilar actividades en alta mar que hoy se desarrollan sin el menor control.

Como en otros ámbitos, la transición hacia modelos más sostenibles de producción y de consumo no es tanto un problema de recursos económicos disponibles, ni tampoco del conocimiento científico imprescindible, sino de suficiente voluntad política para utilizarlos adecuadamente; y, también, de la existencia de una ciudadanía bien informada, exigente y responsable.

Agradezco la ocasión que se me ha ofrecido en este Congreso para transmitir algunas de las orientaciones que deberían configurar una auténtica “ordenación del territorio oceánico”.

3. EXPERIENCIAS, BUEN GOBIERNO Y APORTACIONES A OTRO MODELO DE DESARROLLO DESDE LA ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANA.

3.1. El ejemplo de Navarra.

*Idoia Madariaga López
Directora de División de
Navarra de Suelo y Vivienda
y Directora del Observatorio
Territorial de Navarra.*

1. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN NAVARRA

1.1. La legislación de la Planificación Territorial de Navarra

Desde que asumiera sus competencias exclusivas en las materias de ordenación del territorio y urbanismo, la Comunidad Foral de Navarra ha venido desarrollando una considerable iniciativa normativa dirigida a adecuar la legislación reguladora de las actividades territoriales y urbanísticas a la realidad social imperante en el ámbito navarro. Como índice de esta evolución y este desarrollo, se puede destacar las tres leyes forales principales relativas a la ordenación del territorio: la primera ley foral sobre el tema, la Ley Foral 12/1986 de Ordenación del Territorio, después la Ley Foral 10/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo y la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, actualmente en vigor.

La primera Ley Foral promulgada, la Ley 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, *“supuso ya una primera innovación en el ordenamiento jurídico foral, al crear ex novo cinco instrumentos de planificación espacial, estableciendo su objetivo y función, contenido, efectos y procedimiento de formación y aprobación, además de incorporar medidas complementarias relativas a la formación del planeamiento municipal.”*

Los Instrumentos han ido variando acorde con los cambios sociales.

Los cinco instrumentos creados fueron las Normas Urbanísticas Regionales, los Planes de Ordenación de Medio Físico, las Normas Urbanísticas Comarcales, los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y las Directrices de Ordenación Territorial. A nivel municipal los planes vigentes que se establecieron fueron el Plan General y las Normas Subsidiarias.

Por otro lado, la Ley 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, *“constituyó un cuerpo normativo en el que se codificó la normativa de Navarra sobre ordenación del territorio y urbanismo con el afán de constituir un instrumento jurídico de alcance global, donde los operadores jurídicos y los agentes en esta materia pudieran encontrar una regulación completa y sistemática de la misma.”*

Los instrumentos correspondientes a la Ley 10/1994 son las Directrices de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Comarcales y los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y, a nivel municipal, los Planes Municipales. La ley establece también los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como instrumentos de ordenación del territorio. Sin embargo, a pesar de su condición de instrumentos de ordenación del territorio, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se regirán por lo dispuesto en la legislación sobre conservación de Espacios Naturales.

Avanzando en el tiempo, la actual Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo (actualmente en revisión) responde a cambios legislativos importantes a nivel estatal y de Navarra.

En el ordenamiento jurídico estatal se produjo un acontecimiento de innegable trascendencia, como fue la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, por la que se anuló gran parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con base principalmente en el argumento de que el mismo invadía competencias propias de las CC.AA, lo que dejó al citado Texto Refundido en una posición de completo decaimiento. Sin embargo, la Ley Foral 10/1994 tenía como punto de base, con una relación de innegable dependencia, el ordenamiento urbanístico general recogido en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, respecto del que, según se indicaba, se efectuó la acomodación a las particularidades navarras. Este cambio a nivel nacional provocó otros cambios legislativos a nivel navarro. Por lo tanto, ante esta situación de cambios legislativos la comunidad Foral se encontró ante una situación de obligada revisión de la Ley 10/1994.

Los principales objetivos de contenido genérico de la LFOTU tal y como lo expresa la Ley son, por un lado, el desarrollo territorial sostenible de Navarra y, por otro, coadyuvar desde el ordenamiento jurídico en la necesidad de que los ciudadanos de Navarra tengan una vivienda digna y de fácil adquisición.

Llegados a este punto se debe subrayar que dicha Ley Foral 35/2002 conoció modificaciones importantes debido a la Ley 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda. Por lo tanto, en este análisis se considera el texto actualizado con las modificaciones de la Ley 6/2009.

La Ley persigue definir la estructura territorial, la utilización racional y equilibrada del territorio, vertebrar el territorio mediante el establecimiento de infraestructuras y conexiones de comunicación, e insertar el desarrollo equilibrado y sostenible de

sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico que incida en el mejor desarrollo de toda la Comunidad Foral.

Igualmente, la Ley tiene por objeto la regulación de la actividad de ordenación del territorio y urbanística, del régimen de utilización del suelo y de los instrumentos en el mercado del suelo. Esto que demuestra que la Ley no solamente plantea los principios que lideran la ordenación del territorio y el urbanismo sino también que regula dos sectores técnicos como son el régimen de utilización del suelo y los instrumentos de intervención en el mercado del suelo.

La Ley pone también de relieve la necesidad y obligación de incluir la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial.

Los instrumentos correspondientes a la Ley 35/2002, y que vamos a tratar con mayor detalle son: la Estrategia Territorial de Navarra (ETN), los Planes de Ordenación Territorial (POT), los Planes Directores de Acción Territorial (PDAT) y Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS), y a nivel municipal los Planes Generales Municipales (PGM).

1. 2. Los instrumentos de la Ordenación del Territorio

La ordenación del territorio en Navarra se apoya en varios instrumentos que se implementan en las distintas escalas de planificación territorial.

1.2.1. La Estrategia Territorial de Navarra

La ETN es, tal como recoge la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de 2002, de Ordenación de Territorio y Urbanismo (LFOTU), el instrumento-marco de orientación para la planificación estratégica del territorio de Navarra.

A diferencia de la ordenación del territorio tradicional, el plan estratégico aplicado al territorio no tiene carácter normativo. En cambio, está orientado a la acción, ya que formula retos, plantea alternativas y propone líneas de acción. Además, la planificación estratégica debe internalizar la planificación sectorial. Por ello, una buena parte de las acciones y medidas propuestas por un plan estratégico son competencia de los diversos organismos encargados de la planificación sectorial.

La ETN aplica los principios metodológicos de la Estrategia Territorial Europea (ETE): la Ordenación del Territorio como opción para establecer perspectivas de desarrollo regional; la participación de agentes sociales y de los ciudadanos; y la definición y el seguimiento posterior de indicadores de evaluación, para observar la marcha de la región en el futuro y así poder actuar. Es precisamente esta visión a largo plazo una de las bases conceptuales que orientan el trabajo. Este horizonte orientativo de 25 años supone un salto importante en el modo habitual de proceder en la planificación territorial en la Comunidad Foral. Habitualmente, los escenarios de los ejercicios planificadores no han ido más allá de diez o doce años. Sin embargo, esta visión a largo plazo no quiere ser rígida ni poco permeable a los cambios continuos que sufre la sociedad del siglo XXI. En este

punto importante residen dos de los pilares metodológicos de este proyecto y en los que se sustenta también el Modelo de Gobernanza de Navarra en materia territorial: la consideración de la ETN como proceso continuo y el seguimiento de la evolución del territorio, mediante la definición de una serie de indicadores territoriales que permitan evaluar la evolución del espacio en relación con los objetivos o directrices de desarrollo territorial definidos en el documento.

Este modelo implica que, en un mundo sujeto a cambios muy rápidos, resulta fundamental tener la necesaria flexibilidad para adaptar las diferentes políticas a la coyuntura que en cada momento atraviese la región pero sin renunciar a la visión territorial de futuro fijada en los instrumentos estratégicos. Precisamente por esta razón la ETN está sujeta a revisión periódica.

Dicha evaluación se concreta en prever un seguimiento posterior del proyecto, mediante el establecimiento de indicadores, que aproximan, de manera cuantitativa, los objetivos previstos para Navarra en los próximos 25 años.

En este sentido, en la ETN se ha traducido el acervo teórico de los principios orientadores y directrices territoriales en que se basa el proyecto (competitividad, cohesión social, desarrollo sostenible, policentrismo, acceso a infraestructuras y conocimiento, y gestión del patrimonio natural y cultural) a objetivos medibles y con capacidad de ser seguidos y evaluados en el tiempo.

1.2.1.1 El contenido y los objetivos de la ETN

La ETN se divide en cuatro grandes áreas que a su vez se corresponden con las fases de elaboración de la misma:

- Diagnóstico de situación y los retos de futuro para la sociedad navarra.
- Modelo de Desarrollo Territorial deseable a partir de las hipótesis que marcan el diagnóstico de situación y los retos para Navarra.
- Opciones estratégicas, objetivos y directrices para alcanzar el Modelo de Desarrollo Territorial de futuro.
- Indicadores de situación y seguimiento.

Las propuestas fundamentales de la ETN a preservar en el tiempo son el Modelo de Desarrollo Territorial de futuro (MDT) y las Opciones Estratégicas que sustentan sus objetivos y directrices.

1.2.1.3 Modelo de Desarrollo Territorial de futuro

Una vez desarrollado el punto anterior, la ETN define un Modelo de Desarrollo Territorial¹, que “define de modo sintético el uso que harán los navarros del territorio en el futuro. Este modelo puede orientar las políticas sectoriales que inciden en el espacio regional hacia una mayor cohesión económica y social, un desarrollo sostenible y una competitividad más equilibrada.

El Modelo de Desarrollo Territorial de futuro parte de la concepción de Navarra como una Región-ciudad, lo que implica ver la Comunidad Foral como:

- Un amplio espacio que incluye desde zonas totalmente urbanizadas a espacios tradicionalmente rurales o naturales con diversos núcleos urbanos intermedios.
- Un gran Área Polinuclear Central que dinamiza y pone en relación los diferentes espacios de la región
- Un modelo de sistema urbano basado en la complementariedad y no en la jerarquía.
- Una red de núcleos que posibilita una equivalencia en el acceso de la población a los servicios.
- Un conjunto que se relaciona con otras entidades territoriales cooperando en beneficio mutuo pero también compitiendo por su propio bienestar; que se conecta interna y externamente por medio de infraestructuras de transporte y de telecomunicación eficaces que facilitan el desarrollo económico, la movilidad, el acceso a la información y la diversidad de modelos de residencia.
- Un modelo unitario, pero complejo y diverso, capaz de suscitar estrategias para cada una de sus partes en beneficio de todas, cohesionando, con una identidad histórica y cultural muy fuertes y con una clara vocación europea y universal.

Los elementos que componen el modelo son los siguientes:

- Subsistemas regionales. Entendidos como los grandes espacios regionales que permiten una mejor comprensión de las características de las diferentes partes de la Comunidad Foral. Esto permite definir sus problemas y potencialidades a una escala más fina y determinar papeles y funciones en el marco de la Estrategia Territorial. Estos subsistemas se han definido en función de las formas de asentamiento; los sistemas de comunicación, internos y externos; y el paisaje y la cultura. Existen zonas de transición, que se han incluido al mismo tiempo en dos subsistemas. Este solapamiento es aconsejable en un caso como el de Navarra en el que las características de transición o la doble “pertenencia” a espacios diferentes no solamente es habitual, sino que además es una de las características que presenta mejores oportunidades de desarrollo.

¹ Estrategia Territorial de Navarra, capítulo 3º. Descripción e interpretación: La Comunidad Foral de Navarra. Definición del Modelo de Desarrollo Territorial de Futuro. Guías para la vertebración del territorio. El Modelo Territorial de futuro.

- Subsistemas urbanos. Núcleos de población que funcionan de forma conjunta dotando a sus territorios circundantes de una capacidad de competencia sobre otros en alguna o todas las actividades ciudadanas así como en la capacidad inequívoca de gestionar su propio territorio.
- Espacios de rótula y/o transición. Son aquellos espacios o núcleos que destacan por su capacidad para compartir ámbitos de relación por su situación geográfica o por su formación como espacios competitivos en una materia. Son de vital importancia en la configuración del espacio regional puesto que facilitan el acceso a las diferentes escalas del territorio: núcleo, subsistema urbano, comarca, zona, región. Algunos de estos espacios pueden tener una proyección que supera incluso el espacio regional.
- Espacios puerta. Son aquellas áreas o núcleos que permiten al acceso físico o cultural a Navarra, aquellos con una identidad propia que se relacionan de forma directa con el exterior.
- Espacios rurales y naturales estructurantes. Van más allá de la red de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) ya que se trata de espacios naturales y paisajes culturales, mucho más intervenidos por el hombre, que se deben gestionar de una manera especial. En estos espacios se concreta también buena parte de los elementos de la cultura y del patrimonio del Model Territorial de Navarra.
- Corredores de comunicación. Espacios que acogen el sistema de comunicaciones que permiten a Navarra la conexión con las áreas Metropolitanas vecinas, con la capital de España, con Francia y con el resto de Europa”.

Continúa la ETN describiendo como “a partir del modelo expuesto, varias razones aconsejan una organización territorial de un nivel intermedio entre la región y el municipio”, entre las que se señala expresamente:

- “El gran número de unidades básicas existente en la Comunidad Foral, 272 municipios, y sus escasas dimensiones territoriales (menos de 3.700 hectáreas de media) y de población (una media de 1.100 habitantes, si descontamos el  rea Metropolitana de Pamplona).
- Las grandes diferencias geográficas y socioeconómicas entre las diferentes zonas de Navarra, incluyendo diversos ritmos y formas de desarrollo.
- La creciente colaboración entre municipios en mancomunidades y otras formas de gestión de servicios ponen de manifiesto que el salto de la escala regional a la municipal es excesivamente grande”.

1.2.1.4 Las Opciones Estratégicas, Objetivos y Directrices que componen la ETN

El Modelo de Desarrollo Territorial propuesto se articula en torno a un conjunto de disposiciones, cuya asunción en forma de compromiso puede enmarcar la actuación pública y privada a medio y largo plazo. Esta sección de la ETN recoge el grueso principal de objetivos y directrices concretas a implementar de cara a la consecución del modelo territorial propuesto, lo cual constituye uno de los principales objetos de seguimiento y evaluación de la presente memoria.

La ETN “consiste en tres grandes estrategias, dependientes entre sí, que pretenden conseguir un territorio:

- Competitivo y cohesionado.
- Accesible y conectado.
- Culto y de calidad.

De esta forma se persigue alcanzar los Objetivos que marca la Estrategia Territorial Europea (ETE): competitividad, cohesión social, policentrismo, accesibilidad a las infraestructuras y al conocimiento, sostenibilidad y gestión adecuada de la naturaleza y la cultura.

Las tres estrategias de la ETN se descomponen de 18 Opciones Estratégicas, para cada una de las cuales se marcan unos Objetivos específicos (32), unas Directrices (hasta 80 en total).

1.2.2. Los Planes de Ordenación Territorial (POT)

Los Planes de Ordenación Territorial (POT) son instrumentos de Ordenación Territorial definidos en su naturaleza, contenidos y procedimiento de elaboración, en los artículos 34 a 37 de la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

El Gobierno de Navarra ha impulsado la realización de los cinco POT correspondientes a los grandes ámbitos territoriales de Navarra, que precisan de una consideración de conjunto en el análisis de su problemática territorial y una planificación de carácter integrado.

Los POT, aprobados en Mayo de 2011, se pueden definir como la traducción a escala subregional de los principios estratégicos de la ETN. Así, establecen objetivos más precisos y proyectos para la zona a la que se aplican, objetivos que permiten ejecutar las líneas estratégicas previstas en la ETN.

Basándose en criterios de homogeneidad territorial o características comunes que necesiten una planificación conjunta y coordinada de su problemática territorial se ha dividido el territorio de la Comunidad Foral en cinco ámbitos POT:

- POT 1: POT del Pirineo
- POT 2: POT de la Navarra Atlántica
- POT 3: POT del Área central
- POT 4: POT de la Zona Media
- POT 5: POT del Eje del Ebro

Es importante destacar que, a diferencia de la ETN, las determinaciones de los POT tienen un carácter vinculante para el planeamiento municipal salvo que en ellos se establezca expresamente su carácter orientativo.

El objetivo legal de los POT es la ordenación del territorio de áreas o zonas de Navarra de ámbito supramunicipal y sus funciones son:

- a) *“Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable y soporte obligado de las actividades con incidencia en el mismo, tanto por parte de las Administraciones y Entidades Públicas como por los agentes privados.*
- b) *Establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio comprendido en su ámbito.*
- c) *Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio“.*

Los POT se configuran como un instrumento de ordenación territorial con un elevado componente de estrategia territorial, de carácter global que, a largo plazo, señale las principales direcciones que, desde la opción de la ordenación del territorio, han de encaminar el futuro del ámbito territorial de las cinco zonas de Navarra que se ordenan.

La elaboración simultánea de los cinco POT ha permitido, a un tiempo, una ordenación integral y conjunta de la Comunidad Foral de Navarra, y personalizada para cada ámbito, y ha supuesto un ejercicio de planificación ambicioso y complejo en términos de metodología y de participación, que coloca a Navarra en una buena situación en cuanto a la disposición de instrumentos formales de planificación territorial en la escala intermedia (subregional).

1.2.3. Los Planes de Directores de Acción Territorial (PDAT)

Los Planes Directores de Acción Territorial (PDAT) son considerados como el principal instrumento de desarrollo del POT, cuyo objeto es *“la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial”*: Dichas actuaciones sectoriales se corresponden con el desarrollo de:

- Grandes áreas residenciales o de actividad económica.
- Los Equipamientos y servicios de carácter supramunicipal.
- El Sistema de transportes y comunicaciones.
- El resto de las infraestructuras territoriales: de abastecimiento, saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicaciones, energéticas u otras análogas.

El PDAT, desde su condición de instrumento de *“concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio”* debe constituir un auténtico Programa de Acción en el territorio, con compromisos presupuestarios y temporales de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, y, en su caso, de actuaciones privadas. Éste es un punto esencial si nos atenemos a las actuaciones sectoriales previstas en el POT a las que debe referirse el PDAT, que, aparte de las planteadas *ex novo* por el POT, son en su mayoría actuaciones sectoriales ya previstas por los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra en sus propios documentos o instrumentos de planificación.

Los PDAT podrán ser desarrollados a través de PSIS, del Planeamiento Urbanístico Municipal o de Proyectos de obra según previsiones, y su ámbito comprenderá el del POT al que desarrolla.

1.2.4. Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS)

Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS) se elaboran cuando el territorio afectado supera el término de un municipio. Las determinaciones contenidas en los PSIS vinculan al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte.

Los PSIS son instrumentos establecidos por la Ley 12/1986. Sin embargo, se han mantenido en la Ley 35/2002 *“procediendo, no obstante, a aclarar algunos de sus preceptos sobre todo en orden a diferenciar de forma nítida ambas figuras Planes y Proyectos”*.

Así, *“los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto la ordenación de*

- *actuaciones residenciales,*
- *actividad económica o dotacionales cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, el municipio o municipios sobre los que se asienten”.*

En cambio, los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto regular la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones

- del sistema de transportes,
- hidráulicas,
- de gestión ambiental,
- energéticas,
- de telecomunicación
- y cualesquiera otras análogas cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten.

Los ejemplos son del tipo: red viaria, ferrocarriles, parque eólicos, abastecimiento de agua, centros comerciales, áreas residenciales, polígonos industriales, áreas logísticas, cementerios...

1.2.5. Los Planes Generales Municipales

El Plan General Municipal (PGM) –no incluido como instrumento de ordenación territorial en la legislación navarra- es el instrumento básico a través del cual se establece la ordenación urbanística de un término municipal completo mediante una regulación integrada y global.

La Comunidad Foral de Navarra cuenta con 272 municipios, que tienen competencia en ordenación del territorio a nivel municipal. Cada municipio de la Comunidad Foral es responsable de elaborar su planeamiento municipal a partir de un instrumento o plan de ordenación del territorio y mediante el apoyo y acuerdo del Gobierno de la Comunidad Foral.

El Plan General Municipal, según la Ley Foral 35/2002 está compuesto por 2 documentos:

- La Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial (EMOT)
- El Plan Urbanístico Municipal

Es en esta Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial (EMOT), que tiene carácter previo a la formulación del propio Plan Urbanístico Municipal y que se aprueba por consenso por la Comisión de Ordenación del Territorio, donde se tiene que producir un encuentro entre los instrumentos de ordenación del territorio y las determinaciones urbanísticas propias del Plan Municipal para un desarrollo territorial armónico de los diferentes espacios de la Comunidad Foral de Navarra.

1.3. Los órganos de la Ordenación del Territorio

Según señala la LFOTU, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, son órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra:

- a) El Gobierno de Navarra
- b) El Departamento de Fomento
- c) La Comisión de Ordenación del Territorio
- d) El Consejo Social de Política Territorial

A efectos del objetivo de la presente ponencia a continuación se exponen a continuación los dos últimos órganos.

1.3.1. La Comisión de Ordenación del Territorio

La Comisión de Ordenación del Territorio (COT) es el órgano consultivo y de coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de ordenación del territorio.

Sus funciones son:

- Informar la Estrategia Territorial de Navarra.
- Informar los Planes de Ordenación Territorial.
- Informar los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y, asimismo, la incidencia supramunicipal de dichos Planes y Proyectos previamente a su declaración.

- Emitir informe, de carácter consultivo y no vinculante, en los supuestos en que sea requerido para ello por el Gobierno o por el Consejero responsable de las competencias en la materia.
- El ejercicio de cuantas competencias se le otorguen legalmente.

1.3.2. El Consejo Social de Política Territorial

La LFOTU establece en su artículo 15 la creación del Consejo Social de Política Territorial de Navarra (CSPT) que es el órgano de la Comunidad Foral, de carácter participativo y deliberante, en materias relacionadas con el territorio.

El CSPT está regulado por el Decreto Foral 166/2004 de 5 de abril, (modificado por el Decreto foral 223/2004, de 31 de mayo). En este Decreto de creación del Consejo, se define su objeto, naturaleza jurídica, funciones y composición.

Las funciones del Consejo son conocer las líneas de actuación que establece la Administración de la Comunidad Foral en materia de la política territorial, para lo que emite informes preceptivos y no vinculantes sobre las disposiciones de carácter general reguladoras de la ordenación del territorio, sobre la ETN, sobre los POT y sobre los PDAT.

El CSPT está compuesto por el Pleno, la Comisión Permanente, Comisiones Específicas, el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario.

El Consejo está presidido por la vicepresidenta y consejera de Economía y Hacienda, Industria y Empleo y la vicepresidencia recae sobre el consejero de Fomento. En lo que a representación institucional se refiere, completan la composición de este órgano el consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local; dos representantes de la Comisión Parlamentaria de Ordenación del Territorio; el director general de Ordenación del Territorio, Movilidad y Vivienda; un representante del Ministerio de Fomento; el alcalde de Pamplona, y el presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

Representando a instituciones de carácter socioeconómico se encuentran el presidente de la Confederación de Empresarios de Navarra (CEN), los secretarios generales de los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) (los dos de mayor representatividad en Navarra), cuatro vocales representantes de los consorcios y asociaciones de desarrollo de zonas de Navarra y representantes del Consejo Navarro de Cultura, Consejo Navarro de Medio Ambiente y Consejo Navarro de Turismo. El órgano plenario se completa con miembros de colegios y asociaciones profesionales designados por el Departamento de Fomento, así como representantes de la Universidad Pública de Navarra y la Universidad de Navarra. Por último, forman también parte del Consejo dos expertos de reconocido prestigio en materia de ordenación territorial.

2. EL OBSERVATORIO TERRITORIAL DE NAVARRA

2.1. Marco institucional

El Observatorio Territorial de Navarra (OTN) se crea mediante Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, por el que se regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra y se establece que dependerá de este y será orgánicamente dependiente del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

En sesión del Consejo Social de Política Territorial de 22 de marzo de 2006 se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial, la puesta en marcha de su Unidad Técnica, Observatorio Territorial de Navarra, y la asignación de su gestión a la empresa pública Navarra de Suelo Residencial, S.A. NASURSA (actualmente NASUVINSA) como sociedad pública adscrita al Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra especializada en la temática de ordenación territorial.

2.2. Objetivos del Observatorio Territorial de Navarra

El OTN tiene como objetivo estratégico y orientador de toda su actividad, dotar a Navarra de un foro de estudio que permita avanzar hacia una mejor gestión y evolución del territorio de la Comunidad Foral.

Para la consecución de este fin, El Observatorio Territorial de Navarra ha fijado a su vez una serie de objetivos operativos relacionados con sus componentes e intereses en la materia de ordenación del territorio, que son los siguientes:

1. Llevar a cabo las funciones encomendadas por el Consejo Social de Política Territorial, en su doble vertiente administrativa y técnica.
2. Realización de estudios temáticos y proyectos sobre aspectos de interés para el desarrollo regional y territorial navarro
3. Análisis y realización de propuestas a los impactos territoriales de las políticas sectoriales regionales, nacionales y supranacionales.
4. Desarrollo de investigaciones metodológicas y bases de datos e indicadores del desarrollo regional y territorial en Navarra.
5. Fomento de la formación permanente en las disciplinas objeto del Observatorio y la participación y organización de foros especializados.
6. Participación en redes y proyectos de carácter nacional e internacional en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Las funciones que se le encomiendan son, por un lado, las requeridas por el Consejo Social de Política Territorial, en su doble faceta administrativa y técnica y, por otro lado, las emanadas de su vocación como órgano de especialización en campos específicos o propios de un foro de estudio territorial que permita avanzar hacia una mejor gestión y evolución del territorio de Navarra. El OTN ayuda a la toma de decisiones, a través de la producción académica y el desarrollo de acciones.

El Observatorio complementa las actividades de estudio con el fomento de la formación permanente y mediante seminarios, debates, conferencias, publicaciones y asesoramiento, siempre en colaboración con las instituciones docentes, de investigación, de gestión o de cualquier tipo interesadas en la ordenación del territorio, el urbanismo y el desarrollo regional.

En particular corresponden al Observatorio Territorial de Navarra las siguientes funciones:

- a) Realizar la evaluación continua de la Estrategia Territorial de Navarra y el resto de instrumentos de Ordenación Territorial que se vayan desarrollando al amparo de lo dispuesto en la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y otras con incidencia territorial.
- b) Informar y evaluar los impactos sobre el territorio de determinadas políticas de carácter general y sectorial a través de su análisis comparativo con las directrices de la Estrategia Territorial de Navarra y la Estrategia Territorial Europea.
- c) Priorización y seguimiento de las opciones estratégicas, objetivos y directrices que componen la Estrategia Territorial de Navarra, en coordinación con los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, entidades locales y agentes sociales y económicos.
- d) Asegurar el archivo y el tratamiento de los datos referidos a los indicadores del territorio establecidos en la Estrategia Territorial de Navarra y el resto de instrumentos de ordenación territorial.
- e) Elaborar los estudios generales y sectoriales sobre los problemas territoriales y, concretamente, sobre las cuestiones que se plantean respecto a la situación del territorio navarro y su ordenación.
- f) Formar e informar en materias relacionadas con la ordenación del territorio, el urbanismo y la política territorial y urbanística.
- g) Documentación y análisis de la normativa y jurisprudencia en materia de ordenación del territorio.
- h) Difundir estudios e informaciones relativos a la ordenación y política territorial a nivel nacional, regional y comunitario.
- i) Introducir en la sociedad de Navarra y sus instituciones la cultura de Ordenación Territorial y Urbanística.
- j) Participar en redes y proyectos de carácter nacional e internacional en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- k) Detección de la problemática existente en el espacio en los plazos precisos para la toma de decisiones.
- l) Construcción de escenarios alternativos para el desarrollo a largo plazo del territorio.
- m) Seguimiento y evaluación del desarrollo de los planes de acción territorial integrados, así como de los planes de acción territorial sectoriales cuando lo solicite el órgano encargado de su gestión.
- n) Cualquier otra que tenga relación con el objeto definido en artículo precedente.

2.3. **Ámbito de trabajo**

2.3.1. Análisis, aplicación, evaluación y retroalimentación

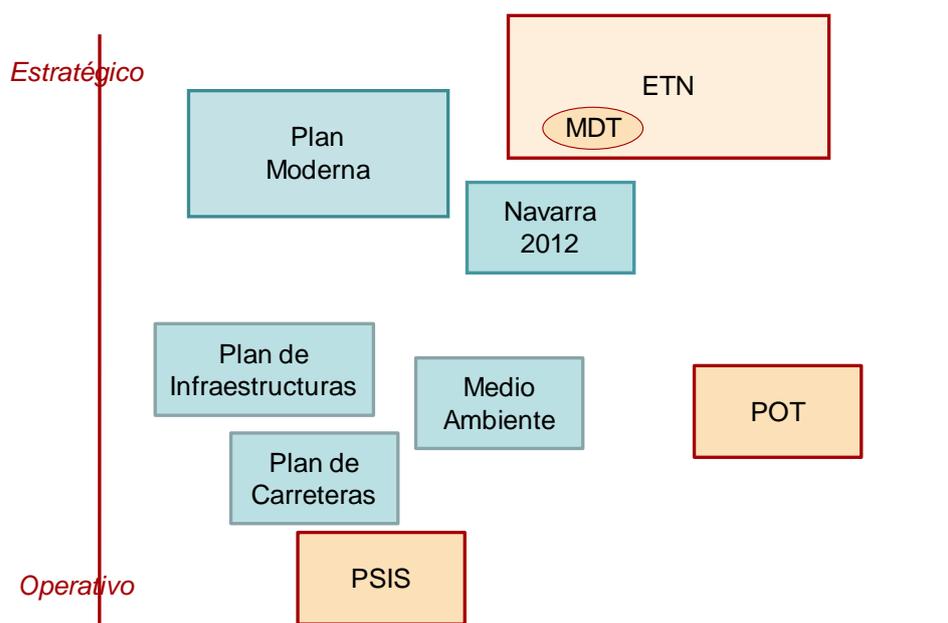
El ámbito de trabajo del OTN es el análisis, estudio y evaluación del impacto de las distintas políticas en el territorio.

Este ámbito de trabajo requiere de diferentes enfoques y de colaboración con los diferentes estamentos institucionales: enfoques y políticas locales, regionales, nacionales y europeas, políticas sectoriales y trabajo con los departamentos del Gobierno y con los agentes económicos y sociales, territoriales y locales. Desde una perspectiva de continua retroalimentación, la evaluación del impacto de las políticas en el territorio y los resultados de las investigaciones y prospectivas que el Observatorio realice deberán, a su vez, reorientar la definición de las diferentes políticas sectoriales y territoriales.



2.3.2. Planes y estrategias

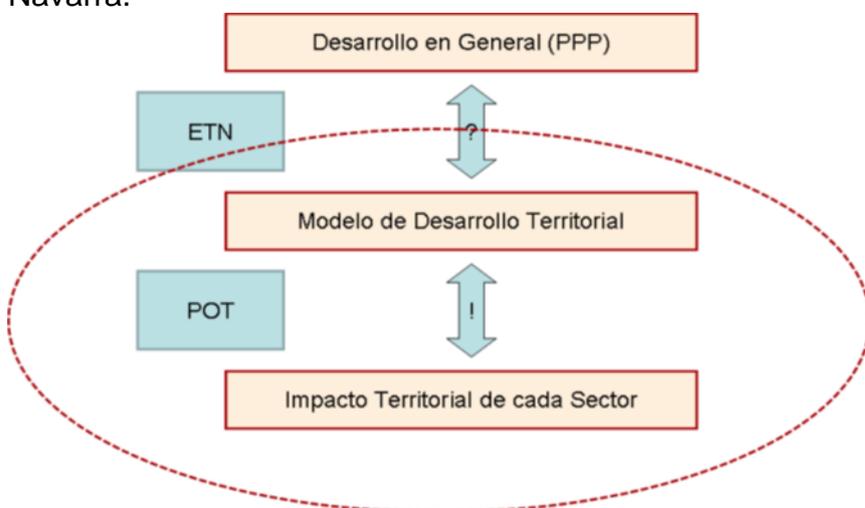
Para la evaluación de las políticas, en el enfoque más general o transversal de trabajo del Observatorio, se pueden clasificar los proyectos, planes y estrategias de Gobierno, como se muestra en el siguiente gráfico.



En el eje vertical se refleja el enfoque más operativo o estratégico de los planes. El Observatorio, en su enfoque de trabajo integral, debe ser conocedor de todos los planes de Gobierno. En ese sentido, el OTN realiza un trabajo de recopilación y actualización de los planes, proyectos e iniciativas del Gobierno de Navarra y otras entidades, en el que se recopilan planes, proyectos e iniciativas de todo tipo ordenados por tipología de administración (nacional, foral o local) y por responsabilidades sectoriales (departamentos de Gobierno de Navarra).

2.3.3. Ámbito de trabajo territorial

El ámbito de trabajo del OTN puede acotarse también desde un enfoque más especializado o territorial. Así, como se refleja en el siguiente gráfico, el primer escalón representa el Modelo de Desarrollo General de una región, con un enfoque de carácter más estratégico. Este aspecto se aborda en Navarra dentro de la Planificación Estratégica Regional que propone la Estrategia Territorial de Navarra.



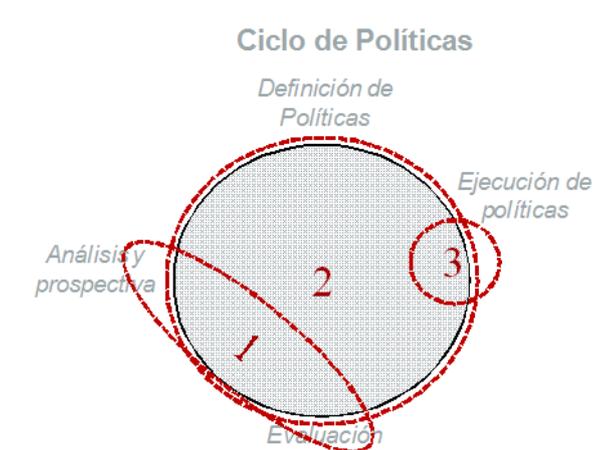
En un segundo escalón se encuentra el Enfoque del Modelo de Desarrollo Territorial que puede conducir al Modelo de Desarrollo General. En Navarra ese segundo escalón de la Planificación territorial se ha abordado a través de los Planes de Ordenación Territorial para, posteriormente, trabajar en el seguimiento del impacto territorial de las diferentes políticas sectoriales.

El círculo rojo representa el ámbito de trabajo propio del Observatorio Territorial de Navarra, que se centra principalmente en los escalones segundo y tercero, mientras que otros Planes más generales, tipo Plan Moderna, se centrarían en el primer escalón.

2.3.4. Ciclo de políticas

Otro punto de vista que acota más específicamente el ámbito de trabajo del Observatorio Territorial de Navarra es el ciclo de vida de las políticas, que incorpora de alguna manera los dos enfoques anteriores. Desde esta perspectiva, el ámbito de trabajo del Observatorio se centraría en los campos de:

- **Análisis y prospectiva** para la orientación de políticas. La definición de políticas sería competencia del propio Gobierno.
- La **ejecución de alguna de esas políticas** (aquellas que tuvieran un claro enfoque territorial). Ejemplos se pueden ver en el Plan del Pirineo, el Plan de Vivienda, etc.
- **Evaluación** del impacto territorial, o incluso de desarrollo regional, de dichas políticas.
- Estos trabajos se realizan en coordinación con la necesaria labor de divulgación y **comunicación** hacia los estamentos públicos y la sociedad en general (representada por el núcleo del círculo).



2.4. Líneas estratégicas del OTN

El Observatorio Territorial de Navarra desarrolla sus funciones, programas y proyectos agrupados en 7 líneas estratégicas.

1. LE1: Apoyo de gestión al CSPT
2. LE2: Investigación: Prospectiva y estudios
3. LE3: Investigación: Proyectos europeos
4. LE4: Centro de Recursos Territoriales
5. LE5: Desarrollo y cooperación territorial
6. LE6: Sistema de Evaluación Territorial
7. LE7: Movilidad Logística y transporte

A continuación se detallan los contenidos y proyectos que desarrollan dichas líneas estratégicas actualmente.

2.5. Proyectos del Observatorio Territorial de Navarra

2.5.1. Apoyo de gestión al CSPT

Proporcionar soporte a las actividades de organización y gestión interna del Observatorio Territorial de Navarra y del Consejo Social de Política Territorial, incluyendo las actividades de contabilidad, contratación y comunicación.

2.5.2. Investigación: Prospectiva y Estudios

El Observatorio Territorial de Navarra tiene como función principal realizar un seguimiento del desarrollo territorial de la Comunidad Foral. Para ello es necesario contar un conocimiento de todos los elementos que puedan afectar al territorio: desde la gestión de paisajes hasta la distribución de empleo, desde los procesos de especialización en polígonos industriales hasta la movilidad sostenible.

Con el objetivo de generar dicho conocimiento el OTN elabora, además, unas publicaciones periódicas que se han denominado “Observaciones Territoriales de Navarra”. Su objetivo es sistematizar y divulgar información sobre temas relevantes para el desarrollo territorial de Navarra, y generar una base de conocimiento y temas de debate y estudio propios del Observatorio para ponerlos a disposición del gran público a través de artículos publicados en Internet.

La investigación y la redacción de cada artículo se realizan por el personal del Observatorio, y se cuenta con expertos en cada temática para su contraste antes de la publicación definitiva.

Las Observaciones Territoriales son un complemento importante del sistema de indicadores, ya que éstos restringen la observación de un fenómeno territorial a un solo valor, sin explicar el por qué o las causas de esa situación. Por eso, en algunos casos, el resultado que refleja un indicador puede no ser interpretado fácilmente o puede mostrar datos que inducen a error en el análisis debido a su complejidad o a la falta de información sobre el fenómeno de estudio. A través de las Observaciones Territoriales se puede elaborar un hilo argumental y una reflexión amplia, analizando el tema en profundidad y teniendo así la oportunidad de explicar las causas de los procesos territoriales que se están dando.

Las Observaciones publicadas y difundidas por el OTN hasta la fecha han sido:

- Demografía
- Energía
- Agricultura
- Áreas de Actividad Económica
- Ciudades intermedias
- El paisaje en Navarra
- Navarra en el Eje del Ebro: espacio de cooperación
- Zonificación de Navarra
- Sistema de Planificación Territorial en la Comunidad Foral de Navarra
- El proceso de evaluación territorial, algo más que seguimiento
- Cobertura Territorial de dotaciones y servicios
- Consecuencias y oportunidades de la llegada a Navarra del Tren de Altas Prestaciones
- Evolución de la Estrategia Territorial de Navarra

2.5.3. Investigación: Proyectos europeos

El OTN participa en varios proyectos del programa ESPON, Interreg y otros programas europeos. A través de esta participación se pretende afianzar y mejorar nuestro propio sistema de evaluación de políticas, en sintonía con las tendencias que en el contexto europeo se están produciendo en materia de evaluación de políticas con impacto territorial y desarrollar nuevas líneas de investigación territorial.

2.5.4. Centro de Recursos Territoriales

El OTN funciona, dentro de la Comunidad Foral, como un verdadero centro de Recursos y Servicios Territoriales al servicio del Consejo Social de Política Territorial, el Gobierno y la ciudadanía de Navarra. También se preocupa de integrar en su programa de trabajo y en sus propuestas de investigación y difusión las temáticas propias que se desarrollan a nivel nacional, europeo e internacional.

Para ello dispone de diferentes herramientas:

Centro de documentación territorial: El Centro de documentación del OTN se encarga del archivo de material y normativa relacionado con la ordenación del territorio, el medio ambiente, la logística, etc... a diferentes escalas . Dispone de un centro de consultas on line.

Participación en jornadas, seminarios, congresos

El OTN participa habitualmente en eventos de todo tipo, relacionados con sus objetivos y actuaciones, con el fin de obtener información y contactos y dar a conocer sus propias actividades y productos.

Participación en otras redes

El OTN participa en las siguientes comisiones y proyectos:

- Red Europea de Observación sobre Cohesión y Desarrollo – ESPON.
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas – ARFE.
- Comisión de Trabajo de los Pirineos – CTP.
- Comité Técnico del SITNA.

Organización de jornadas y seminarios

En su papel divulgador, el OTN se encarga de la organización de jornadas o seminarios divulgativos y de debate sobre el futuro del territorio navarro, para compartir conocimiento y puntos de vista sobre temas que afectan al desarrollo territorial de Navarra, con el objetivo último de contribuir a la introducción y difusión de una cultura de la ordenación territorial y el desarrollo sostenible en el conjunto de la sociedad Navarra.

Prestación de servicios externos

Por último, aprovechando los recursos y herramientas disponibles en el OTN: fondo documental, conocimiento territorial, sistemas de evaluación, indicadores territoriales, bases de datos SIG, mapas, redes de contactos, etc. se prestan

servicios a los diferentes departamentos del Gobierno de Navarra y a otras administraciones locales y regionales.

2.5.5. Desarrollo y cooperación territorial

Como complemento a la implementación de la Estrategia Territorial de Navarra y a los Planes de Ordenación Territorial se han ejecutado proyectos de cooperación y ejecución de políticas con un claro enfoque territorial y gestión de proyectos de desarrollo territorial coherentes con el Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) propuesto para Navarra.

Algunos de estos proyectos han consistido en la realización de planes territoriales de escala POT (Plan Estratégico para el Desarrollo del Pirineo), en la formulación de estrategias de escala subregional (Plan de Desarrollo Local Sostenible de la Cuenca de los ríos Irati-Aragón), o en investigaciones sobre políticas sectoriales (polígonos industriales, transporte de viajeros...).

2.5.6. Sistema de Evaluación Territorial

Además de todos los contenidos la labor fundamental del OTN es el seguimiento en la implementación de los planes y políticas con incidencia en el Territorio: fundamentalmente la ETN y los POT.

Esta función se realiza a través de los instrumentos que se describen a continuación:

- El sistema de indicadores Territoriales de Navarra
- Las Memorias Bienales e Informes de Vigencia

2.5.7. Movilidad, Logística y Transporte

Como novedad del año 2014 el Observatorio Territorial de Navarra ha incorporado las líneas de trabajo de la Agencia Navarra de Logística y Transporte que se irán completando con servicios de apoyo al sector y al departamento en las materias de movilidad, logística y transporte de viajeros.

3. EL SISTEMA DE INDICADORES TERRITORIALES DE NAVARRA (SIOTN)

3.1. Origen del SIOTN

La primera propuesta de indicadores territoriales en la Comunidad Foral nace con la aprobación de la ETN. Como hemos dicho, la ETN se basa en seis principios que sintetizan el desarrollo territorial sostenible: la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, el policentrismo, la accesibilidad y la gestión del patrimonio natural y cultural. Para su evaluación, la ETN definió un sistema de indicadores en el que proponía dos conjuntos de indicadores: los indicadores de situación y los de seguimiento. Los primeros ofrecían una descripción de la situación de Navarra en un momento determinado en función de esos seis grandes principios, traducidos en indicadores sintéticos de entre 15 y 20 variables

cada uno. Por su parte, los indicadores de seguimiento estaban relacionados con las políticas y las estrategias planteadas en el documento.

En la práctica la complejidad de este sistema ha dificultado demasiado su interpretación, evaluación y actualización. De hecho, los indicadores de la ETN han sido por este motivo un tema muy debatido. Ya en el momento de elaboración de la “I Memorial Bienal de la ETN (2005-2006)”, varios departamentos del Gobierno de Navarra sostuvieron que los indicadores establecidos por la ETN no eran apropiados para medir el avance de ciertos temas que figuran bajo su responsabilidad. Los aspectos más criticados fueron precisamente la complejidad del sistema, su escasa transparencia (los indicadores sintéticos tienen un alto nivel de abstracción) y, finalmente, la complicación que supone tener que calcularlos cada dos años cuando, en muchos casos, las fuentes se actualizan con una periodicidad de 5 a 10 años.

Por esta razón, el OTN ha decidido plantear un nuevo sistema de indicadores territoriales con dos finalidades muy concretas:

- evaluar de forma numérica el impacto de los instrumentos de planificación territorial de Navarra, particularmente la ETN y los POT,
- facilitar la toma de decisiones en materia de ordenación del territorio, tanto en la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial (POT), Planes Directores de Acción Territorial (PDAT), Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS), Estrategia y Modelo de Ordenación Territorial (EMOT), Planes Urbanísticos Municipales (PUM), como en las decisiones del día a día.

El Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN) posee gran valor añadido en varios aspectos. En primer lugar se están definiendo nuevos indicadores específicos de temática territorial, como la compacidad, complejidad o accesibilidad; segundo, se territorializan indicadores de otras temáticas; tercero, se relacionan los indicadores, en la medida de lo posible, con las directrices y objetivos de la ETN y los POT.

Esas características permiten que en los procesos de planificación en Navarra se disponga de una base sobre la que se puedan ir debatiendo y precisando los objetivos de cada plan, ya que el sistema no establece los valores deseables de cada indicador.

La estructura de indicadores plantea cuatro ejes principales, que se corresponden con los capítulos de los POT: “Patrimonio natural y cultural”, “Sistema urbano”, “Comunicaciones, transportes e infraestructuras” y “Coordinación”. De ellos derivan diferentes temas (vid. Tabla 1) que, a su vez, se dividen en subtemas reflejados en, aproximadamente, 130 indicadores.

En la medida de lo posible los escogidos se han integrado en el sistema indicadores que ya están siendo utilizados en otras regiones y países, como por ejemplo los indicadores de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, para facilitar los ejercicios de comparación sobre el posicionamiento de Navarra respecto a España y Europa. No obstante, en muchas ocasiones no existen

indicadores nacionales o internacionales que reflejen satisfactoriamente los objetivos específicos de los instrumentos de planificación en Navarra, en esos casos se ha optado por crear un indicador propio.

Otra decisión expresa, en atención a la crítica realizada sobre la ETN, ha sido la utilización de indicadores simples y no construir nuevos indicadores sintéticos.

Uno de los criterios básicos del sistema es la comparabilidad del mismo fenómeno a diferentes escalas. Para tal fin se ha incorporado, en la medida posible, el indicador a nivel europeo, español, navarro y también el referido al nivel de las “subáreas ETN”. Esta última unidad territorial es una división propuesta en la Estrategia para facilitar la planificación supramunicipal (equivalente a una hipotética NUTS 4 o LAU1). El uso de las subáreas en lugar de los municipios sirve para conseguir dos objetivos: evita distorsiones estadísticas que pueden producirse por las pequeñas dimensiones de los municipios de Navarra y también sirve como herramienta para poner en práctica los análisis, el debate y la planificación a esa escala, inusual hasta ahora en Navarra.

En comparación con los indicadores de la ETN, en esta nueva batería de indicadores para los instrumentos de planificación territorial y urbanística existe una reducción del número de temas, debido a que algunos de ellos se consideran como muy poco o nada influenciados por los POT, como por ejemplo el nivel educativo o los niveles de exportaciones. A su vez, se han incluido temas muy territoriales, como la accesibilidad o el grado en que se implementa el modelo de desarrollo territorial.

Queda patente que el diseño de un sistema de indicadores es una tarea complicada, más si se trata de un sistema que debe ser útil para los instrumentos de planificación, cuyos objetivos son relativamente abstractos. El sistema construido en Navarra tiene como finalidad facilitar la evaluación de los diferentes planes, estrategias o políticas desde la visión territorial, y en especial las políticas territoriales.

No se puede hablar de un sistema definitivo. En la medida en que se van definiendo objetivos más concretos se podrán ir añadiendo indicadores (por ejemplo sobre calidad paisajística o intensificación en nodos de comunicación). También hace falta pensar de qué manera se puede evaluar el conjunto de indicadores con un marco de valoración integral.

Tabla 1. Estructura del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra

Patrimonio natural y cultural		
<i>Temas</i>	<i>Subtemas</i>	<i>Indicadores</i>
Conservación de la naturaleza	Biodiversidad	Aves comunes en áreas cultivadas
	Gestión y protección	Cambios de uso en áreas protegidas
Contaminación	Agua	Demanda bioquímica de oxígeno
	Aire	Emisión de partículas

Patrimonio natural y cultural		
<i>Temas</i>	<i>Subtemas</i>	<i>Indicadores</i>
		Emisión de gases de efecto invernadero
	Ruido	Población expuesta a ruido
	Suelos	Carga crítica de nutrientes
Riesgos naturales	Inundaciones	Número de viviendas en zonas inundables
	Incendios forestales	Superficie quemada en incendios forestales
Productividad	Producción agrícola y ganadera	Superficie cultivada
		Valor Añadido Bruto del sector agrícola
		Densidad ganadera
	Gestión de suelo agrícola	Superficie de edificaciones construidas en suelo de alto valor agrícola
		Superficie de agricultura ecológica
		Superficie de suelo en riesgo de desertificación
Paisaje	Calidad	Grado de alteración de paisajes
		Grado de alteración de bordes urbanos
Cultura	Patrimonio ordinario	Tasa de viviendas construidas antes de 1951 en buenas condiciones
	Patrimonio singular	Número de cascos urbanos con BIC, con o sin entorno
		Patrimonio arqueológico en cascos urbanos o tierras agrícolas
	Itinerarios	Longitud de itinerarios de interés

Sistema urbano		
<i>Tema</i>	<i>Subtema</i>	<i>Indicador</i>
Población	Sistema urbano navarro	Posición del área Metropolitana de Pamplona en su entorno
		Distribución de población según tamaño del núcleo
		Distribución de población según grado de vertebración del núcleo
	Prospectivas	Evolución de la población en relación con las prospectivas POT
Economía e innovación	Productividad	Producto Interior Bruto per Cápita
		Empleo del sector servicios
	Innovación	Gasto I+D
		Empleo en I+D
	Áreas de Actividad Económica	Área de Actividad Económica por habitante
Proximidad del	Satisfacción de demanda de suelo	
		Puestos de trabajo por cada 100

Sistema urbano		
Tema	Subtema	Indicador
	trabajo	habitantes
Desarrollo rural	Dependencia sector agrícola	Dependencia del sector agrícola
		Índice de plazas turísticas
		Índice de pernoctaciones turísticas
Cohesión social	Envejecimiento	Tasa de dependencia senil
		Índice de fecundidad
	Inmigración	Porcentaje de residentes extranjeros
	Pobreza	Tasa de riesgo de pobreza
	Empleo	Tasa de paro
		Tasa de actividad
	Género	Tasa de paro femenina
Tasa de actividad femenina		
Abandono escolar	Tasa de abandono escolar temprano	
Servicios	Salud	Disponibilidad de camas hospitalarias
		Médicos de cabecera por habitante
		Servicios especializados de salud en núcleos vertebradores
		Población residente a menos de 5 minutos de un centro de atención primaria
		Población residente a menos de 20 minutos de un hospital
	Educación	Alumnos por profesor
		Disponibilidad de guarderías en núcleos vertebradores
	Cultura	Disponibilidad de casa de cultura en núcleos vertebradores
	Deporte	Disponibilidad de infraestructura deportiva en núcleos vertebradores
	Comercio	Tiendas con productos alimentarios por cada 1.000 habitantes
Tiendas con otros productos no alimentarios por cada 1.000 habitantes		
Vivienda	Parque de viviendas	Número de viviendas por habitante
		Tipología de viviendas
	Accesibilidad	Número de viviendas protegidas por cada 1.000 habitantes
		Número de viviendas en alquiler
	Rehabilitación	Número de viviendas rehabilitadas
	Segunda residencia	Porcentaje de vivienda no principal
Áreas residenciales	Densidad de viviendas en áreas residenciales	
Urbanismo	Compacidad y densidad	Superficie urbana por habitante
		Área artificial por habitante
		Índice de compacidad corregida
	Contigüidad y	Índice de contigüidad

Sistema urbano		
Tema	Subtema	Indicador
	dispersión	
	Complejidad	Índice de complejidad

Comunicaciones, transportes e infraestructuras		
Tema	Subtema	Indicador
Redes y servicios de transporte	Infraestructura	Densidad de carreteras
		Densidad de ferrocarriles
	Conectividad a nodos de transporte	Población a menos de 5 minutos de una entrada de autovía o autopista
		Población a menos de 15 minutos de una estación de tren
		Población a menos de 30 minutos de un aeropuerto
	Accesibilidad a núcleos vertebradores	Población a menos de 30 minutos de un núcleo suprarregional
Población a menos de 15 minutos de un núcleo regional		
Población a menos de 5 minutos de un núcleo subregional		
Movilidad sostenible	Hábitos de movilidad	Tasa de motorización
		Distribución modal de transporte personal
		Distribución modal de transporte de mercancías
	Acceso al transporte público diario	Intensidad Media Diaria de circulación
		Población a menos de 1.000 metros de una parada de autobús interurbano
Accesibilidad digital	Accesibilidad en el hogar	Población con acceso a internet a través de banda ancha o fibra óptica
	Administración electrónica	Servicios administrativos ofrecidos online
Agua	Consumo	Consumo de agua de abastecimiento público
		Consumo de agua del sector agrícola
Energía	Producción	Dependencia energética
		Electricidad proveniente de energías renovables
		Producción de energía renovable según fuente energética
	Consumo	Intensidad energética primaria
		Consumo energético por sector
		Consumo eléctrico de hogares
		Cuencas visuales de infraestructuras energéticas

Comunicaciones, transportes e infraestructuras		
<i>Tema</i>	<i>Subtema</i>	<i>Indicador</i>
Residuos	Generación de residuos	Residuo urbano generado por habitante
	Reciclaje de residuos	Porcentaje de residuo urbano reciclado

Coordinación		
<i>Tema</i>	<i>Subtema</i>	<i>Indicadores</i>
Cooperación	Cooperación interregional	Cooperación con regiones en proyectos europeos
		Convenios y programas con comunidades limítrofes
	Planeamiento supramunicipal	Iniciativas de planeamiento supramunicipal (EMOT)
Planeamiento	Actualidad del planeamiento	Año de aprobación del último Plan Municipal
	Calidad del planeamiento	Capacidad de expansión urbanística
		Suelo reservado para actividad económica
		Suelo reservado para vivienda
Participación	Participación	Participación en elecciones municipales
		Año de aprobación de la Agenda Local 21

El elevado volumen de información (más de 250 fuentes empleadas hasta la fecha) y los análisis complejos requeridos por SIOTN, un Sistema de Indicadores diseñado para medir la evolución del desarrollo territorial, hace imprescindible la implantación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) para sustentar la operación.

Como conclusión, diremos que el sistema sirve para lo que está diseñado: la evaluación de planes territoriales o con visión territorial. No pretende ser un sistema sectorial, aunque se hayan integrado, en la medida posible, las políticas sectoriales con relevancia territorial. Tampoco pretende ser el sistema que evalúe los grandes objetivos estratégicos del Gobierno de Navarra en su conjunto a largo plazo, como hizo la ETN. Este es un trabajo que queda pendiente para el futuro.

4. MEMORIAS BIENALES E INFORME DE VIGENCIA

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) debe someterse cada dos años a una evaluación, de acuerdo con el artículo 33.6 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU): “...aprobada la Estrategia Territorial de Navarra, el Gobierno de Navarra remitirá al Consejo Social de Política Territorial y al Parlamento, cada dos años, una memoria sobre su aplicación y sobre el grado de cumplimiento de sus previsiones”.

La ETN fue diseñada como un proyecto abierto a la participación de toda la sociedad, y se establecieron unos mecanismos accesibles para su seguimiento y evaluación. La amplitud de su horizonte temporal de 25 años reclamó un sistema de seguimiento que permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos prefijados y la posibilidad de readaptar las propuestas a medida que se van desarrollando los acontecimientos.

La evaluación debe estar sometida a un control social y político por parte de quienes impulsan el desarrollo de la Estrategia. Es por esto que la legislación navarra obliga a la elaboración de una Memoria bienal que ha de presentarse tanto al Consejo Social de Política Territorial de Navarra como al Parlamento Foral.

La Memoria bienal tiene como objetivo evaluar tanto el desarrollo territorial de la región en las seis dimensiones propuestas por la ETN, como el grado de implementación de las opciones estratégicas y el Modelo de Desarrollo Territorial propuesto. En dicho proceso de evaluación bienal son tenidos en cuenta tanto elementos cuantitativos como cualitativos.

Al margen de la Memoria bienal, la LFOTU también encomienda en su artículo 33.7 la elaboración de un “Informe de Vigencia”: *“Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la Estrategia Territorial de Navarra, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda elaborará un informe sobre su vigencia y propondrá, en caso de considerarlo necesario, su revisión”*.

El “Informe de Vigencia” tiene como objetivo evaluar si el contenido de la ETN sigue vigente en cada periodo analizado, a pesar de los cambios estructurales que se hayan producido en el tiempo. La vigencia se refiere tanto a cada uno de sus capítulos (el diagnóstico, los retos, el Modelo de Desarrollo Territorial, las opciones estratégicas y sus objetivos y directrices) como al sistema de evaluación que el documento establece, a través de los indicadores adecuados. El Informe de Vigencia ha de servir para concluir si la ETN ha de someterse o no a un proceso de cambio o mejora.

Hasta el momento actual se han aprobado cuatro Memorias Bienales y dos Informes de Vigencia. La IV Memoria Bienal para el Periodo 2011-2012 y el II Informe de Vigencia para los años 2005-2012 han sido recientemente aprobados por el Gobierno de Navarra y el Consejo Social de Política Territorial para su remisión al Parlamento de Navarra antes de que finalice el año 2014.

Sus principales conclusiones y recomendaciones se recogen en el punto siguiente.

Además en dichos documentos elaborados por el equipo técnico del OTN con el apoyo y seguimiento de los miembros del CSPT se han tenido en cuenta otros documentos programáticos del Gobierno de Navarra, principalmente el PLAN MODERNA (Modelo de Desarrollo Económico de Navarra), pero también otros planes sectoriales como el III Plan Director de Carreteras de Navarra 2010-2018, el Plan Director Foral de la Movilidad Sostenible, El Plan de Transporte Urbano de

la Comarca de Pamplona 2011-2012 , el Plan Integral de Viajeros, el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2007-2013, el III Plan Energético de Navarra Horizonte 2020, el Plan Integral de Turismo de la Comunidad Foral, etc.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES IV MEMORIA BIENAL ETN

Como resultado de los trabajos de seguimiento y evaluación realizados en el marco de nuestro mandato legal se alcanzan, en el año 2014 las siguientes conclusiones:

1. VIGENCIA DE LA ETN. A pesar de los cambios en el marco socioeconómico, los contenidos principales de la ETN y en especial el Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) siguen vigentes y no es necesaria su revisión. Se ajustan sus contenidos incluso a las nuevas orientaciones o prioridades de la UE (que también reincorporar los 4 retos globales). En la actualidad se está iniciando el debate de modificación de la LFOTU y el debate no afecta a los Instrumentos de OT.

2. CONVERGENCIA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL. A través de la aprobación de los POT se ha conseguido la convergencia necesaria entre las planificaciones territorial y económica (Plan Moderna y otras planificaciones sectoriales como la energética).

3. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ETN. Se concluye que la metodología establecida en la LFOTU y utilizada hasta ahora para el seguimiento y evaluación de la ETN es adecuada. No obstante, en esta IV Memoria se propone una simplificación de esta metodología en sus plazos y en el contenido de los procedimientos. En este sentido se propone un seguimiento anual por el sistema de indicadores (SIOTN), según la disponibilidad de datos, completado con informes para evaluar la utilidad y vigencia de la ETN, cada cuatro años como máximo. Por lo que se propone la modificación de los artículos 29.3 y 33 de la LFOTU.

4. INNOVACIÓN TERRITORIAL. En 2002 se fue innovador en el diseño de instrumentos de ordenación territorial y en la actualidad parece mostrar que así fue y que continuamos siéndolo porque nuestros instrumentos se ajustan y tienen cierta capacidad de autorregularse a la realidad territorial y urbana.

5. CUADRO DE MANDO DE INDICADORES (SIOTN). Los indicadores se ordenan por los 6 principios de la ETN y se explican fenómenos con incidencia en los territorios: Competitividad, Cohesión social, Conservación, Policentrismo, Accesibilidad y Gestión del patrimonio. El “cuadro de mando de indicadores para la ETN”, con modificaciones puntuales, es compatible con el seguimiento de los 4 retos globales y las 11 prioridades del MEC.

6. ACCIONES RECOMENDADAS EN POLÍTICAS SECTORIALES. La ejecución de las acciones recomendadas, que se recogen a continuación, sobre el sistema productivo y económico, la energía, las infraestructuras, la ordenación territorial y

urbanística, los servicios de interés general (SGI) y la gobernanza, que deben desarrollarse de forma equilibrada sobre el territorio, contribuirían de forma decisiva a la mejora en la evaluación de los principios de la ETN, en el MDT y en la adaptación a los retos territoriales.

7. DOCUMENTO ETN 2015 (+). No obstante lo anterior, se recomienda elaborar, durante 2015, el Documento ETN 2015 (+), que facilite la comprensión y conocimiento de la ETN en todos los niveles de la Administración mediante: un resumen comunicativo de la ETN, herramientas de la evolución del Modelo (MDT), actualización de contenidos y una guía de aplicación de la ETN que facilite la aplicación y la justificación de la coherencia de los planes, proyectos y políticas sectoriales a desarrollar en Navarra con la ETN (exigida en el artículo 29.3 de la LFOTU).

8. EQUILIBRIO TERRITORIAL. Se inicia el debate sobre el concepto de equilibrio territorial en Navarra, a través del MDT tiene como objetivo presentar un territorio ordenado y equilibrado. Al seguimiento del estado del territorio por los principios de la ETN puede añadirse un seguimiento por los elementos del MDT que concluya sobre el equilibrio territorial en Navarra, de forma que pueda actuarse en la igualdad de oportunidades y evitar riesgos de fractura. Estas herramientas de seguimiento se introducirán en el Documento ETN 2015 (+) pero permite continuar profundizando en conceptos como solidaridad territorial, su aplicación efectiva en un Fondo de Cohesión Territorial y la evaluación de su papel real en la vertebración del territorio.

Como complemento de las conclusiones, los documentos elaborados durante el año 2014 también proponen una serie de acciones y políticas regionales orientadas a desarrollar de nuevo, de forma equilibrada el espacio regional y reforzar los principios de la ETN y su Modelo de Desarrollo Territorial adaptándolo a los cuatro retos globales: Demografía, Globalización, Energía y Cambio Climático.

Estas recomendaciones se sintetizan de la siguiente manera:

SISTEMA PRODUCTIVO Y ECONÓMICO

1. Incentivar la creación de empresas industriales y de servicios en sectores de la Economía Verde, de la Salud y del Talento.
2. Promover las inversiones en I+D en los sectores anteriores para impulsar la transición hacia una economía baja en carbono que reduzca las emisiones.

ENERGÍA

3. Incorporar decididamente la biomasa como fuente de energía térmica en espacios rurales y calefacciones de barrio.
4. Incentivar la migración hacia la electromovilidad para avanzar hacia una verdadera movilidad sostenible (políticas de transporte).
5. Repotenciar parques eólicos existentes.

INFRAESTRUCTURAS

6. Asegurar la conexión con las redes europeas de transporte ferroviario de mercancías y pasajeros.
7. Asegurar el acceso a redes de telecomunicaciones de alta velocidad para las áreas de actividad económica.

ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

8. Apostar por la regeneración de zonas urbanas y rurales (rehabilitación y eficiencia energética).
9. Recuperar y activar el mercado de suelo ya disponible para actividades económicas (Método ZonE 31-64).
10. Plantear en Navarra estrategias de paisaje para abordar la gestión inteligente del patrimonio natural y cultural.
11. Mejorar la sistematización del Registro de planeamiento mediante la aprobación de unas Directrices Técnicas de Planeamiento.
12. Incorporar y gestionar en SIG las capas con las determinaciones normativas de los POT.

SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL (SGI)

13. Trabajar por la reordenación del mapa local como oportunidad para constituir las ciudades intermedias y los núcleos de vertebración en auténticas cabeceras urbanas, y abordar de esa manera la provisión eficiente de SGI.
14. Implantar un sistema de transporte regular de viajeros integral, racional y eficiente territorialmente, para facilitar el acceso a los SGI.
15. Incorporar el componente territorial a las Estrategias de Inclusión Social.

GOBERNANZA

16. Potenciar la Hacienda Pública (reforma tributaria en línea con las orientaciones europeas, lucha contra el fraude, control del gasto público).
17. Profundizar en la administración electrónica y la provisión de servicios no presenciales.

Sobre la base de dichas conclusiones y recomendaciones desde el OTN se trabajará para orientar en la programación de las políticas territoriales y sectoriales para los próximos años, de acuerdo con el ciclo de trabajo que orienta toda la actividad del propio organismo dentro del Modelo de Gobernanza de Navarra.



3.2. EL EJEMPLO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

*Belén Fernández González **

** Consejera de Fomento, Ordenación
del Territorio y Medio Ambiente.
Principado de Asturias*

1. UN TERRITORIO TEMPRANAMENTE ORDENADO

Tal vez la precursora conciencia sobre la importancia de ordenar el territorio para su utilización racional y equilibrada, la mejora de la calidad de vida ciudadana y el progreso sostenible, sea una de las más claras señas de identidad de la política del Principado de Asturias en las últimas décadas. Fruto de ello, ya en 1987, se dotó de una Ley autonómica de Coordinación y Ordenación Territorial, cuyos contenidos, insertos en un refundido sistema normativo posterior sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, permanecen vigentes en la actualidad. En su aplicación, en 1991, el gobierno asturiano aprobó las Directrices Regionales de Ordenación Territorial, el primer instrumento de esta naturaleza en España, que se ha erigido a lo largo de los años en el gran pilar de asentamiento para la ordenación territorial y ambiental del Principado de Asturias.

Esta trayectoria ha contribuido a forjar una cultura territorial a lo largo del tiempo, encontrando en la planificación del suelo desde la competencia regional, la respuesta idónea a incertidumbres y vacíos de regulación ante actuaciones de gran impacto, necesidades advertidas de protección con visión supralocal o de tratamiento homogéneo de suelos afectados por planes locales diferentes. En unos casos con figuras de corte más territorial, como los relativos a la franja litoral; y en otros más sectorial, referidos a las carreteras, los equipamientos comerciales, o el aprovechamiento de la energía eólica-, lo cierto es que la Comunidad Autónoma viene acudiendo con frecuencia a instrumentos normativos de esa naturaleza para ordenar, proteger y utilizar sensatamente el suelo.

También a nivel local ha calado ese afán temprano por establecer la ordenación y el uso del suelo. El resultado ha sido que, desde el año 1996, la totalidad de los 78 municipios que conforman el mapa autonómico local, cuentan con planeamiento general aprobado, y 43 de ellos lo tienen ya adaptado o en adaptación a la normativa autonómica.

La política territorial regional ha actuado asimismo como impulsora de la defensa del patrimonio natural y la biodiversidad, aprobándose en 1994 el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, desde el que se establecieron los criterios de protección de la flora y la fauna silvestres, y se han identificado 58 Espacios

Protegidos, que jalonan el conjunto de la geografía regional, aunque con presencia dominante en la alta montaña.

2. UN TERRITORIO CON SATISFACTORIA EVOLUCIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL

Fruto de esta apuesta temprana por la planificación del territorio, Asturias es hoy una región con balance satisfactorio en cuanto a su evolución y calidad territorial y ambiental.

Su superficie artificializada es inferior a la media nacional. De hecho, en el periodo entre 1987 y 2006, el crecimiento de las superficies artificiales en el Principado de Asturias fue del 30% frente a un 52% de media. Su superficie integrada en Espacios protegidos y Reservas Mundiales de la Biosfera es también muy superior a la media, un 21,5% frente a un 12,8%. Y es también la segunda provincia con mayor número de Reservas de la Biosfera declaradas: Muniellos-Fuentes del Narcea, Las Ubiñas- La Mesa, Somiedo, Redes, Picos de Europa y Río Eo, Oscos y Terras de Burón.

En cuanto a la evolución de su metabolismo territorial, Asturias ha aumentado la biocapacidad entre 1995 y 2005 de 2,23 a 2,92 has.equiv./habitante, y la relación huella ecológica/biocapacidad, en ese último año, fue mejor que la media nacional.

Respecto a las playas asturianas, el 90% de los puntos de muestreo fueron considerados excelentes o buenos en 2013.

En materia de calidad del agua, el 85% de la población equivalente cuenta con sistemas de depuración conforme a la normativa vigente, porcentaje que se incrementará hasta el 96% en 2015. Y entre 2004 y 2010, los caudales depurados han aumentado un 29%, mejorando la situación de Asturias respecto a la media española.

En cuanto a los residuos, Asturias es la cuarta comunidad autónoma española en cantidad de residuos urbanos recogidos, según datos del INE del año 2012.

Sobre la calidad del aire, aunque todavía persisten problemas en puntos localizados, para los que se están adoptando medidas, desde 2004 los niveles medios de material particulado (partículas de diámetro inferior a 10 micras) se han reducido en la zona central de Asturias - que es la que alberga la mayor parte de la población y la actividad económica regional- entre 30% y 50%, y no existen otros problemas de incumplimiento de límites legales respecto de ningún contaminante en otros lugares de la geografía regional.

En cuanto al cambio climático ocasionado por las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras aumentaron estas en España un +19% entre 2012 (último dato disponible) y 1990 (año base del Protocolo de Kioto), en Asturias, pese a ser

una región intensiva en emisiones por la configuración de su tejido industrial, disminuyeron un -11%.

3. LA PROTECCIÓN DEL LITORAL. UNA SEÑA DE IDENTIDAD DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

La ocupación artificial de espacios litorales en el Principado de Asturias es del 9% en la franja de 2 km., y del 4,1% en la franja de 10 km., muy por debajo de la media nacional. En el periodo 1987-2006, la superficie artificial del primer km. de la costa se incrementa sólo en un 2%, en su mayor parte en desarrollos urbanos continuos.

Esta realidad no es casual, sino fruto de una pionera y perseverante protección que el Principado de Asturias decidió desarrollar. Se trataba de evitar que en la costa asturiana se reprodujeran los constatados desmanes de otros lugares del litoral español a los que la Ley de Costas de 1988 pretendía poner freno en aquel entonces. Así se aprobaron en 1993 las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio en la Franja Costera, que sustrajeron a la ambición urbanizadora toda la zona de influencia de la Ley de Costas, consagrando su mantenimiento como suelo no urbanizable; permitiéndose sólo los accesos peatonales a costa, y los rodados muy restrictivamente.

Un paso más en ese modelo territorial de protección litoral fue la aprobación en 2005 del Plan de Ordenación del Litoral Asturiano, que logró el Premio del Consejo Europeo de Urbanistas. Sus determinaciones, prevalentes sobre los planeamientos municipales, fueron un hito de referencia nacional, por las actuaciones previstas de protección activas y disfrute público de la riqueza litoral sin poner en riesgo su protección (parques-playa para el estacionamiento de vehículos, sendas costeras, ordenación de campamentos de turismo ya asentados....).

Actualmente, y frente al retroceso que representa la nueva legislación estatal de costas de 2013, Asturias continúa reforzando el blindaje de su territorio litoral. Ahora lo está haciendo con un Plan Especial de Ordenación del suelo de Costas, en tramitación, que realiza un estudio pormenorizado del medio físico, establece subcategorizaciones del suelo no urbanizable de costas y estimula el cuidado y la integración del patrimonio edificado, proponiendo el tratamiento singularizado de cada una de las 3.526 entidades edificatorias identificadas en el mismo.

El nuevo desafío, en el que actualmente trabaja el Principado de Asturias, es el del enfoque integrado del litoral. Se busca trascender a una visión exclusivamente urbanística y, en su lugar, considerar el territorio como soporte del sistema de asentamientos, actividad económica, playas y denso sistema portuario. Se incorpora con sustantividad propia la variable climática en los procesos de decisión sobre el litoral y los puertos y se ordenan e identifican las necesidades del sistema portuario autonómico con criterios homogéneos; todo ello aprovechando las oportunidades de la posición marítima atlántica.

En total, la EIGPLA contempla 4 programas que se articulan en 17 líneas de actuación.

Programa 1 Protección de los ecosistemas marinos y litorales.	<i>Objetivo operativo</i>	Adaptación al cambio climático y protección ambiental de la costa
	<i>Líneas de actuación</i>	L.1.A. Aguas costera y de transición en buen estado L.1.B. Red verde litoral L.1.C. Calidad de los paisajes litorales L.1.D. Mejora del conocimiento de los efectos del cambio climático en la costa asturiana L.1.E. Adaptación de la costa asturiana al cambio climático
Programa 2 Diversificación económica y creación de empleo	<i>Objetivo operativo</i>	Dinamización y diversificación de la actividad económica
	<i>Líneas de actuación</i>	L.2.A. Movilización de los recursos pesqueros L.2.B. Industria offshore, tecnología y sector emergente L.2.C. Tradición y modernidad en la construcción naval L.2.D. Turismo litoral y marino L.2.E. Investigación e innovación marinas L.2.F. Gestión y gobernanza
Programa 3 Espacios portuarios	<i>Objetivo operativo</i>	Fomentar los espacios portuarios como motores de desarrollo
		L.3.A. Perspectiva comarcal para puerto de Avilés L.3.B. Puerto de Gijón en red transeuropea de transporte L.3.C. Red de puertos autonómicos
Programa 4 Ciudades y villas costeras	<i>Objetivo operativo</i>	Procurar la excelencia territorial de las ciudades y villas costeras y el equilibrio en el conjunto del litoral
		L.4.A. Paradigma urbano L.4.B. Alternativas de movilidad L.4.C. Comercio y servicios

4. SISTEMA DE ASENTAMIENTOS POBLACIONALES

El Principado de Asturias es una Comunidad Autónoma uniprovincial, ubicada en el centro de la Cornisa Cantábrica, con una población de 1.061.256 habitantes y una superficie de 10.602 Km². Su sistema de asentamientos y de actividad económica se define por un Área Metropolitana Central, que concentra más del 80% tanto de su población como del Valor Añadido Bruto Regional; y unas Áreas Oriental y Occidental, de dominante rural.

El Área Central está organizada sobre un sistema articulado y multipolar de ciudades, relativamente próximas entre sí, que conjuntamente conforman el séptimo lugar en el sistema urbano español. Al contrario que la mayor parte de las áreas metropolitanas españolas de tamaño similar, la asturiana no sufre los efectos perniciosos de las aglomeraciones urbanas monocéntricas, tales como la congestión, la competencia de usos o los desequilibrios zonales. La composición multicéntrica permite ordenar de manera más homogénea el tráfico y reducir así el coste social, económico y ambiental de la congestión viaria, relaja las tensiones sobre el suelo inducidas por usos y agentes que compiten por localizarse en un único emplazamiento central; y permite distribuir más equilibradamente la actividad económica entre sus distintas partes.

El policentrismo, que es reconocido por la Unión Europea como un factor de desarrollo urbano equilibrado y sostenible, se traduce en el caso de Asturias en

una red de núcleos urbanos cuyo tamaño favorece la creación de entornos urbanos de calidad.

Las villas son formas de asentamiento que jalonan el conjunto del territorio asturiano, y actúan como articulación entre lo rural y lo urbano. En las Aras Oriental y Occidental actúan como centros de actividad comercial y prestadores de servicios para la población de su entorno de influencia. Su con frecuencia elevada dotación de equipamientos y la calidad de su entorno las configuran como asentamientos dinámicos y pujantes, contribuyendo decisivamente al sostenimiento del sistema rural, que encuentra en ellas acceso a las utilidades propias de lo urbano y, en suma, como uno de los mayores activos territoriales de Asturias.

En cuanto a los núcleos rurales, hay en Asturias un total de 5.199, jalonando el conjunto de su geografía. Su relevancia deriva no sólo de su significación social, sino también de su valor paisajístico y cultural. Tienen en las últimas décadas un desafío creciente, de fijación poblacional y de conservación.

5. NUEVA POLÍTICA TERRITORIAL PARA UN NUEVO TIEMPO: RAZONES PARA LA FUTURA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Tras más de dos décadas de vigencia de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, las razones que aconsejan una revisión del modelo son diversas:

Razones intrínsecas a la planificación vigente

- Excesiva generalidad/ primacía de lo local, frente a lo supralocal y regional.
- Preeminencia frecuente de lo sectorial sobre lo territorial.
- Inaplicación de las áreas funcionales propuestas para la organización del territorio.

Cambios supraregionales

- Crisis económica, también social, ambiental y climática.
- Nuevos retos de sostenibilidad territorial.
- Necesidad de estrategias transregionales (corredores europeos, desplazamiento de los centros mundiales de poder...)

Transformaciones acontecidas a nivel regional

- Agravamiento del problema demográfico.
- Superación del desequilibrio centro/ alas y surgimiento de asimetría en el desarrollo económico y demográfico entre oriente y suroccidente.
- Nuevas infraestructuras no contempladas, poniendo en carga territorios y trastocando el sistema de poblamiento.
- Compleción del mapa de dotaciones y equipamientos no siempre con perspectiva regional, primando la oportunidad económica y el interés local.

Cambios en el Área Central

- Superación del 8 asturiano y consolidación de un área metropolitana multipolar.
- Atracción de los núcleos urbanos centrales y de la franja litoral en detrimento de comarcas mineras y áreas de dominante rural.
- Disfunciones y desequilibrios internos en el área metropolitana.
- Difusión del desarrollo urbano, con fenómenos de discontinuidad y desestructuración.

6. APUESTA POR LA MULTIMODALIDAD Y LA COMPLEMENTARIEDAD DE MODOS DE TRANSPORTE. LA NUEVA PLANIFICACION DE LAS INFRAESTRUCTURAS AL SERVICIO DE UNA MOVILIDAD SOSTENIBLE

La complementariedad de los sistemas de transporte debe ser una máxima del nuevo tiempo. Asturias ha de buscar una buena gestión de la demanda de transportes y movilidad, antes que nuevas infraestructuras generadoras de nuevo efecto llamada de vehículos y más saturación. En los puntos conflictivos, se ha de apostar por carriles reservados para el transporte público y otras medidas de gestión del tráfico. La intermodalidad ha de fomentarse (ferrocarril y autobuses) mediante aparcamientos disuasorios en estaciones y periferia de las ciudades, bien conectados con el transporte urbano.

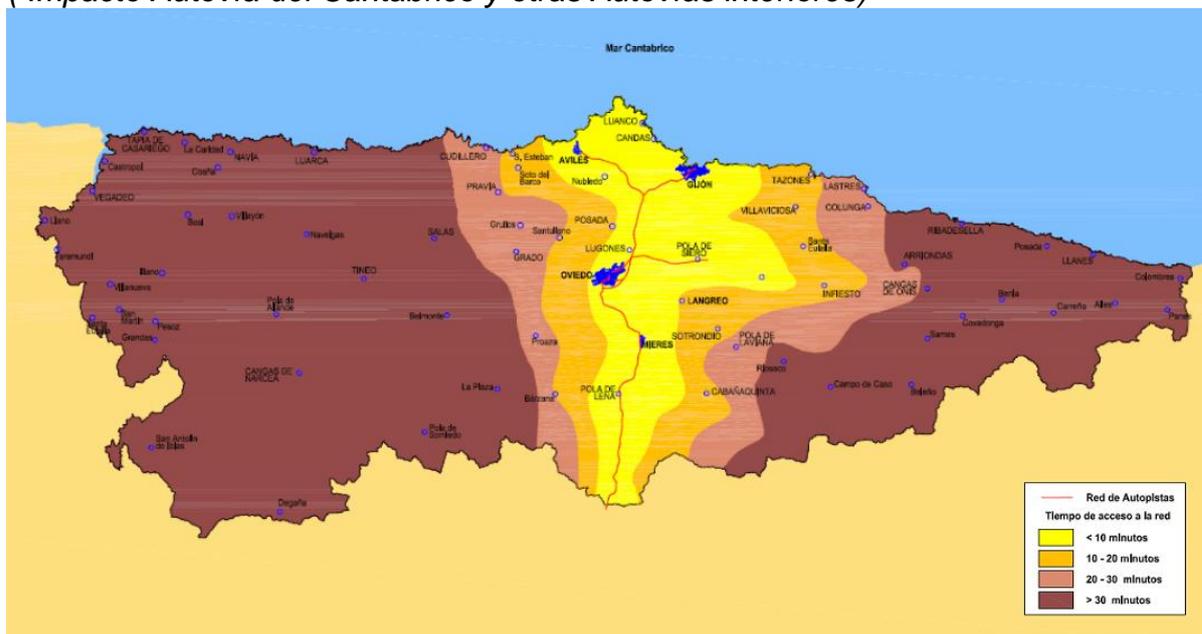
Red de carreteras

El gran desarrollo experimentado por la red de carreteras del Principado de Asturias en la última década ha permitido su vertebración territorial superando el modelo de centro-alas por uno más cohesionado. Se amplían las zonas con tiempos de accesibilidad a la red de alta capacidad inferiores a la media hora, fundamentalmente por la Autovía del Cantábrico y el desarrollo de algunas autovías interiores.

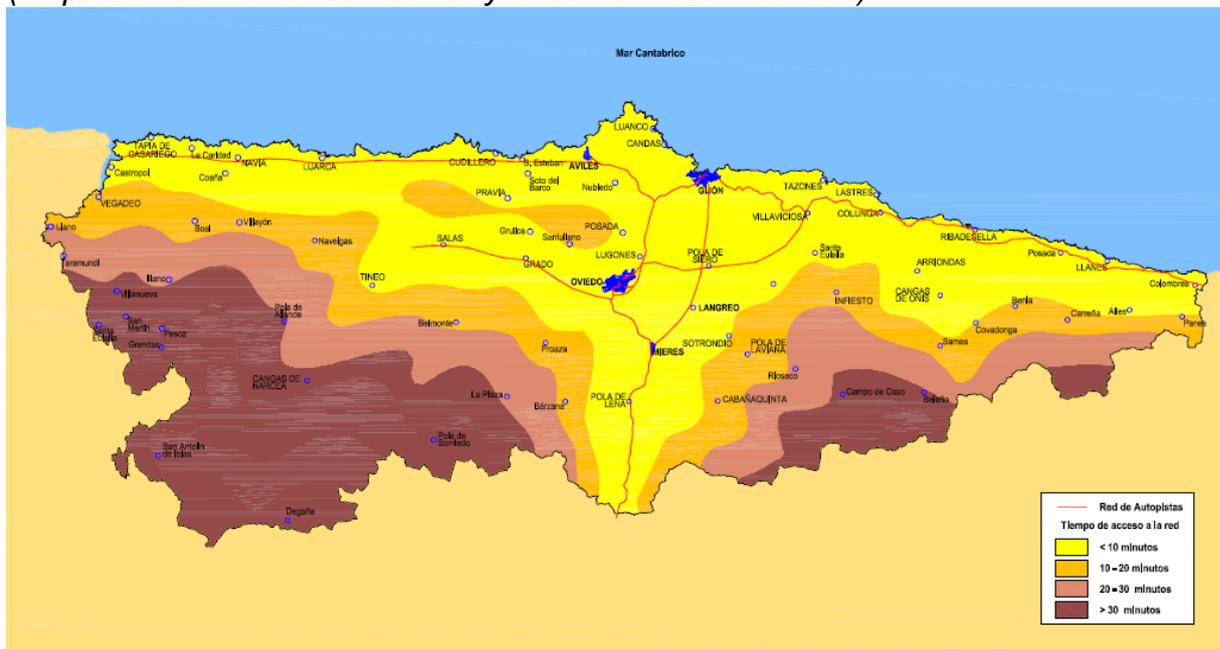
A punto de culminarse la Autovía del Cantábrico, tras más de 25 años de ejecución, la principal zona con déficit de accesibilidad por carretera es la correspondiente al suroccidente regional, motivo por el que el Principado de Asturias está defendiendo ante el Estado el impulso al eje La Espina – Ponferrada prolongando la autovía A-63 Oviedo – La Espina hasta Cangas del Narcea, la continuidad del eje hasta la vecina provincia, e incluso planteando un Plan Especial de esta zona, que a través de medidas complementarias contribuya a la dinamización territorial.

Al margen de los déficits antes citados, se puede decir que en el momento actual el Principado de Asturias dispone de una red de carreteras satisfactoria, con ratios de longitud de red de alta capacidad por superficie y población superiores a la media española y europea, que necesita conservación y mantenimiento, para procurar confort y seguridad al usuario.

*Franjas de tiempos de acceso a la red de altas prestaciones en el año 2000
(Impacto Autovía del Cantábrico y otras Autovías interiores)*



*Franjas de tiempos de acceso a la red de altas prestaciones en el año 2010
(Impacto Autovía del Cantábrico y otras Autovías interiores)*



Red ferroviaria

En el ámbito ferroviario la red estructurante está formado por los siguientes ejes:

El eje norte-sur (Palencia-Gijón) está incluido en la red básica ferroviaria de la TEN-T como corredor mixto pasajeros y mercancías y es fundamental para el desarrollo económico del Principado de Asturias, permitiendo la conexión de los puertos de Gijón y Avilés con el centro de la península, y potenciando el papel del

transporte marítimo como modo de transporte más sostenible que la carretera; por lo que resulta imprescindible una diligente acción del Estado en la progresión y culminación de esta infraestructura.

El eje ferroviario este-oeste (Ferrol-Oviedo-Santander-Bilbao) presenta unas características inadecuadas tanto de la infraestructura como del material móvil, así como unos tiempos de recorrido muy elevados, lo que determina su baja demanda.

Frente al AVE del Cantábrico, proyecto planteado desde el Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda por el gobierno de España, de más que dudosa viabilidad técnica y económica y con enorme impacto ambiental en la costa, desde el Principado de Asturias se defiende un Corredor ferroviario transcantábrico de uso mixto pasajeros y mercancías que permita conectar todas las regiones de la cornisa cantábrica así como los puertos nodales de la misma, enlazando a su vez con el eje del corredor atlántico europeo.

Adicionalmente, el sistema de cercanías ferroviarias se encuentra fundamentalmente concentrado en el Área Central, donde se asienta más del 80% de la población, y se caracteriza por una gran densidad de red de ancho métrico (Asturias es la comunidad autónoma con mayor longitud de red de este ancho). En algunos itinerarios, coexiste ese ancho con el ibérico, con los consiguientes síntomas de ineficiencia.

La cuota modal en lo que respecta a movilidad ferroviaria de pasajeros es muy baja en relación al transporte público por carretera y al vehículo privado y se debe fundamentalmente a deficiencias en la gestión.

Puertos

Asturias dispone de dos puertos de interés general, los de Avilés y Gijón, este último el noveno de España en toneladas de mercancías movidas.

Ambos puertos se caracterizan por tener su actividad fuertemente focalizada en los tráficos de graneles y vinculados a las empresas situadas en su entorno. Tienen una elevada cuota modal ferroviaria en tráficos de entrada y salida. Sus accesos por carretera son manifiestamente deficientes, por viario urbano y generadores de elevados índices de contaminación por tráficos pesados.

Aeropuerto

El aeropuerto de Asturias tiene aproximadamente un millón de usuarios al año y presenta una oferta excesivamente limitada a destinos nacionales, entre los que destaca la conexión con Madrid. Precisamente estas circunstancias constituyen una gran debilidad para su competitividad, ya que la puesta en servicio del AVE Madrid-Asturias con tiempos en torno a las 3 horas traerá consigo una importante caída de usuarios.

El aeropuerto dispone de muy buena accesibilidad viaria, pero carece de conexión ferroviaria, que actualmente se suple con transporte público por carretera.

Superado el Programa de Actuación Territorial de Carreteras Regionales aprobado en el año 2000, el Principado trabaja en un **Plan Director de Infraestructuras para la Movilidad de Asturias** (PIMA), con el objetivo de satisfacer las necesidades de movilidad, tanto de personas como de mercancías, bajo las siguientes premisas:

- Visión integrada de los modos de transporte, independientemente de su titularidad (estatal, autonómica o local), apuesta por la optimización de los recursos, y eficiencia social y económica, primando la gestión frente a la inversión.
- Infraestructuras no como fin en sí mismo, sino al servicio de la movilidad sostenible. Apuesta preferente por la conservación y seguridad vial, en detrimento del crecimiento de la red viaria regional.
- Potenciación del transporte público frente al vehículo privado, y del ferrocarril frente a la carretera.
- Impulso a la logística y la intermodalidad, entre carretera y ferrocarril, pero también entre estos con el modo marítimo, apostando por las autopistas del mar.

Sus propuestas de futuro aspiran a:

- Superar la doble perifericidad de Asturias, con España y con Europa: con la culminación del AVE Madrid-Gijón y Avilés, con el Corredor transcantábrico La Coruña-Gijón-Santander-Bilbao, enlazando con el Corredor ferroviario atlántico y con el Corredor ferromarítimo Madrid-Gijón-Nantes-Paris.
- Diseñar un sistema de cercanías ferroviarias eficiente que favorezca la intermodalidad, la integración ferroviaria en las principales ciudades y la ganancia consiguiente de cuota modal.
- Dotar de unos accesos viarios y ferroviarios adecuados a los puertos de Gijón y Avilés.
- Potenciar la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA) como plataforma logística estratégica, apoyada en los puertos de Gijón y Avilés.
- Desarrollar un plan de carreteras volcado en la conservación y la seguridad vial.
- Fomentar la competitividad y mayor diversidad de destinos del aeropuerto.

7. NECESIDAD DE AÑADIR MAS VALORES AL TERRITORIO PARA LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL FUTURO.

Áreas Funcionales supramunicipales (AFS) para servicios públicos con calidad y eficiencia

El reto estratégico es la agrupación de los 78 concejos asturianos en ámbitos territoriales funcionales de rango supramunicipal -respetando el mapa local existente-, con las siguientes funciones y perspectiva organizativa:

- AFS como ámbitos de cooperación territorial para la viabilidad y rentabilidad social de infraestructuras, equipamientos y dotaciones compartidas.
- AFS de posible organización en Consorcios Ayuntamientos-Principado.
- Creación de un Mapa de Servicios en las AFS con oferta integrada y jerarquizada por niveles, evitando duplicidades y sobredimensionamientos.
- Adaptación de las dotaciones y servicios a las crecientes necesidades y desigualdades sociales.
- Atención preferente a demanda de nuevos equipamientos ligados al conocimiento, I+D+i, formación continua y mejora del nivel tecnológico de las PYMES.

Creación de la Red Verde de Asturias

- Se busca superar la planificación y gestión de los espacios naturales considerados como realidades aisladas y avanzar hacia una visión de los espacios naturales como sistema, procurando su funcionamiento en red y la interacción entre los mismos.
- Integración de los espacios naturales protegidos bajo distintos instrumentos en un único sistema coherente.
- Identificar y proteger corredores para mejorar la conectividad ecológica del territorio.

Establecimiento de una nueva relación campo - ciudad

Se trata de superar el dualismo limitante entre ambas realidades y potenciar complementariedad e interdependencia enriquecedora en relaciones entre ciudades, villas y asentamientos rurales, a través de políticas como:

- La extensión de las TICs para favorecer la localización rural de actividad económica diversificada, ligada preferentemente al conocimiento y la economía verde.
- La especial atención a la áreas periurbanas, en tanto que transiciones difusas entre lo rural y lo urbano, llamadas a la regeneración ambiental, aprovechamiento de capacidades agrológicas y funciones recreativas, protegiéndolas de la especulación urbanística.

Ciudades y villas compactas

La necesidad - que es social, ambiental y económica- de evitar procesos gratuitos de artificialización de suelo y optimizar el aprovechamiento del ya transformado, lleva a un cierto replanteamiento de los criterios urbanísticos locales de crecimiento, conteniendo la edificación para evitar parques vacíos de vivienda, y concentrándola, garantizando el menor consumo de suelo.

La potenciación de la recuperación de espacios y rehabilitación del patrimonio edificado es también un objetivo insoslayable, como lo son la preservación de la urbanización de espacios agrarios de interés.

El Principado de Asturias, al hacer ciudad, se plantea asimismo el desafío de la necesaria coexistencia de funciones, entornos urbanos complejos, y socialmente diversos, no segregadores, apostando por ciudades creativas y con capacidad de respuesta a su perfil poblacional por razón de edad, donde atender adecuadamente las necesidades habitacionales y del espacio urbano de los mayores ha de ser una prioridad.

Asturias, región hipocarbónica y ambientalmente comprometida

Apostando por un modelo de progreso económico y desenvolvimiento ciudadano en su entorno basado en las siguientes premisas:

- Desarrollo de modelos urbanos favorecedores de la menor movilidad motorizada.
- Oferta adecuada de medios de transporte más limpios.
- Prioridad a la recualificación energética de barrios y edificios, frente a nueva urbanización y construcción.
- Propiciar implantación de redes inteligentes de producción y distribución locales (smartgrids).
- Potenciar la I+D+i en opciones energéticas limpias.
- Fomentar el empleo de las mejores y más limpias tecnologías en industria y actividad económica en general.
- Apoyar la creación de empresas locales en el sector de las renovables y la eficiencia energética.
- Incorporar medición de huella de carbono en la evaluación de proyectos de alto impacto ambiental, contemplando compensaciones.
- Prevención y protección frente a riesgos: preservación de llanuras de inundación, evitar encauzamientos...

Apuesta por reforzar la posición de Asturias en Europa: cooperación interregional

Basada en la importancia de la integración efectiva de Asturias en Macrorregiones, para quien son ámbitos preferentes la Macrorregión Atlántica, de la que forma parte a través de su participación en la Comisión del Arco Atlántico (21 regiones europeas) y en la Comisión de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). También relevante es su participación en la del Sudoeste Europeo (RESOE), en la que se integró en 2014.

Se trata de Marcos de cooperación interregional en objetivos estratégicos comunes sobre política marítima, transportes, medio ambiente, revitalización demográfica..., en las que las fortalezas individuales pueden aprovecharse en beneficio del conjunto y lograr una masa crítica suficiente para desempeñar un rol más protagonista y con más oportunidades en el contexto europeo.

3.3. COMPETITIVIDAD TURÍSTICA Y TERRITORIO. **EL CASO DE LAS ISLAS CANARIAS**

*Domingo Berriel Martínez**

**Consejero de Obras Públicas,
Transportes y Política Territorial.
Gobierno de Canarias*

1. LA ACTIVIDAD TURÍSTICA. SU NECESARIA REGULACIÓN

La actividad turística, por su propia naturaleza, introduce en el territorio de destino una carga exógena, admitida, tolerada, o propiciada por el poder local a lo largo de la historia por estrictas razones económicas; pero ni en los tiempos más remotos ese poder local ha dejado de establecer normas reguladoras de acogida para controlar los impactos de tal carga exógena humana, tanto frente a la seguridad autárquica, como a la competencia sobre los medios de consumo.

Así, las contaminaciones sanitarias, o de ideas políticas o religiosas principalmente, han determinado las históricas prevenciones normativas de acogida, sólo amortiguadas o moduladas en función del grado de beneficio económico por intereses básicamente comerciales que tal movilidad reporta.

De este modo, un repaso histórico nos llevaría a concluir que desde el marco regulatorio del Imperio Romano, con meridiana distinción de derechos y obligaciones entre los ciudadanos y los peregrinos o extranjeros, pasando por las disposiciones de control de posadas y mesones de la Edad Media o las restricciones fronterizas de la Edad Moderna, el control de la carga humana exógena en un territorio ha sido siempre objeto de específica normativa desarrollada por el poder local. No puede sorprendernos, pues, la necesidad regulatoria contemporánea, con incomparables escalas de movilidad.

Baste decir, para centrar el problema, que en nuestro tiempo el Turismo es un fenómeno de masas y, como tal, constituye una actividad económica mundial, que se aventura de persistente crecimiento, superando en importancia a cualquier otra potencialidad de recursos productivos tradicionales, al poner en valor recursos naturales “extra-comercium”, como el clima, la biodiversidad, los valores culturales, etc., cuya mayor demanda por el extranjero los convierte en elementos de mayor vulnerabilidad, a la par de su creciente utilidad económica.

En los últimos 50 años, el Turismo ha superado en considerable escala a la movilidad extranjera por razones comerciales o, incluso, a los fenómenos migratorios económicos, diferenciándose de aquellos en que los polos de atracción no dependen de transformaciones y exportaciones, o de situaciones geoestratégicas tornadas en ventajas económicas atrayentes de mano de obra foránea. Ahora y cada vez más en el futuro, el motivo de la visita es saciar los deseos de conocimiento, ocio y descanso, que posibilitan la mejora económica de los pueblos, la progresividad de los derechos laborales y de la distribución de la

renta y, en definitiva, el creciente acceso a los medios de producción y consumo, junto a la espectacular evolución de los medios de transporte y de las tecnologías de la información y la comunicación.

Irrumpe, por tanto, con fuerza en los últimos tiempos el fenómeno de los nuevos países emergentes en emisión y recepción de turistas y el masivo acceso a esta demanda de poblaciones, de orígenes y con destinos impensables antaño, pero cuya imparable progresividad hace concebir esta actividad como la de mayor relevancia económica del siglo XXI.

Es así, pues, que la ordenación de la actividad turística y la planificación con rigurosa modulación del uso de los recursos naturales del territorio receptor debe perseguir el exquisito equilibrio entre demanda y capacidad de carga zonal, en lo territorial y ambiental y mayor rendimiento económico y de empleabilidad como única forma de garantizar el objeto de sostenibilidad duradera, socialmente justificable.

Y, desde estas convicciones y premisas, **¿cuál es el marco objetivo de las Islas Canarias en este concierto mundial y a qué marco regulatorio le han conducido los objetivos de sostenibilidad duradera y socialmente justificable de la actividad turística, principal motor de su economía?**

2. LAS ISLAS CANARIAS. CARACTERÍSTICAS NATURALES

Antes de adentrarnos en el marco regulatorio resulta oportuno para su mejor comprensión traer a colación algunos datos, que nos permitan centrar nuestras fortalezas y limitaciones, que lo justifican.

Así, baste resumir las siguientes relevantes:

- -La extensión del Archipiélago es de 7.447 kilómetros cuadrados.
- -Sus 7 islas (8 con La Graciosa) tienen una longitud de costa de 1.583 kilómetros (la mayor de una Comunidad Autónoma), con gran número y extensión de playas.
- -Su situación es en el norte de África, cerca de las costas del sur de Marruecos y del Sáhara (la isla de Fuerteventura dista unos 95 kilómetros de la costa africana, y la menor distancia al continente europeo es de 940 kilómetros desde el islote de La Alegranza, en Lanzarote, al Cabo de San Vicente, en Portugal).
- -El clima es subtropical. Su moderación y estabilidad le reputan como uno de los mejores o el mejor del mundo en todas las estaciones del año, lo que permite una escasa variabilidad estacional de la demanda turística.
- -Sus microclimas y la variabilidad zonal del mismo en función de la altitud o la vertiente norte o sur de cada isla, dentro de la general moderación de su temperatura media y su riqueza geológica, hacen que posea una gran fortaleza paisajística y de su biodiversidad, constituyendo ésta una de las más variadas del mundo. (Hay más de 15.000 especies, de las que 9.200 son

autóctonas y 3.4000 son endemismos y cada año se descubren nuevas especies)

- -Cuenta con 4 Parques Nacionales, 146 Espacios Naturales y 6 islas pertenecen a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera. La superficie de Espacios Protegidos y de la Red Natura 2000 supera el 50% del territorio.
- -La población canaria ha pasado de menos de 1 millón de habitantes en los años 60, a más de 2,1 millones en la actualidad. (Es decir, en estos últimos 50 años, siguiendo la tónica de la evolución mundial, ha superado su duplicación).
- -Actualmente, el promedio de su densidad de población es de unos 284 habitantes por kilómetro cuadrado (frente a los 92 habitantes por kilómetro cuadrado del Estado y los 116 de la Unión Europea), siendo la de mayor ocupación Gran Canaria, con 546 habitantes por kilómetro cuadrado y la de menor, El Hierro, con 41. No obstante, si se tiene en cuenta la exclusión de los Espacios Naturales, la densidad real se duplica.
- -El PIB canario ha evolucionado desde los 2,4 miles millones de euros en los años 60, a 41 mil millones actuales.
- -El nivel de sus infraestructuras y servicios es equiparable al del resto del Estado.
- -La evolución del Turismo, tradicionalmente de sol y playa desde sus inicios, ha sido exponencial, pasando desde los 15.000 turistas contabilizados en 1950, a los 50.000 en los primeros años 60 y creciendo hasta los 13 millones esperados en el cierre del año 2014.
- -La incorporación con fuerza a la actividad turística de las islas con gran potencialidad territorial, pero de extrema escasez de recursos hídricos por su orografía y desértica climatología, que lo impedían, ha sido posible por el desarrollo y evolución de las técnicas de desalación utilizados desde la década los 70.

3. LA EVOLUCIÓN DEL TURISMO EN CANARIAS. DESARROLLO DEL MARCO NORMATIVO.

En Canarias, la habilitación de suelos para el primer desarrollo turístico de los años 60, se basó en la aplicación de la Ley de 1963 de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, que además de legalizar el incumplimiento generalizado de la Ley del Suelo, otorgó una exorbitante preponderación al objetivo sectorial, frente a la ordenación del territorio, no sólo exonerando de obligaciones inherentes al propio crecimiento y demanda de dotaciones y servicios, que pasaron a engrosar las obligaciones públicas, especialmente municipales, en descargo y provecho de promotores, sino que esta exagerada primacía de los objetivos sectoriales permitió ocupaciones con negativos impactos irreversibles en el territorio, que aún hoy han condicionado y dificultado la reversión de sus caóticas consecuencias.

A mayor abundamiento, la declaración de 1977 de Municipios de Preferente Uso Turístico, en base a un decreto de 1974, de Las Palmas y San Bartolomé de Tirajana, en Gran Canaria, y de Adeje, Puerto de la Cruz y Santa Cruz, en Tenerife, consumó el mapa de una ocupación territorial propia del desarrollismo e

ideas del momento, que hoy configuran la mayor y más necesitada de las políticas de renovación.

Ya en la etapa autonómica, se produce en 1979 el traspaso de las funciones y servicios en materia de turismo y urbanismo a nuestra Comunidad Autónoma, que se completaron con la transferencia en 1983 de las funciones de planificación de la actividad turística y la ordenación de la industria turística y la ordenación de su infraestructura.

Por otro lado, la asunción completa de las competencias en materia de Ordenación del Territorio y el Urbanismo se produjo en base a la STC 61/1997, de 20 de marzo, que clarificó el régimen competencial de las Comunidades Autónomas en este asunto que le es propio.

Con estos antecedentes así resumidos, se aborda en Canarias el nuevo modelo de ocupación territorial de la actividad turística, con los objetivos de:

-optimización y menor consumo de los recursos naturales, suelo y activos ambientales, ante la limitación y fraccionamiento territorial y su fragilidad ambiental.

-maximización del rendimiento económico de la actividad, revirtiendo el fenómeno de la cantidad por la calidad de la demanda y el de su mayor gasto específico.

-priorizando la renovación y rehabilitación frente a la nueva ocupación del territorio con progresivos incentivos y exigencias, con prevalencia de la planificación y normativa territorial y urbanística, subordinando a ésta los objetivos sectoriales.

4. EL TURISMO EN CANARIAS. REGULACIÓN ACTUAL

Las normas vigentes más relevantes que finalmente constituyen este marco son:

- a) -Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, modificada por la Ley 14/2009, de 30 de diciembre.
- b) -D.L. 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.
- c) -Ley 19/2003 de Directrices Generales y Directrices del Turismo, que sustituye y desarrolla a la Ley 6/2001 de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Turismo de Canarias en el objetivo de contener el crecimiento de la oferta alojativa turística en aquellos modelos de ocupación con mayores efectos sobre el territorio.
- d) -Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial, para la dinamización sectorial y la Ordenación del Turismo.

- e) -Y, por último, la norma a la que nos referiremos con mayor detalle: la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, que finalmente incardina con la mayor precisión las herramientas, incentivos y determinaciones para la decidida reversión de la actual obsolescencia y la consolidación de un modelo de mayor sostenibilidad ambiental y económica.

En su aplicación confluyen objetivos y herramientas de la Ley Estatal 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y *de lege ferenda* algunas determinaciones de la Ley de armonización y simplificación en materia de protección del Territorio y de los Recursos naturales, hoy en última fase de tramitación parlamentaria, principalmente en cuanto a las restricciones y condicionantes a la nueva clasificación de suelos con destino a las actividades turísticas.

Así, pues, dos son las herramientas para la regulación canaria o, mejor dicho, para la regulación pública de la actividad turística en nuestras islas:

- a) La exigencia de las autorizaciones previas de las nuevas plazas alojativas.
- b) La legislación territorial, urbanística y ambiental de Canarias.

La primera de ellas, esto es la exigencia de **autorizaciones previas** a la obtención de las licencias de construcción de nuevas plazas alojativas, cuyo otorgamiento y control se encomienda a los Cabildos Insulares, venía ya impuesta por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, y se mantiene en la nueva Ley 14/1990 de 30 de diciembre, (art 24), y da lugar a la estrategia regulatoria de las leyes 19/2003 de Directrices Generales y Directrices del Turismo; de la Ley 6/2009, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo, y cimienta la articulación de la **Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y modernización Turística de Canarias.**

Ahora bien, la Ley del 95, basaba el objetivo de esta exigencia fundamentalmente en razones de control de calidad, sobre cumplimiento de estándares de calidad y directrices turísticas de las edificaciones básicamente, mientras que la nueva regulación, fundamenta esta exigencia en **razones medioambientales y de ordenación territorial**, para atemperar la progresión del crecimiento a la capacidad de carga de las islas. Se trata así de contingentar la implantación de nuevas plazas por razones de capacidad de carga sin producir graves desequilibrios en el territorio y en el consumo de recursos naturales, sin perjuicio de los condicionantes de las normas de ordenación del territorio y el urbanismo, esto es sin perjuicio de las previsiones del planeamiento urbanístico, cuya materialización de aprovechamientos del uso turístico quedará subordinada a los ritmos y condiciones de crecimiento controlables en última instancia por la exigencia de las autorizaciones previas.

Este requisito singular en nuestro ordenamiento, ha sido cuestionado por quienes entienden que es contrario a las liberalizadoras normas europeas de mercado

interior, y en concreto de la Directiva 2006/123 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Pero hemos de afirmar, que tal cuestionamiento carece de fundamento, por cuanto:

- No se vulnera la libertad de circulación.
- No existe discriminación de trato.
- Y respecto al libre acceso a la actividad, o la libertad de establecimiento, baste decir que el considerando 9 de la propia Directiva, establece que “**no se aplica a requisitos tales como normas relativas a la ordenación territorial urbanismo y ordenación rural...**”; y el considerando 40, reconoce como **razones imperiosas de interés general** que justifican la excepción a esta norma, “**la protección del medioambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural...**” elementos cuya protección es el fundamento de nuestras normas con tales prevenciones.

Así y en concreto, nuestra Ley 2/2013, de renovación y modernización turística, clarifica aclara y motiva en su preámbulo, en “**la especial fragilidad territorial y ambiental de nuestras islas**”.

De tal manera, que **la sostenibilidad del modelo turístico canario, requiere seguir manteniendo la política de contención del consumo de suelo y el crecimiento desordenado al margen de la deseable demanda, incompatible con el medioambiente y con el necesario rendimiento económico de los recursos naturales empleados en este importante sector.**

El propio Dictamen del **Consejo de Estado**, emitido el 6 de febrero de 2014, con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación, a los apartados **a** y **b**, del artículo 4.2, de la citada Ley 2/2013, reconoce expresamente que: “**la exigencia de autorización, como requisito necesario para la implantación de nuevos alojamientos turísticos, en las Islas Canarias, o para la ampliación o renovación de los ya existentes, en determinadas partes de su territorio, resulta a priori conforme con el régimen contenido en la Ley básica del Estado** (Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio, y su ejercicio, promulgada en trasposición de la expresada Directiva de Servicios), **en la medida en que dicho título habilitante se impone como mecanismo para garantizar un crecimiento controlado de la oferta de establecimientos turísticos, que resulte compatible con la protección del medio ambiente...**”

b) 2º herramienta: La legislación territorial y ambiental de canarias.

Este segundo mecanismo, en conjunción con la anterior, persigue la consecución y preservación de **un nuevo modelo, basado en la calidad y ajuste a una selectiva demanda,** a través de la modulación del crecimiento con decidido ahorro en la ocupación de suelo, y la transformación de edificaciones, espacios y en definitiva las ciudades turísticas y la consiguiente maximización de beneficios, o rendimientos económicos sostenidos de la actividad principal de nuestras islas.

Se ha podido constatar que los mejores y más sostenidos rendimientos por su mejor demanda, se vienen produciendo en los establecimientos renovados o de más calidad. Este indicador constatado, refuerza el acierto de la decisión.

En este contexto, **la idea fuerza, de la Ley 2/2013**, consiste en el siguiente silogismo:

- Si resulta imprescindible la renovación de la planta turística, y para conseguir este propósito ha de ser incentivada.
- Si solo renovando y modernizando el sector, se sostendrá la demanda y su crecimiento.
- Si la limitación de los recursos naturales exige la mejor gestión, modulación y hasta limitación de su consumo.
- Y si la principal potestad o herramienta de la administración para la intervención en el proceso, lo constituye la potestad de otorgamiento de las autorizaciones previas además del planeamiento territorial y urbanístico, fosilizado este en muchos casos, pero no obstante de complejos cambios a los derechos adquiridos.

Resulta evidente que la norma, base los incentivos a la renovación en el otorgamiento selectivo de las autorizaciones previas, reservando la capacidad de crecimiento posible para quienes acometan la tarea privada de la renovación; y excepcionalmente, para quienes alternativamente promuevan establecimiento de máxima calidad. (5 estrellas en adelante).

Véase como información complementaria la Ley 2/2013, de 29 de mayo de renovación y modernización turística de Canarias.

3.4. ALIANZAS ENTRE EL AGUA Y LA ENERGÍA

*Josefina Maestu Unturbe**

** Oficina de Naciones Unidas de apoyo al decenio internacional para la acción: el agua fuente de vida 2005-2015*

1.- EL NEXO DEL AGUA Y LA ENERGÍA

El agua y la energía están inextricablemente unidas. Se necesitan cantidades significativas de agua en casi todos los procesos de producción energética. La generación de energía de fuentes convencionales requiere la movilización y la utilización de considerables recursos hídricos, en particular para el enfriamiento de las plantas de energía nuclear y térmica, y el almacenamiento en depósito y posterior conducción de turbinas para la generación hidroeléctrica. La generación de electricidad es particularmente sensible a la disponibilidad de agua y varias centrales se han visto obligadas a cerrar debido a la falta de agua de refrigeración o elevación de temperaturas del agua de refrigeración.

A su vez el sector del agua necesita energía - principalmente en forma de electricidad - para extraer, tratar y transportar el agua. La degradación de las fuentes de agua implica el aumento de la cantidad de energía para bombear la misma cantidad de agua de acuíferos más profundos o fuentes lejanas y para su potabilización. Se requiere energía para el transporte y el bombeo, para el riego localizado a presión y para depurar las aguas residuales.

El agua necesita energía, la energía necesita agua y el desarrollo humano necesita ambos. Si no se abordan esos retos de una manera integrada no podremos entrar en una senda de desarrollo sostenible. Se puede entrar en un círculo vicioso donde a medida que aumenta el estrés hídrico se produce un aumento de la demanda de energía. Transportar agua desde más lejos o bombear agua desde mayores profundidades de los acuíferos requiere de más energía. Las fuentes no convencionales que pueden compensar la falta de agua dulce pueden requerir procesos de transformación intensivos en energía, como la desalinización de agua de mar y la desalación de agua salobre o la regeneración de aguas residuales.

La necesidad de asegurar el acceso a la energía en el mundo podría empeorar la crisis del agua. Hay incertidumbres relacionadas con el crecimiento y la evolución de la producción mundial de energía (por ejemplo, a través de un crecimiento en fuentes convencionales de gas y petróleo, o los biocombustibles), y sobre la evolución del precio de la energía. Todo ello puede condicionar la demanda de recursos hídricos. Por ejemplo el impulso creciente en la producción de biocombustibles ha generado una demanda creciente sobre los recursos hídricos. Incluso un modesto 5% de participación de los biocombustibles en la demanda de energía para el transporte por carretera (según lo predicho por la Agencia Internacional de la Energía en su horizonte 2030) podría aumentar la demanda doméstica de agua para el riego hasta en un 20% (WWDR, 2012).

La creciente competición por el agua en algunas partes del planeta esta conllevando a que los productores de energía con consumos intensivos en agua busquen fórmulas alternativas, especialmente en áreas donde la energía compite con otros grandes usos del agua (agricultura, industria, servicios de abastecimiento y saneamiento para las ciudades) y allí donde las extracciones de agua se encuentren restringidos para mantener la salud de sus ecosistemas.

Las múltiples interdependencias entre el agua y la energía hacen que cualquier respuesta deba abordar los dos sectores de una manera integrada. La ignorancia de estos hechos básicos puede conducir a respuestas que traten de adoptar alternativas que solucionan un problema a costa de empeorar otro y que pueden no resultar al final.

Las respuestas coordinadas deben aprovechar las sinergias existentes entre el agua y la energía. En lugar de ignorar interdependencias, las respuestas coordinadas pueden tomar ventaja de dichas sinergias. Por ejemplo, ahorrar energía significa ahorrar agua y viceversa. Mejorar la eficiencia en la forma en que el agua se utiliza, no sólo se traduce en una menor presión sobre las fuentes de agua dulce, sino también en una reducción de la demanda de energía para el tratamiento, bombeo y transporte de dicho agua y por tanto en una menor demanda de agua para producir la energía necesaria para dicho tratamiento. Avanzar hacia fuentes de energía menos intensivas en agua y fuentes de agua menos intensivas en energía permite avanzar hacia un desarrollo sostenible. Así desde la perspectiva del agua las fuentes más sostenibles son la solar fotovoltaica y la eólica. El ahorro de agua y energía en cualquier proceso de producción y consumo y la reasignación de agua y energía para sus usos más valiosos, son todas alternativas que aprovechan estas sinergias permitiendo producir más con menos.

2.- AVANZAR A TRAVÉS DE DIFERENTES TIPOS DE ALIANZAS

Las soluciones más sostenibles en el agua y la energía pueden y han sido implementadas mediante la creación de alianzas para permitir el desarrollo de medidas y la actuación conjunta. Las alianzas son el reflejo del reconocimiento de que abordar los desafíos relativos al nexo Agua-Energía se encuentran más allá del alcance de cualquier autoridad pública individual, empresa o parte interesada por si solas.

Las alianzas pueden involucrar a diferentes actores de las comunidades de la energía y del agua, incluyendo empresas, distintos niveles del gobierno, sociedad civil, mundo académico y todos aquellos que tengan un interés en encontrar el camino hacia una respuesta social sostenible respecto de los retos del agua y de la energía. Sin dejar de reconocer la diversidad de percepciones, intereses y roles, todas las alianzas deben coincidir en cooperar para alcanzar un beneficio mutuo.

La identificación y el reconocimiento explícito de los beneficios mutuos que se pueden producir a través de la colaboración es esencial para lograr que las partes trabajen para lograr soluciones más sostenibles. Por ejemplo, las empresas energéticas están interesadas en apoyar el desarrollo de planes y políticas públicas que mejoren la seguridad del agua a largo plazo porque reduce el riesgo de las inversiones del sector energético. Además, un aumento simultáneo de la seguridad de suministro de agua y la energía puede redundar en importantes ventajas competitivas para toda la economía nacional. Una estrategia de agua y de energía a largo plazo con objetivos claros al respecto de los sectores del agua y la energía, la identificación del rol potencial de las energías renovables y los recursos hídricos no convencionales, podría acelerar la difusión de las mejores tecnologías disponibles y fomentar la innovación. Éstas son sólo algunas de las sinergias que se pueden crear mediante alianzas con el fin de garantizar un desarrollo sostenible.

Las colaboraciones pueden tener múltiples funciones. Pueden servir para integrar políticas y ampliar su alcance, para mejorar la eficacia de la planificación energética y del agua, así como para coordinar las diferentes políticas sectoriales, como la ordenación del territorio, el desarrollo rural, la conservación de la naturaleza, la producción industrial, etc.

Pero para que se produzca la colaboración se requiere de un entorno favorable. La estructura institucional y competencial y la especialización técnica aún favorecen el desconocimiento mutuo y la falta de trabajo conjunto en el agua y la energía, tanto en la actividad empresarial como en el sector público. Los riesgos del agua no son considerados adecuadamente en la evaluación de proyectos y planes de energía y las cuestiones energéticas no condicionan ex ante las decisiones sobre los proyectos hídricos y los planes hidrológicos de cuenca.

3.- MEDIOS PARA FACILITAR LAS ALIANZAS ENTRE EL AGUA Y LA ENERGÍA

Aunque son a menudo los mercados y las empresas lo que hacen posible la innovación, para que estos trabajen en pro del desarrollo sostenible es necesario la coordinación y regulación y esto no se ve garantizado solo por los mercados. No solo para que la utilización del agua y la energía tenga en cuenta las limitaciones de los recursos sino también y más específicamente para que las decisiones sobre nuevas opciones de producción energética, que puede ser intensivas en el uso de agua, tengan en cuenta las limitaciones de agua existentes y así evitar una mayor degradación de los recursos. Los derechos de uso del agua deben estar controlados y los incentivos deben ser adecuados.

En el fomento de las alianzas hay tres aspectos de especial interés que se pueden analizar: los incentivos, los objetivos a largo plazo, y la diferencia entre el peso y la forma de operar de los sectores del agua y la energía.

Tradicionalmente la existencia de infraestructuras de agua y energía se han considerado como vitales para el desarrollo y por eso han sido financiados por el

sector público. Estos costes solo se han recuperado parcialmente vía tarifas a los beneficiarios y normalmente no incorporan los costes ambientales de diferentes opciones energéticas o de provisión de servicios de agua. Los bajos precios del agua, por ejemplo, además no incentivan la innovación tecnológica de las empresas energéticas o la búsqueda de soluciones mejores desde el punto de vista de los objetivos ambientales. Además los incentivos actuales en el sector energético actúan favoreciendo opciones intensivas en agua. Las subvenciones a los combustibles fósiles (incluyendo al consumo) ascendieron a 523.000 millones de dólares en 2011 (un aumento de casi un 30% sobre el total del 2010). Sin embargo 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.

También la planificación integrada a medio y largo plazo del agua y la energía es fundamental. Las decisiones energéticas y de agua para resolver los déficits actuales son a menudo decisiones que condicionan y pueden verse condicionadas por el agua en el largo plazo. Por ejemplo los planes de expansión de las plantas de energía con carbón en China podrían no ser viables debido a la escasez de agua: El 40% de la capacidad térmica del país se encuentra en el norte de China, donde solo hay el 20% de los recursos de agua dulce renovable del país. Más del 50% de las plantas de energía de la India y el sudeste de Asia se encuentran en zonas que probablemente se enfrentarán a la escasez de agua. La capacidad de generar energía de las plantas de carbón y plantas nucleares de Europa se puede reducir entre un 6% a 19% entre 2031-2060, debido al aumento de la temperatura del agua o por falta de refrigeración.

Sin duda hay necesidad de colaborar entre ambos sectores pero desde el reconocimiento de que son sectores muy diferentes. El sector de la energía funciona en mercados integrados y globales sobre la base de precios competitivos. Es un sector que mueve unos 6 billones de dólares anualmente. En contraste el sector del agua es una constelación de pequeños mercados solo relevantes a escala local y cuyos precios están sometidos a regulación.

La cuestión es que es lo que pueden hacer los gobiernos para promover una mejor coordinación del nexo entre el agua y la energía. En este sentido parece fundamental que los gobiernos puedan a) Informar para hacer visibles los riesgos de una acción descoordinada; b) Regular mejorando los organismos reguladores, promoviendo la transparencia, la confianza; c) Incentivar estableciendo incentivos adecuados que eviten decisiones que no consideren la limitación de los recursos a largo plazo; d) Mejorar de la coordinación institucional; y e) apoyar a las empresas y a las partes interesadas a cooperar.

4.- AVANCES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En Europa en el campo de la investigación hay que destacar que se han creado dos programas que apoyan la investigación integrada en los sectores del agua y la energía. Esto incluye la “iniciativa conjunta de programación: retos del agua para un mundo cambiante” y la “Alianza Europea de Innovación en el Agua”. La primera aúna a organizaciones de financiación pública a la investigación en 19

países de la Unión Europea junto con la Comisión para establecer prioridades conjuntas y promover la coordinación de la financiación en el campo del agua y la energía. La segunda pretende hacer posible remontar los obstáculos que no permiten la implantación de soluciones más favorables desde el punto de vista de la sostenibilidad a largo plazo. Uno de los proyectos que se están desarrollando bajo el liderazgo de “Electricite de France” (EdB) es una alianza entre diferentes organizaciones para generar un marco de evaluación conjunta que permita tener un sistema de indicadores y definiciones comunes para analizar el impacto de la producción energética en el agua.

Con ello la Unión Europea reconoce la importancia de mejorar el conocimiento integrado en ambos sectores. Con ello se pretende no solo encontrar como poner en práctica soluciones más sostenibles y beneficiosas para todos y que las comunidades de investigación del agua y la energía aprendan unas de otras, sino también mejorar la capacidad en Europa de anticipar riesgos y aprender de los fracasos, mejorando las posibilidades de éxito. Desde una perspectiva más amplia, es un reconocimiento de que estas alianzas permiten la construcción de una visión compartida de los desafíos implícitos de la gestión conjunta del agua y la energía y allanan el camino para la aceptación de decisiones difíciles que deben tomarse en el corto plazo para recuperar una tendencia sostenible en el medio y largo plazo.

5.- RESULTADOS

Como se ha puesto de manifiesto hay ejemplos de alianzas entre el agua y la energía y también resultados. Las diferentes iniciativas de UNIDO (Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) como son “Salvar a la fuente – alianza efectiva con el sector privado” (ONUDI); la “iniciativa de la Industria Verde para el Desarrollo Industrial Sostenible”; o la “Alianza para la transferencia de tecnología ambientalmente racional (TEST)” están ayudando a mejorar la eficiencia combinada del agua y la energía en la industria. Por otro lado la Iniciativa Global del Banco Mundial “Agua Sedienta” está avanzando en conseguir que los gobiernos asuman la necesidad de una planificación conjunta, contando con el apoyo del sector empresarial energético, toda vez que mediante esta iniciativa es cada vez más consciente de los riesgos derivados de la escasez de agua para el sector y la necesidad de actuar rápidamente.

Greenpeace ha puesto de manifiesto como en la India el debate nacional sobre la necesidad de coordinar las políticas de agua y energía se produjo después del estudio de 2011 de IIT Delhi que analizo la demandad actual y futura de los ríos Wardha y Wainganga en Vidarbha, incluyendo los 1700 Millones de m³ de agua necesarios para las plantas térmicas que se estaban proponiendo en la región. Esto hizo que se reformularan la políticas hacia la eficiencia. En otros países como Sudáfrica se está valorando el impacto de las centrales térmicas de carbón en la crisis de agua. Los análisis están permitiendo entender mejor los riesgos a los que se enfrentan los inversores potenciales.

La colaboración entre los sectores en los EE.UU es ya una colaboración de décadas a todos los niveles. Ha tenido como consecuencia que se hayan producido inversiones de más de 600 millones de dólares para desarrollar nuevas tecnologías de refrigeración. Por ejemplo, las empresas energéticas en zonas semiáridas en los EE.UU. han aumentado su preparación para hacer frente a un futuro con fuentes de agua no convencionales (salobre, residuos y agua del mar). Además el agua es ahora uno de los principales objetivos en la investigación energética. Más de 30 laboratorios que participan en la investigación de la energía han pasado gradualmente de criterios simples (minimización de costes) a múltiples (sostenibilidad). El aumento de los precios del agua en áreas con escasez de agua han sido también clave para que sea viable invertir en refrigeración seca y con ello han hecho del agua un motor de innovación en el sector energético.

Referencias

http://www.un.org/waterforlifedecade/water_and_energy_2014/index.shtml

http://www.un.org/waterforlifedecade/water_and_energy_2014/pdf/water_and_energy_2014_final_report.pdf

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente las del Secretariado de Naciones Unidas ni las de la Oficina de Naciones Unidas de apoyo al Decenio Internacional para la Acción (ONU-DiPA) "El agua, fuente de vida" 2005-2015.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material incluido en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión ni la toma de posición por parte del Secretariado de Naciones Unidas ni de la ONU-DiPA "El agua, fuente de vida" 2005-2015 con relación a la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o sus autoridades o acerca de la delimitación de sus fronteras o límites.

3.5. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN ESPAÑA

*Liana Ardiles López**

** Directora General del Agua.
Ministerio de Agricultura,
Alimentación y Medio Ambiente*

La planificación hidrológica es la herramienta que nos permite seguir avanzando para garantizar el suministro en cantidad y calidad suficiente para todo el territorio y para todos los usos, respetando y protegiendo el medio ambiente, es decir, el instrumento que sienta las bases para armonizar las funciones biológicas y ecológicas del agua con su uso para actividades socioeconómicas.

Aunque España tiene una larga tradición en planificación hidrológica, la incorporación de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea a la Ley de Aguas española marca un antes y un después en la planificación. Así, la planificación hidrológica de entonces fundamentalmente se centraba en dar una respuesta eficiente a las demandas, los retos que nos plantea ahora la política europea en materia de agua, plasmados en el denominado Blueprint, además de la atención de las demandas el objetivo es alcanzar el buen estado y la protección de las aguas protegiendo su calidad y racionalizando su uso.

Un documento que parte de la idea de que el agua es fundamental no sólo para asegurar la calidad de vida de los ciudadanos sino también para garantizar el buen funcionamiento de la economía fijando prioridades que nos permitan gestionar la escasez de agua y conservar los ecosistemas hídricos en función de la situación geográfica, política, socioeconómica y cultural de cada zona.

Para alcanzar estos objetivos el Blueprint incide en cuatro líneas de trabajo: la integración de la política del agua en otras políticas comunitarias respetando el requisito de unanimidad del Consejo de la UE para determinadas materias reguladas por el Tratado de Funcionamiento de la UE, el empleo de instrumentos económicos para gestionar la demanda, el fortalecimiento de nuestro sistema de gobernanza para mejorar la eficacia de la gestión y, por último, la mejora del conocimiento del estado en el que se encuentran nuestras aguas, tanto en cantidad como en calidad, como base para la toma de decisiones.

Siguiendo estas directrices, el pasado mes de julio España concluyó el primer ciclo de planificación hidrológica con la aprobación de todos los planes hidrológicos de competencia Estatal e inició de forma paralela el segundo ciclo de planificación que tendrá que estar finalizado antes del 31 de diciembre de 2015. La aprobación del primer ciclo de planificación ha permitido mejorar notablemente el conocimiento de nuestras cuencas hidrográficas. Los planes han hecho una radiografía de los ríos y de sus usos así como de las necesidades existentes y, a través de sus programas de medidas, han aportado las mejores soluciones para dar respuesta a todas las demandas, tanto socioeconómicas como medioambientales.

Por primera vez en nuestro país, los planes han establecido caudales ecológicos y nuevos repartos de agua que aseguran un aprovechamiento más racional y equitativo en el marco de un amplio proceso de información pública.

Unos planes que ahora se están sometiendo a un proceso de revisión, tal como establece la normativa comunitaria.

Un proceso que está permitiendo incorporar nuevas medidas para avanzar, de manera gradual, hacia una gestión más sostenible del agua y para, de manera eficaz, dar respuesta a los nuevos retos que nos plantea tanto el cambio climático como el binomio agua-energía y sus potenciales impactos negativos sobre la disponibilidad de agua en el futuro.

En este segundo ciclo de planificación se va a seguir profundizado en cuatro grandes aspectos: los objetivos medioambientales, los programas de medidas, la recuperación de costes y los planes de gestión de riesgo de inundación.

En cuanto a los objetivos medioambientales, el extenso y detallado trabajo realizado en el primer ciclo de planificación ha sido determinante para conocer el estado actual de las masas de agua y para poder establecer unos objetivos ambientales claros para 2015, 2021 y 2027.

Este primer diagnóstico nos permitirá desarrollar una serie de medidas destinadas a conseguir que a finales de 2015, el 63,7% de las masas de agua se encuentren en buen estado, que a finales de 2021 sean el 74% de esas masas de agua las que alcancen esta definición, y que al finalizar el 2027 esta cifra llegue al 93%.

Por lo que respecta a los programas de medidas, que son los que definen los objetivos a alcanzar, en este segundo ciclo es avanzar en su adecuada dimensión, coherentes con el marco normativo nacional y europeo y con los escenarios de consolidación fiscal, actual y futura de nuestro país.

Además, debemos aprovechar la oportunidad que nos plantea la revisión del primer ciclo de planificación para seguir avanzando en la recuperación de costes.

Los Planes de segundo ciclo deben reflejar de manera armonizada para las distintas cuencas los costes de los servicios de agua, integrando, en su caso, los costes ambientales que no hubieran sido previamente internalizados. Para ello se empleará la metodología acordada con la Comisión Europea para el conjunto de los estados miembros de la UE. Una vez completada esta fase, se abordará la estimación del resto de costes que no entran en la definición de costes del servicio del agua del artículo 2 de la Directiva marco del Agua.

Por otro lado, los nuevos planes hidrológicos deben aprobarse de forma coordinada con los planes de gestión de riesgo de inundación, que también deberán estar concluidos a finales de 2015. Gracias al trabajo realizado en el primer ciclo ya contamos con unos exhaustivos mapas de peligrosidad, que serán la base que nos permita establecer los objetivos y medidas para la reducción de

las consecuencias negativas asociadas a los fenómenos de inundación a través de una serie de programas de prevención, protección y recuperación de daños.

Además, los nuevos planes hidrológicos permitirán que sigamos avanzando tanto en la mejora de la garantía del suministro, a través de las obras tradicionales de regulación y de aquellas medidas que nos permitan incorporar nuevos recursos no convencionales como la reutilización, la regeneración y la desalación, fortaleciendo así la idea de seguridad del conjunto del sistema, como en la mejora de la calidad de las aguas, priorizando las actuaciones en materia de depuración y saneamiento que contribuyen al cumplimiento de los objetivos ambientales fijados en los Planes para cada cuenca.

Para afrontar con éxito estos nuevos retos a los que se enfrenta la gestión del agua en España se va a reforzar la base tecnológica y la innovación como vía para aumentar la eficiencia y la eficacia en el uso de nuestros recursos, con el fomento de programas como H- 2020 o el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación y se va seguir potenciando el papel de las empresas de agua españolas a través de la promoción de la Marca Agua España.

En definitiva, el segundo ciclo de planificación nos brinda la oportunidad de fortalecer aspectos claves de nuestro modelo de gestión del agua con la búsqueda de soluciones que hagan compatible los objetivos ambientales con los objetivos socioeconómicos y el desarrollo de todos los territorios del país. Un enfoque gradual que, a lo largo de los sucesivos ciclos de planificación, deben permitir a España transitar hacia la gestión sostenible del agua mediante fórmulas de gestión que asegure el equilibrio entre la garantía en el suministro y la eficaz conservación del medio hídrico y de los servicios ambientales que proporciona.

3.6. DE LA TRANSFORMACIÓN URBANIZADORA Y ESPECULATIVA 1998/2008 A LA CRISIS 2008/2014. PERSPECTIVAS Y RIESGOS EN EL HORIZONTE DEL 2020.

Antonio Serrano Rodríguez
Presidente de FUNDICOT.

1. INTRODUCCIÓN.

Esta conferencia presenta cuatro partes diferenciadas, que constituyen una aproximación a la evolución territorial española, considerando tres etapas sucesivas entre 1978 y 2014, y una cuarta parte centrada en los Escenarios más probables para el 2020. La primera parte recoge un brevísimo resumen actualizado de lo ya recogido en A. Serrano (2011), que era una síntesis de la investigación “Informe de prospectiva sobre las transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española”, terminada para el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM), en 2010. La segunda parte considera la evolución entre 2008 y los últimos datos disponibles para 2014, con detalle para los datos a finales de 2011, correspondiente a la segunda legislatura del Gobierno socialista de Zapatero. La tercera parte se centra en la consideración de las principales tendencias existentes en 2014, que permiten estimar posibles Escenarios para la España de 2020, en el marco de los condicionantes esperables del Cambio Global que caracterizan a la dinámica mundial en la actualidad, que se precisan en otra conferencia de este Congreso.

Para el período señalado, en esta conferencia se considera, fundamentalmente, la evolución registrada y prevista de los elementos básicos que configuran, condicionan y estructuran el Modelo Territorial². Se parte de la definición de los

² La definición concreta que se mantiene para el concepto “Modelo territorial” es la de que éste “es el reflejo espacial de la forma en que la sociedad usa, organiza, se relaciona y transforma el territorio” (A. Serrano, 1999, 2000 y 2002). Así definido, la comprensión del Modelo territorial exige, en primer lugar, el estudio e integración de: el sistema de ciudades; los potenciales económicos; los, infraestructurales; los usos del suelo; el patrimonio territorial; y la normativa protectora o reguladora del territorio (contenida en su planificación territorial o en la sectorial con fuerte incidencia territorial: espacios protegidos, objetivos y líneas propias de intervención establecidas por cada administración o gran agente territorial –latifundistas, multinacionales, etc.). El segundo aspecto fundamental para la caracterización del Modelo territorial es la consideración del esquema de interrelaciones que se producen entre todos los elementos/agentes sociales anteriores, estableciendo cuales son las determinantes de la dinámica de transformación del Modelo: especulación financiera y mundialización productiva a nivel global; especulación inmobiliaria como motor del crecimiento a nivel estatal; etc. Los dos últimos aspectos fundamentales para la caracterización del Modelo territorial son su consideración como resultado de un proceso (lo que exige una aproximación histórica al análisis del Modelo) y la determinación del carácter dialéctico de su dinámica (si el Modelo territorial es el reflejo espacial de una determinada formación social, es evidente que la dialéctica presente en ésta va a condicionar e influir en la dinámica de aquél).

ejes potenciales de desarrollo en España a principios de la década de los ochenta, definidos por una visión integrada de sus condicionantes y potenciales productivos, los ligados a la investigación y desarrollo (I+D), los ligados a los sistemas infraestructurales, con particular referencia al sistema de transporte, potenciales urbanísticos e inmobiliarios, así como los asociados al resto de ventajas comparativas específicas definibles a nivel provincial, cuando la información disponible lo permite, y se van considerando los cambios que se van produciendo hasta el año 2014 en todas las variables con influencia significativa en la transformación territorial de los elementos considerados en esta conferencia.

2. FACTORES MÁS SIGNIFICATIVOS EN LA DEFINICIÓN DEL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL DE INICIOS DE LA DEMOCRACIA (1978).

Tras la Guerra Civil, España registra territorialmente las consecuencias de ésta, con muchas de sus ciudades e infraestructuras dañadas, con una importante parte de su población físicamente afectada o desplazada, y con graves problemas internacionales por el triunfo del fascismo en dicha Guerra Civil, que se acrecientan tras la derrota del nazismo en la Segunda Guerra Mundial.

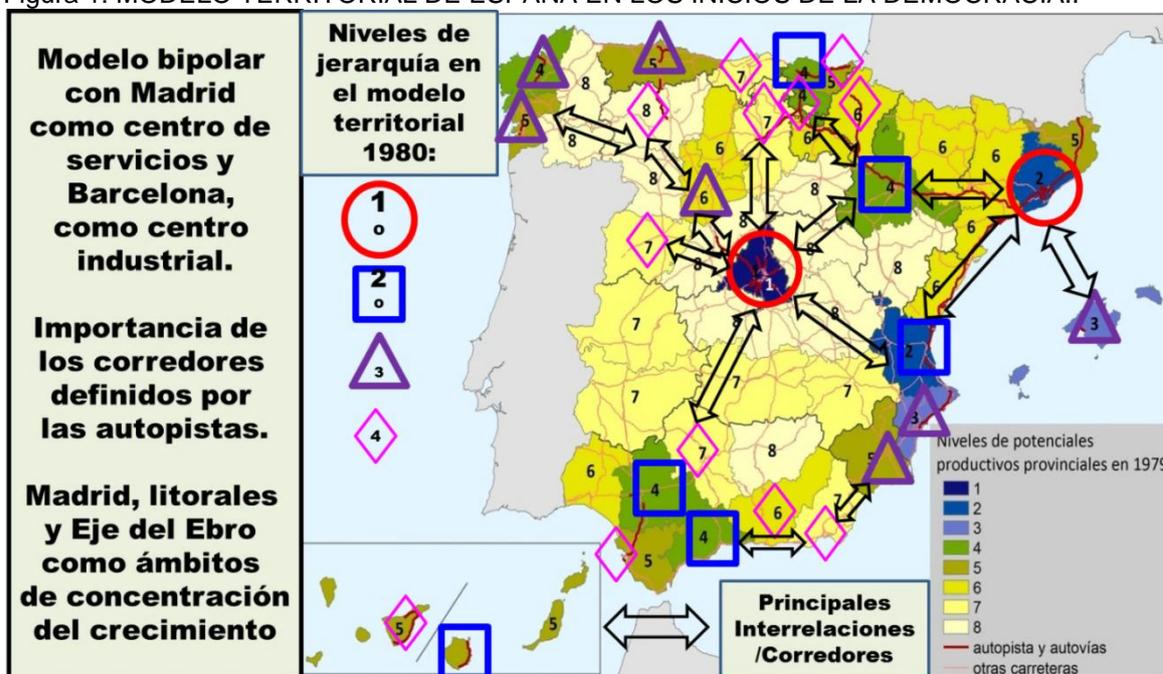
El cambio de situación no se produce hasta el Plan de Estabilización de 1959, que supone el inicio de una nueva época en la economía española, con la apertura al exterior y la aparición del turismo, cuyos efectos sobre el crecimiento de la economía pronto se dejan sentir de una manera muy sensible. No obstante, el crecimiento de la producción industrial va a exigir fuertes tasas de incremento de las importaciones y de la dependencia de la tecnología, capital y multinacionales extranjeras (la entrada de capitales extranjeros, en la década de los sesenta, supera incluso a los ingresos por turismo). Simultáneamente, también crecen las exportaciones de este país, aunque a un ritmo mucho menor que las importaciones, generando un creciente saldo negativo en la balanza de pagos. La apertura al exterior también posibilita la exportación de mano de obra, que permite bajar los niveles de paro y elevar la productividad general aparente del trabajo en España; a la vez que las remesas de emigrantes se convierten en la partida de más fuerte incremento en la década de los sesenta (tasas superiores al 5% anual). El incremento de población, la demanda turística y la nueva localización y ampliación de actividades productivas industriales y de servicios, generadoras todas ellas de fuertes movimientos migratorios y de nuevas demandas de infraestructuras, edificios y viviendas, dan lugar a un fuerte auge del sector de la construcción (del 6,7% de la población activa, en 1960, al 10,4%, en 1970). El petróleo, junto a la industria del automóvil, se convierten en dos de los principales elementos condicionantes de la dinámica de transformación de la sociedad española, generándose una creciente dependencia energética del mismo, que se va a mantener hasta la actualidad como uno de los más graves problemas de la economía española.

Estos problemas se acrecientan con las sucesivas crisis energéticas de la década de los setenta, haciendo que el inicio de la democracia española se produzca en el marco de una fuerte crisis económica, con cifras muy elevadas de paro, baja tasa de actividad de la población, y el práctico mantenimiento cuantitativo de la

población potencialmente activa, entre 1960 y 1980. Lo cual también explica el estancamiento del PIB per cápita español, y la positiva evolución de la productividad, no por incremento de dicho PIB, sino por disminución del empleo utilizado para su producción.

Territorialmente, en los inicios de la democracia encontramos una clara división en España desde el punto de vista del PIB per cápita provincial, y de su valor relativo respecto a la media española. El proceso de concentración de la producción no deja de agudizarse, pasando Madrid y Barcelona de representar un 22% del VAB de España, en 1940, a un 32%, en 1979, sobre todo como consecuencia del fuerte proceso de concentración que se registra en Madrid. Siete provincias españolas concentraban la mitad del VAB producido en España, en 1979, mientras que las siete con menor participación llegaban, en su conjunto, al 2,5%, con una diferencia de 20 a 1 entre las primeras y las últimas. Los detalles del proceso pueden verse en A. Serrano et al (2010), donde se analiza el conjunto de variables con incidencia en los distintos "potenciales", "limitaciones" y "dinámicas" de los distintos ámbitos espaciales considerados, y se define el Modelo territorial característico de la España de inicios de la democracia. Un Modelo todavía dual, en el que Madrid y Barcelona juegan un papel claramente polarizador del crecimiento económico y de la concentración de población, actividad económica y poder, pero en el que se adivinan una serie de espacios (arcos, ejes o corredores del Cantábrico, Ebro, Mediterráneo, Isleños y área central) de influencia creciente en el territorio, y sobre el que el Estado de las Autonomías, creado en la Constitución de 1978, iba a jugar un papel trascendental en su evolución.

Figura 1: MODELO TERRITORIAL DE ESPAÑA EN LOS INICIOS DE LA DEMOCRACIA..



Fuente: A. Serrano (2011)

3. DE LA DEMOCRACIA A LA CRISIS DE 2008.

En el análisis del Modelo territorial Español realizado en A.Serrano et al (2010) se definían tres grandes etapas diferenciadas en el proceso de transformación territorial producido en España desde 1978 a 2008: La primera (1978-1986) se inicia con una situación de “stagflación” (estancamiento económico más fuerte inflación) derivada de las crisis del petróleo (1973-1979) y de la inestabilidad social generada por la misma, así como de los cambios políticos producidos en España tras la muerte del dictador; y acaba con la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE). La segunda (1986-91) recoge las transformaciones producidas desde la consolidación democrática y autonómica que significa la entrada en la CEE, al surgimiento de una creciente mundialización de los procesos (lo que se ha denominado dinámica de Cambio Global, muy directamente asociada a la generalización en el uso de internet y a la caída de la URSS); periodo caracterizado por la creciente importancia de la economía especulativa frente a la productiva, a nivel global; proceso que, en España, se ve acompañado de una radical transformación de su capital fijo territorial, derivada de los fuertes niveles de inversiones en infraestructuras que se desarrollan, en gran parte asociados a la aplicación de fondos de ayuda al desarrollo regional europeos (FEDER), llegando, en 2008 a un incomprensible exceso de inversión y capacidad de servicio en infraestructuras de discutible rentabilidad³. La tercera etapa (1991-2008) viene caracterizada por la consolidación del predominio de la economía financiero-especulativa, con crisis sucesivas asociadas al estallido de las correspondientes burbujas especulativas; en esta etapa, la evolución de España va venir muy condicionada por la Unión Monetaria (1999) y por la especulación inmobiliaria fomentada a partir de 1998 (reforma de la ley del suelo del partido popular) y sustentada en una dinámica especulativa, cuyo funcionamiento básico se centra en la formación de sociedades de inversión radicadas en paraísos fiscales, aunque sus propietarios sean, o puedan ser, alguno de los grandes bancos multinacionales (incluidos los españoles). La finalidad de estas inversiones es la obtención de plusvalías especulativas, por lo

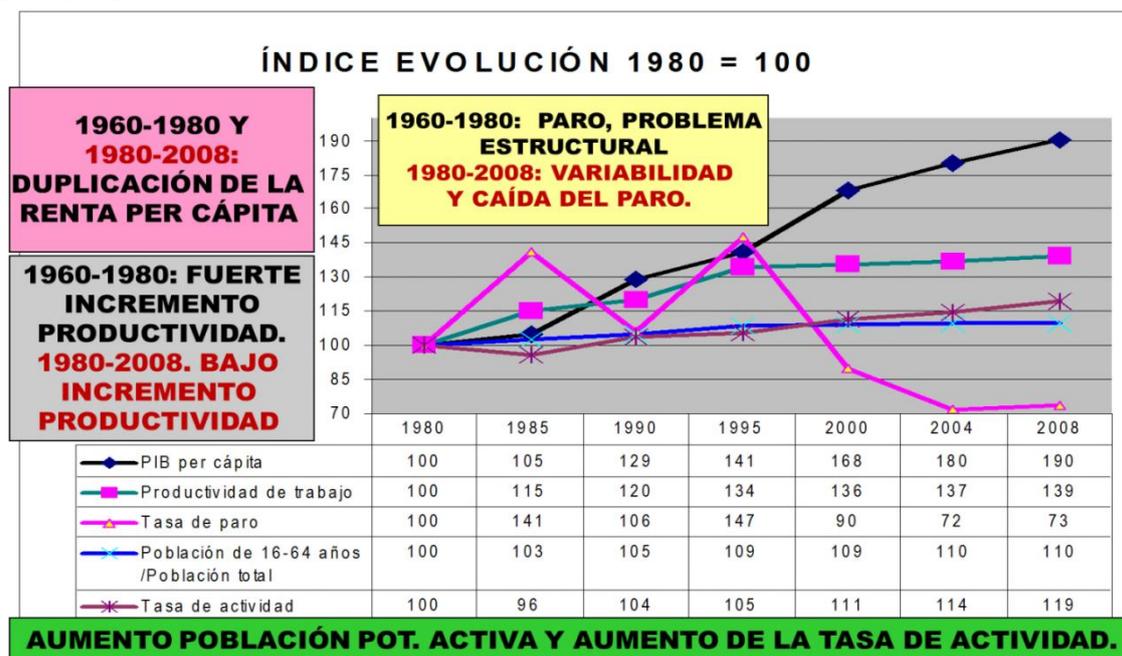
³ Es importante señalar que España llega a situarse, ilógicamente, como el país europeo con más kilómetros de autovías y autopistas, y el que más kilómetros tiene en relación a su población y parque automovilístico. Sólo al final del período, EE UU y China tienen más kilómetros de autovías y autopistas que España. La UE-27 tenía 61.600 km de autovías y autopistas, de los que el 22% se encontraban en España. E igualmente sucedía con las dotaciones de líneas para alta velocidad ferroviaria, que, sin embargo, soportan una demanda relativa muy reducida (20% de viajeros en alta velocidad con respecto a Francia) que cuestiona la racionalidad de las inversiones desde el punto de vista de la rentabilidad socioeconómica. Adicionalmente, esta fuerte inversión en infraestructuras terrestres se ve acompañada de una todavía mucho mayor inversión en infraestructuras aeroportuarias, con actuaciones provinciales injustificables desde la perspectiva de la demanda. Incluso la fuerte expansión de la oferta de vuelos “low cost” con fuertes subvenciones provinciales o autonómicas, deja en evidencia la irracionalidad de muchas de estas inversiones desde la perspectiva de su eficiencia socioeconómica. Y similar situación nos encontramos en el campo de las inversiones portuarias, donde la concentración y cooperación entre puertos para atender a lo que sería la demanda potencial, y los hinterland y foreland lógicos de un territorio como España, se ve sustituida por inversiones “supuestamente competitivas” y duplicadas entre puertos cuya rentabilidad socioeconómica es inviable incluso en el largo plazo. De hecho, la evolución del tráfico portuario entre 1979 y 2007 demuestra que sólo en algunos puertos (Bilbao, Barcelona, Valencia y Algeciras) presenta un crecimiento significativo que establezca una cierta correlación entre incremento de la demanda y las inversiones efectuadas.

que el objetivo básico de los inversores es retroalimentar lo más rápidamente posible dichos procesos especulativos.

Atendiendo a lo recogido en A.Serrano (2011) podemos concluir que también los bajos precios de la energía y la generalización del uso del automóvil tuvieron un efecto muy significativo sobre el Modelo territorial y sobre el Urbanismo en este período 1978-2008, favoreciendo la salida de la industria a polígonos industriales externos, la deslocalización de colegios, hospitales, centro comerciales de las ciudades a la periferia, y de multiplicación de las urbanizaciones de chalets aislados o adosados en la periferia urbana, o en la sierra o costa como segunda residencia. Este Modelo disperso es el resultado de la gran expansión del sistema viario (autovías y autopistas) y de la generalización del uso del automóvil en un marco de energía barata, fundamentalmente entre 1981 y el 2002. Modelo que ha posibilitado la especulación urbanística como forma de acumulación de capital para promotores y especuladores (explosivamente tras la reforma de la ley del suelo de 1998 por el PP) y el endeudamiento hipotecario de familias y empresas, que han sido puntos clave de la dimensión actual de la crisis en España (y, en general en EEUU, Irlanda, Inglaterra, etc.).

En todo caso, y como se aprecia en la Figura 2, desde una perspectiva económica, si entre 1960 y 1980 se duplicaba la renta per cápita, este proceso se reitera prácticamente de nuevo entre 1980 y 2008. Sin embargo, el fuerte crecimiento de la productividad que se produce entre 1960 y 1980, por el paso de una sociedad rural a una sociedad urbana, industrial y de servicios, no tiene paralelo en el período 1980-2008; fundamentalmente porque el crecimiento se apoya en el sector constructor y en un sector servicios de baja cualificación, con un incremento muy reducido de la industria de alta tecnología y de los servicios ligados al conocimiento.

Figura 2: EVOLUCIÓN 1980-2008 EN LAS PRINCIPALES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS ESPAÑOLAS.

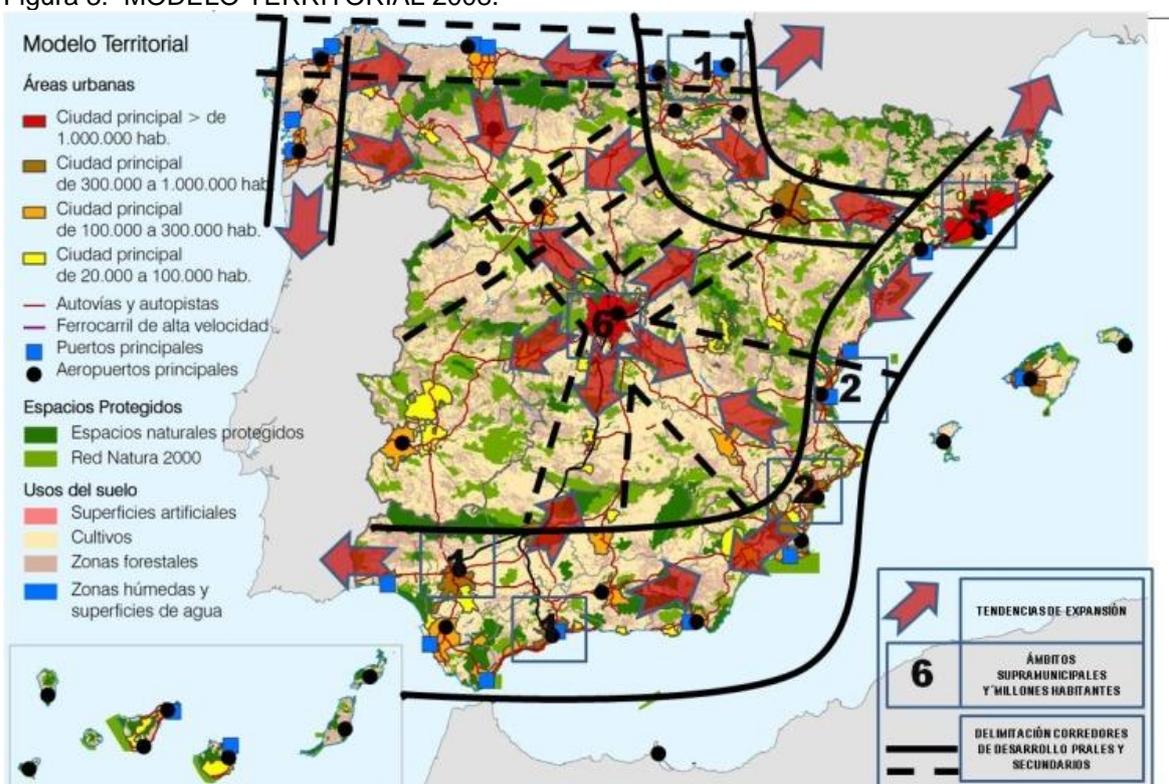


Fuente: A. Serrano (2011).

En paralelo, hay una agudización de la concentración de la población (áreas metropolitanas que se van transformando en regiones funcionales urbanas) en Madrid y Barcelona, en el litoral y en las islas, mientras que también a nivel provincial persisten las diferencias de 1981 en las provincias del norte-noreste con respecto a las del sur-noroeste en cuanto a potenciales económicos; si bien hay que señalar que se alcanza una mayor cohesión territorial desde la perspectiva socioeconómica al disminuirse las diferencias en los correspondientes potenciales. Así, de las 12 provincias que en 1979 tenían un peor nivel de potencial económico (nivel 8), se pasa a 4 en 2006, si bien se mantenían las diferencias entre el máximo y el mínimo en los indicadores correspondientes.

Como síntesis de todos los aspectos considerados en la investigación citada, se puede señalar que, aunque las políticas autonómicas y las grandes infraestructuras de transportes desarrolladas en el período 1978-2008 ayudaron a un desarrollo territorial más homogéneo, disminuyendo el fuerte peso que tenían los grandes ejes (Cantábrico, Mediterráneo, Ebro) en esos potenciales, lo cierto es que las grandes infraestructuras y las grandes áreas urbanas seguían siendo determinantes en la configuración del Modelo Territorial de finales de la primera década del siglo XXI. Modelo territorial que nos muestra unas regiones funcionales urbanas (RFU) y áreas metropolitanas (AM) en expansión, y con municipios centrales de las mismas que aumentan su afección a distintas provincias limítrofes. El Modelo territorial resultante de la investigación realizada, representativo de La España de 2008, se recoge en la Figura 3.

Figura 3: MODELO TERRITORIAL 2008.



Fuente: A.Serrano et al (2010): "Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015". Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) Madrid 2010. (Disponible en www.fundicot.org).

4. DE LA CRISIS DE 2008 A LA ACTUALIDAD, Y PREVISIONES TENDENCIALES AL 2020.

4.1. INTRODUCCIÓN.

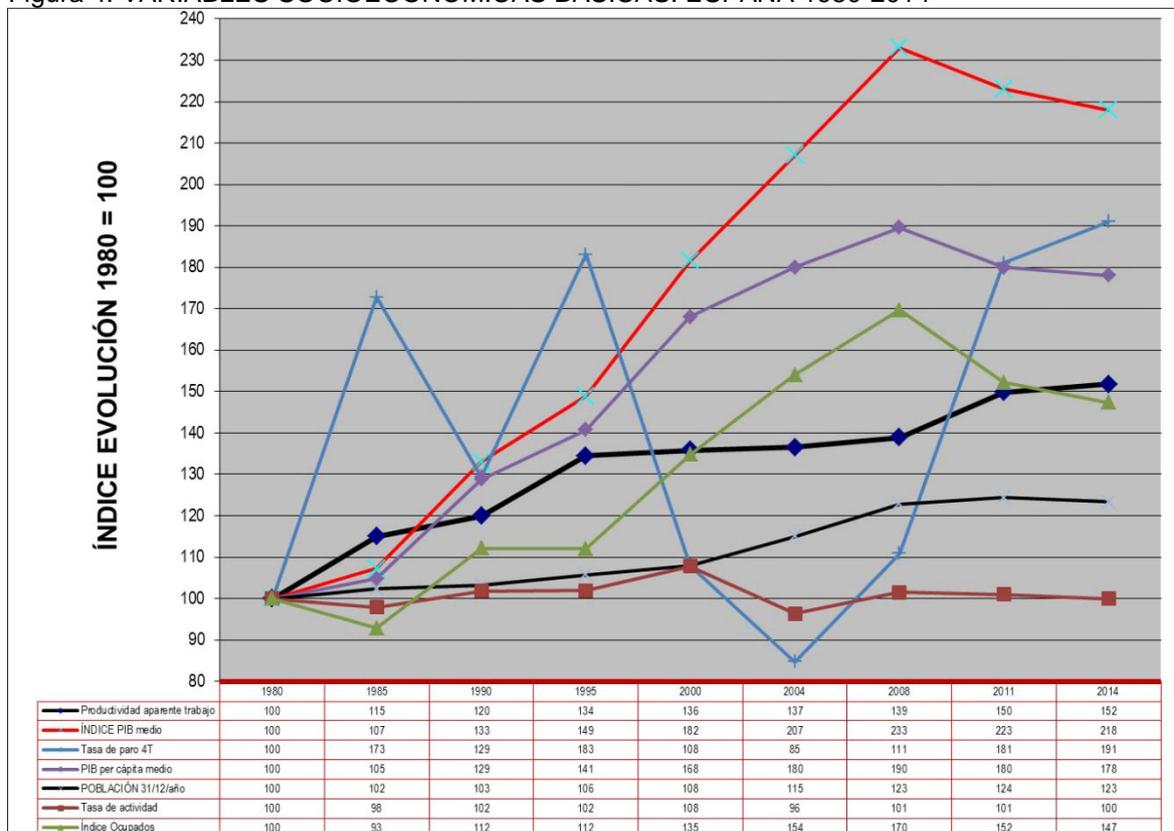
La primera etapa definible en el período (2008-2011, Gobierno socialista) viene directamente condicionada por los efectos de la crisis financiero-especulativa promovida desde EEUU sobre el sistema financiero mundial, y en particular sobre el de la UE, con grave afección a España, en la que la burbuja inmobiliaria, el apalancamiento de las empresas y el endeudamiento de las familias habían llevado a un muy alto endeudamiento privado, que se va transformando también en público ante las actuaciones puestas en práctica para combatir la crisis por parte de las distintas administraciones. Crisis que, en una primera fase en España, se centra en el estallido de la burbuja inmobiliaria, en el frenazo productivo e incremento fuertísimo de la morosidad de empresas promotoras y constructoras de viviendas, y en el incremento del paro (rememorando procesos históricos anteriores) en el sector de la construcción.

Para contrarrestar estos procesos, desde el Gobierno se intenta incentivar la demanda con subvenciones a la familia (por hijo, por dependencia, etc.) y la inversión en la construcción con la puesta en marcha de dos sucesivos Planes E, que persiguen que los ayuntamientos soporten la caída en el empleo del sector de la construcción a través de obras en sus municipios. La incapacidad de la mayoría de estos municipios por desarrollar inversiones que incrementen la productividad local, y el empleo de los fondos, a veces en actuaciones ilógicas e irracionales, dan lugar a un claro fracaso estructural en los objetivos de estos Planes, que quedan reducidos en sus efectos a paliativos coyunturales sobre la inversión en construcción, con efectos marginales y temporales en la creación de empleo y en la mejora de la economía, salvo contadas excepciones. Sin embargo, este conjunto de medidas tienen una incidencia mucho más significativa en el inicio del incremento de un endeudamiento público que se mantenía en posiciones óptimas respecto a la UE hasta 2008, y que iba a verse progresivamente deteriorado por los subsidios al desempleo y a las jubilaciones anticipadas, y por las medidas que posteriormente (desde 2012, con un Gobierno del partido popular) habría que adoptar para rescatar a un sistema financiero (Cajas de Ahorro, fundamentalmente) perversamente dependiente de la especulación inmobiliaria.

La evolución socioeconómica empeora con la imposición de planes de ajuste a este país, a partir de mayo de 2010, que colaboran a incrementar una situación de recesión y de reducción de la renta per cápita española, con un fuertísimo incremento del desempleo, el freno de la inmigración -con un saldo migratorio en el que a partir de 2013 empieza a dominar la emigración sobre la inmigración- un fuerte cierre de empresas pequeñas y medianas (sobre todo de las ligadas directa o indirectamente al sector inmobiliario), el cierre y deslocalización de grandes empresas y la pérdida de cohesión territorial. A partir de 2012, con las políticas de máxima austeridad y devaluación salarial (reforma laboral) del nuevo Gobierno, los efectos negativos sobre el empleo se magnifican, a la vez que se incrementan

las desigualdades sociales y la pobreza. Los resultados sintéticos de la evolución en ambos períodos respecto a la dinámica general registrada desde 1980, se aprecia en la Figura 4.

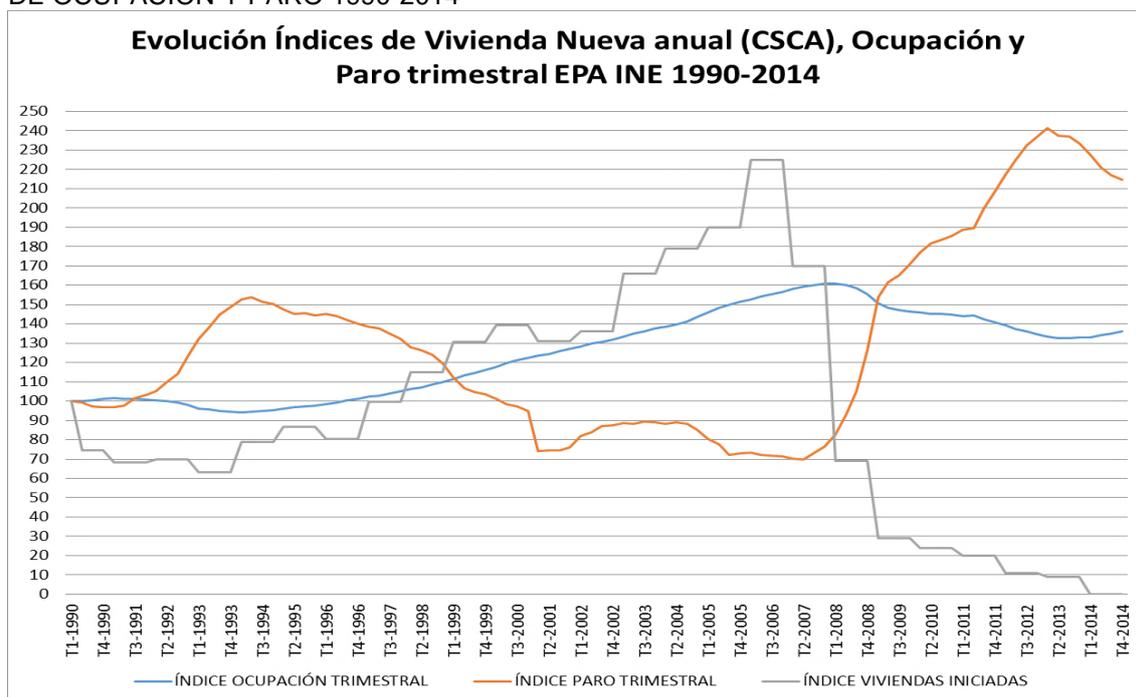
Figura 4: VARIABLES SOCIOECONÓMICAS BÁSICAS. ESPAÑA 1980-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y Banco de España.

Los rasgos más característicos de la evolución global de España en el período se centran en la reducción del PIB, particularmente intensa en la primera fase de la crisis (2008-2009), la fuerte caída de los ocupados, el fuertísimo incremento de la tasa de paro, la caída de la tasa de actividad, y la estabilización de la población hasta 2013, momento en el que se inicia una cierta caída absoluta de la misma ante el saldo migratorio negativo de españoles y extranjeros, en gran parte incentivado por el aumento del paro, la reducción de los salarios unitarios y la reducción de las horas medias trabajadas por empleado. De hecho, la situación se agrava fuertemente tras la llegada al Gobierno del partido popular y su reforma laboral, en 2012, produciéndose en España, por primera vez tras la democracia, el doble fenómeno de que los salarios pasen a representar un menor porcentaje del total de la distribución de la renta, y que un contingente significativo de trabajadores ocupados se sitúen en condiciones de pobreza. Un mayor detalle de la evolución de la ocupación y el paro trimestral se aprecia en la Figura 5, donde queda clara la fuerte sensibilidad del empleo en España a la coyuntura de la construcción de viviendas:

Figura 5: EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES ANUALES DE VIVIENDA NUEVA Y TRIMESTRALES DE OCUPACIÓN Y PARO 1990-2014



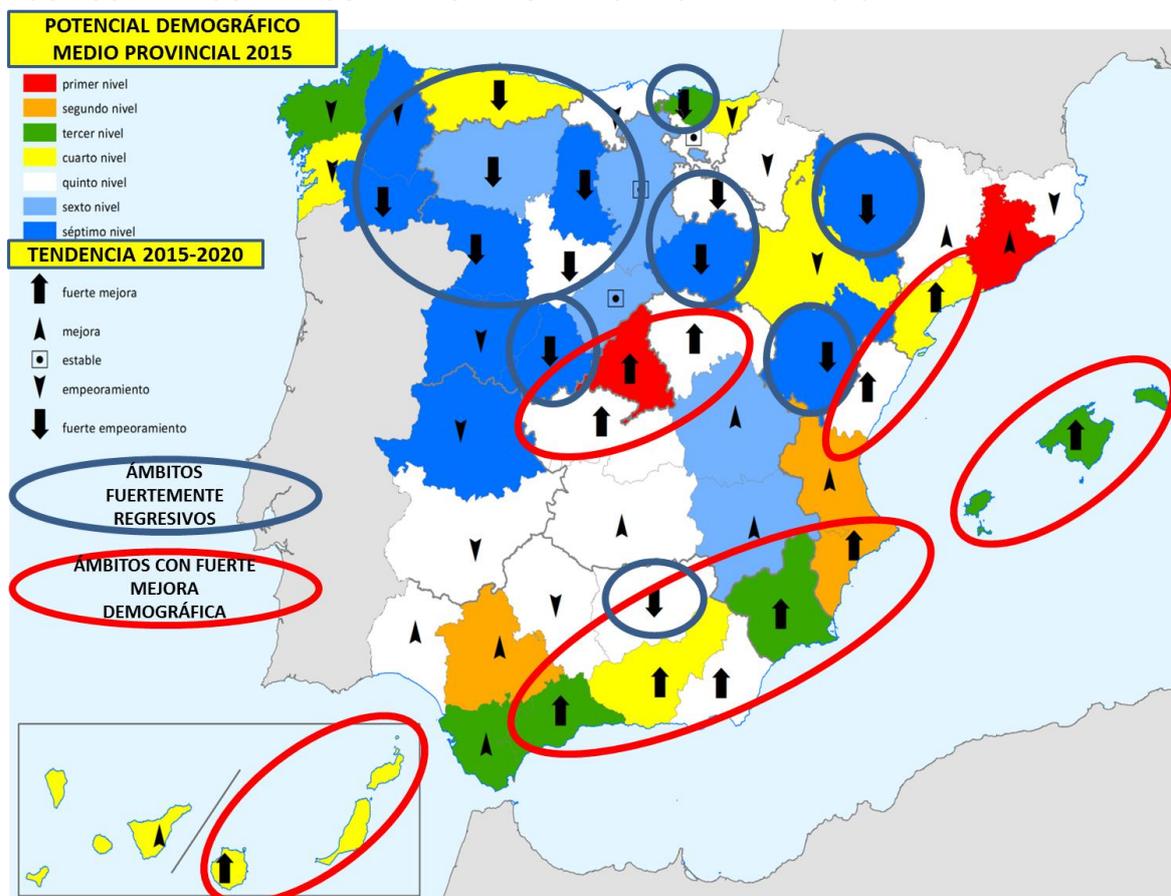
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento y del INE.

4.2. DEMOGRAFÍA Y CAPITAL HUMANO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL 2008-2014 Y PREVISIONES AL 2020.

A la hora de definir el Modelo territorial, ya se ha señalado la importancia de los aspectos demográficos de un territorio (población total, población potencialmente activa e índices de envejecimiento y de juventud) de su dinámica estructural (fecundidad, mortalidad) de sus pautas de atracción/expulsión de población (saldo inmigratorio) y del nivel de urbanización, tamaño y tipología de las aglomeraciones de población resultantes. Y, como se ha visto en la Figura 4, la población en España registra un crecimiento continuado desde 1978 a 2008, produciéndose después una ralentización hasta 2011. Tras la reforma laboral del 2012 se incrementan los despidos y el paro de manera radical (véanse Figuras 4 y 5) empujando a grandes contingentes de inmigrantes a la vuelta a sus países de origen, una vez acabados los derechos al subsidio del paro o a las ayudas complementarias, e incluso a emigrar a importantes contingentes de población española sin alternativa de trabajo aceptable en este país.

Esta dinámica general se reproduce de manera más preocupante en las provincias con condiciones demográficas estructurales más negativas y en aquellas otras en las que el paro, fundamentalmente por la incidencia de la construcción, tenía una mayor relevancia. Así, en la Figura 6 se recogen los potenciales demográficos relativos que se obtienen para 2015, a partir de los datos padronales del INE, y de las tendencias en los mismos, y en base a la prospectiva demográfica propia y de la elaborada por el INE para el 2020.

Figura 6: POTENCIALES DEMOGRÁFICOS RELATIVOS PROVINCIALES Y TENDENCIAS EN LOS ESCENARIOS MEDIOS PREVISIBLES AL HORIZONTE DEL 2020.



Fuente: Elaboración propia.

La C.A. de Madrid ha ganado peso relativo demográfico y en cuanto a capital humano, tanto en el período 2008-2011 como en el de 2012-2014, aunque con menos intensidad en este último, ya que pierde población, aunque a menor ritmo que la media de España. Barcelona, con Madrid, sigue representando la provincia de mayor significación demográfica, aunque pierde peso relativo en los dos períodos. Valencia, Sevilla y Alicante son las provincias que se sitúan en el segundo nivel de potenciales demográficos, aunque, de ellas, Valencia y Alicante pierden significación; Sevilla gana peso, sobre todo en 2012-2014. En el tercer nivel de potenciales demográficos a finales de 2014 se sitúan Málaga, Murcia, A Coruña, Bizkaia e Islas Baleares. Otras provincias con ganancia relativa significativa entre 2008 y 2014 han sido Toledo, Almería y Guadalajara. Almería influenciada por su agricultura intensiva y su incidencia turística. Guadalajara y Toledo mantienen una tendencia ascendente en su dinámica demográfica por la clara influencia de Madrid. Álava, que es una provincia también dinámica en el conjunto del período, viene impulsada por la colmatación de las áreas vizcaínas y donostiarras, y por la amplia disposición de terreno llano y dotado de muy buena accesibilidad, a lo que se une la capitalidad regional establecida en Vitoria.

Provincias con pérdida de relevancia demográfica relativa significativa entre 2008 y 2014 son: Asturias, Jaén, León y Ourense. Además, Lugo y Ourense; Zamora, Salamanca, Palencia, Ávila y Soria; Huesca y Teruel; y Cáceres son las

provincias con potenciales demográficos finales en el período más reducidos y con muy importantes riesgos de desertificación irreversible si no se producen cambios estructurales muy significativos, sólo factibles con políticas económicas que atraigan actividad productiva e inmigrantes jóvenes con capacidad de reproducción y de regeneración demográfica de la respectiva provincia.

Atendiendo a las tendencias para el horizonte 2020, hay que señalar que las perspectivas demográficas existentes muestran que Europa y gran parte de España tienden a ser territorios con población crecientemente envejecida y con población activa y empleada menguante, que es complementada en las épocas de expansión económica por flujos migratorios de ámbitos más jóvenes y con menores oportunidades de empleo y renta (este de Europa, Asia, África e Iberoamérica), que son atraídos en las épocas de bonanza y a los que se les cierra la frontera y expulsa en las épocas de crisis.

Adicionalmente, la prospectiva al 2020, municipal y por ámbitos supramunicipales (RFU, áreas metropolitanas y áreas urbanas supramunicipales) muestra una fuerte tendencia a la concentración de la población en los principales núcleos supramunicipales, adquiriendo en paralelo un peso significativo los ámbitos litorales mediterráneos y los archipiélagos. Desde dicha perspectiva urbana, la prospectiva demográfica lleva a que la población se sigue concentrando relativamente en las principales RFU, AM y AU, pasando del actual porcentaje del 69% de la población total española residiendo en los mismos, a un mínimo del 70% para el 2020. Las RFU de Madrid y Barcelona continuarán siendo, por su tamaño, los dos ámbitos con un mayor porcentaje de población (entre las dos concentran del orden de la cuarta parte de la población total de España) pero su peso en el total tendería a estabilizarse en el período, en parte porque sigue incrementándose su área de influencia a provincias limítrofes que presentan un dinamismo demográfico relativo mucho más acusado. Complementariamente, una gran parte del espacio interior español presenta una clara tendencia a la desertificación y existen provincias como Soria y Teruel, y en menor medida, Cuenca y Huesca, con densidades propias de áreas absolutamente desertificadas.

4.3. LA INCIDENCIA DEL SISTEMA PRODUCTIVO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL. SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS AL 2020.

4.3.1. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y POTENCIALES TERRITORIALES ESTATALES, REGIONALES Y PROVINCIALES.

El segundo grupo de factores a considerar en la definición del Modelo territorial y en los cambios previsibles para el mismo, está relacionado con los potenciales asociados a la actividad productiva. En ésta es básico tener en cuenta cómo el alto endeudamiento y apalancamiento del sector no financiero privado (cerca del 140% del PIB de deuda) y de las familias y del sector financiero españoles (más del 80% del PIB de deuda cada uno) en los inicios de 2008, con una fuerte crisis financiero-especulativa internacional, restringe la demanda nacional (inversión, compras de vivienda y presión del consumo a la baja) alimentando la recesión por el lado de la demanda; a la vez que termina incrementando posteriormente el

déficit fiscal de las administraciones públicas por, entre otros aspectos, la disminución de los impuestos recaudados y el incremento de los gastos de cobertura social y de soporte al sistema financiero.

Adicionalmente, esa caída de la demanda junto a la dificultad para la financiación de las empresas y de la inversión pública, generan el cierre de un importante número de empresas. En concreto, desde el 1 de enero de 2008, en que se logra el máximo histórico, con 3.442.239 empresas activas, se llega al 1 de enero de 2014 (último dato disponible) con 3.119.310 empresas, con una pérdida de 322.929 empresas (9% del total), estando esta pérdida directamente asociada al fuerte incremento del paro registrado. En el primer período (2008-11) la pérdida de empresas se produce en todos los sectores, aunque de una forma destacada en las ligadas, primero, al sector construcción, y luego, también al sector industrial más relacionado con la construcción; en el segundo período (2012-13) la pérdida se concentra en el sector industrial, comercio y en la construcción, aumentando ya en 2013 las empresas en el sector de los servicios, excluido el comercio.

En todo caso, a 1 de enero de 2014, la estructura del sector empresarial sigue dependiendo tremendamente de las empresas sin asalariados (54% del total) o con uno o dos asalariados (30% del total), aspecto que explica en gran parte la reducida productividad empresarial española, asociada a la falta de economías de escala en su producción. Además, hay que señalar que tanto en el período 2008-2011 como en el de 2012-2013 crece el peso de las empresas sin asalariados o con uno o dos asalariados, disminuyendo el peso del resto, lo que da lugar a que el incremento aparente de la productividad del trabajo, que se apreciaba en la Figura 4, se deba fundamentalmente a la pérdida de empleos que se registra. Baste saber que en Alemania el número medio de asalariados por empresa es de 11,7, mientras que en España es de 4,7. Y que gran parte del incremento del número de empresas que se registra ya en 2014, se debe al paso de trabajadores asalariados a autónomos/empresarios sin asalariados.

Desde el punto de vista territorial, la evolución del número de empresas lleva a un incremento relativo muy importante del peso de las empresas de Madrid en ambos períodos, al disminuir su número de empresas en mucha menor proporción que en el resto de provincias españolas. Girona, en el período 2008-2011, también aumenta significativamente su peso en el número total de empresas; y en pequeña magnitud, también lo hacen A Coruña y Sevilla. En el lado contrario, las provincias que disminuyen significativamente su peso por una pérdida relativa más importante de empresas, son Toledo, Málaga, Tarragona, Illes Balears, Granada, Las Palmas, Alicante, Gipuzkoa, Valencia y Murcia, lo que refleja la importancia de la construcción y el turismo en esa pérdida de empresas. En el período 2012-2013, adicionalmente al importante incremento del peso de Madrid, destacan Málaga y, con menor intensidad A Coruña, Navarra, Girona, Illes Balears, y Zaragoza; recuperándose relativamente de la pérdida relativa de peso en el periodo anterior, Málaga y las Illes Balears. Presentan pérdida de peso muy significativa Bizkaia, algo menor Valencia, Sevilla y Gipuzkoa y, todavía menor, pero significativa: Tarragona, Toledo, Asturias y Huelva.

El resultado de esta evolución no cambia significativamente la importancia relativa provincial en cuanto al número de empresas y a la estructura de las mismas. Madrid y Barcelona siguen destacando muy por encima del resto de provincias (entre las dos poseen el 30% de las empresas españolas activas), seguidas de Valencia (5%), Alicante (4%) y Sevilla (3%). En el lado negativo en cuanto a su peso en el conjunto de empresas activas se encuentran Huesca, Cuenca, Guadalajara, Zamora, Segovia, Palencia, Ávila, Teruel y Soria.

Un segundo factor muy correlacionado con el anterior es la evolución y estructura del empleo, la producción y la productividad por sectores productivos. Atendiendo a la Contabilidad Nacional Trimestral de España, el Cuadro siguiente registra la evolución comparada 1996T1-2014T3 para las variables relacionadas con la ocupación y horas trabajadas por sectores productivos. Y en el mismo destaca la continua pérdida de peso de la agricultura y la industria en todo el período, el incremento de la construcción hasta 2008 y su fuerte caída posterior, y el continuo incremento del sector servicios.

Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2010 Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario	ESTRUCTURA OCUPADOS					ESTRUCTURA HORAS TRABAJADAS					horas trabajadas por ocupado					variación horas trabajadas	
	2014T3	2011T4	2008T2	2004T2	1996T1	2014T3	2011T4	2008T2	2004T2	1996T1	2014T3	2011T4	2008T2	2004T2	1996T1	2011T4/2014T3	2014T3/2011T4
	Total CNAE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	421	429	429	436	430	100
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	4	4	4	5	8	5	5	4	6	9	487	493	485	493	504	102	99
Industria	12	13	14	16	19	13	14	15	17	19	451	456	450	453	431	101	99
Industria manufacturera	11	12	13	15	17	12	12	14	16	18	454	456	450	454	432	101	100
Construcción	5	7	12	12	9	6	8	13	13	9	463	482	477	486	449	101	96
Servicios	79	76	70	67	65	76	74	68	64	63	411	417	414	419	419	101	98
Comercio, transporte y hostelería	31	30	29	28	27	32	31	30	29	29	438	443	445	449	454	99	99
Información y comunicaciones	3	3	2	2	2	3	3	2	2	2	436	440	422	448	403	104	99
Actividades financieras y de seguros	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	423	428	427	428	437	100	99
Actividades inmobiliarias	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	423	450	407	423	425	111	94
Act profes, científicas y técn, admin y servicios	12	11	10	9	6	11	11	10	8	6	401	418	414	424	437	101	96
Administración pública, sanidad y educación	21	21	18	18	19	20	19	16	16	18	393	396	388	393	393	102	99
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	9	8	8	8	8	8	7	7	6	7	359	363	354	354	353	103	99

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Complementariamente, también se aprecia un aumento en las horas trabajadas por ocupado en el período 2008T2 a 2011T4, mientras que una de las características más representativas de lo que sucede tras la reforma laboral de 2012 es, precisamente, la caída prácticamente generalizada del número medio de horas trabajadas por ocupado, lo que explica, en parte, la reducción de las rentas del trabajo en el conjunto de la economía en este período.

Territorialmente estos cambios en el número de ocupados presenta diferencias significativas entre provincias, al igual que sucede con su especialización funcional significativa, tal y como se aprecia en el Cuadro siguiente, en el que se incorpora también el resultado tipológico del análisis normalizado de los datos. Como se constata en el mismo, todas las provincias pierden ocupación entre 2008 y 2014, pero con diferencias relativas muy significativas: Baleares y Segovia tienen pérdidas mínimas; Guadalajara, Lleida, Málaga, Cáceres, Sta. Cruz de Tenerife y A Coruña tiene pérdidas muy bajas; Madrid, Navarra, Bizkaia y Álava las tienen bajas; y, en el otro extremo, la mayor pérdida de ocupados se produce en Albacete, Pontevedra, Jaén, Ávila, Ciudad Real, Ourense, Córdoba, Cuenca, Castellón y Cádiz; y algo menores, pero también significativas sobre la media, en Murcia, Tarragona, Valencia, Huelva, Teruel y Almería.

	Total Ocupados		Agricultura		ESPECIALIZACIÓN Agricultura		Construcción		ESPECIALIZACIÓN Construcción		Industria		ESPECIALIZACIÓN Industria		Servicios		ESPECIALIZACIÓN Servicios	
	Variación total ocupados 2008T4	%	Agricultura % ocupados 2014T4	CAMBIO % ocupados 2014T4/2008T1	2014T4	2008T1	Construcción % ocupados 2014T4	CAMBIO % ocupados 2014T4/2008T1	2014T4	2008T1	Industria % ocupados 2014T4	CAMBIO % ocupados 2014T4/2008T1	2014T4	2008T1	Servicios % ocupados 2014T4	CAMBIO % ocupados 2014T4/2008T1	2014T4	2008T1
Baleares, Illes	-1,66		0,9	-25,0			8,8	-48,5	1	1	7,8	-20,4			82,4	14,6	1	1
Segovia	-1,77		11,5	16,2	0	0	7,0	-60,2	0	1	12,5	-18,3			68,9	20,5		
Guadalajara	-7,03		2,3	-39,5			6,5	-42,0	0	0	15,1	-11,2	0	0	76,1	11,9	0	0
Lleida	-7,92		8,1	11,0	0	0	9,0	-45,1	1	1	13,7	-9,9			69,3	13,4		
Málaga	-8,10		3,0	20,0			5,9	-62,2		0	5,2	-37,3			85,9	16,7	2	1
Cáceres	-8,18		10,1	-5,6	0	0	7,3	-56,0	0	1	10,8	-10,7			71,7	18,3		
Santa Cruz de Tenerife	-9,04		4,4	7,3			5,6	-63,6		0	4,6	-41,8			85,3	17,5	1	1
Coruña, A	-9,84		5,1	-20,3			7,0	-43,9	0	0	12,9	-19,4			74,9	14,9	0	0
Madrid	-10,78		0,4	-42,9			4,8	-54,7			9,2	-16,4			85,6	10,2	2	2
Navarra	-11,13		4,0	-11,1			5,7	-52,1			24,9	-8,1	1	1	65,4	15,8		
Bizkaia	-11,40		1,5	-34,8			5,8	-47,3			14,7	-24,6			78,1	16,2	0	0
Araba/Álava	-11,81		0,9	-35,7			5,3	-42,4			27,8	-16,0	2	2	65,9	17,1		
Palmas, Las	-13,79		2,2	-21,4			4,4	-66,7			3,9	-39,1			89,5	15,3	2	2
Girona	-13,82		1,8	-5,3			6,9	-57,7	0	0	21,5	1,9	1	0	69,8	15,0		
Valladolid	-13,90		3,0	-28,6			4,2	-61,5			17,3	-3,9	0	0	75,6	13,0	0	0
Lugo	-14,11		14,8	-21,7	1	2	5,8	-51,7			10,3	-27,5			69,1	26,1		
Salamanca	-14,18		12,3	73,2	1	0	5,6	-39,8			10,7	-10,1			71,5	-0,3		1
Sevilla	-14,31		5,9	37,2			4,6	-66,2			11,2	4,7			78,3	9,7	0	1
Rioja, La	-14,43		5,1	13,3			6,8	-43,3	0		25,8	2,4	1	1	62,3	6,9		
Cantabria	-14,61		3,0	-30,2			5,9	-59,0		0	16,6	-14,9	0	0	74,5	20,4		
Huesca	-14,92		12,1	34,4	0	0	7,9	-37,8	1		16,2	-19,8	0	0	63,8	9,8		
Zamora	-14,93		11,1	-31,1	0	2	9,0	-30,2	1		10,9	-32,7			69,0	25,9		
Alicante/Alacant	-15,12		3,4	38,0			6,2	-56,9	0	0	16,8	-9,2	0	0	73,6	13,8	0	0
Zaragoza	-15,70		3,2	0,0			5,3	-53,5			19,1	-15,9	0	1	72,4	15,5	0	0
Barcelona	-15,89		0,5	-37,5			5,8	-44,2			18,7	-19,4	0	1	75,0	14,3	0	0
Badajoz	-15,90		10,8	13,7	0	0	7,0	-47,0	0		9,9	-10,0			72,4	9,2	0	0
Gipuzkoa	-15,92		1,2	-7,7			4,5	-47,1			24,0	-15,8	1	2	70,3	13,8		
Granada	-16,14		9,0	9,4	0	0	5,3	-67,9		1	8,1	-15,6			77,7	18,4	0	0
Asturias	-16,29		3,6	-21,7			6,3	-48,4			16,1	-3,2	0	0	74,1	9,6	0	0
Palencia	-16,67		13,3	52,9	1	0	6,7	-40,2	0		18,8	-8,7	0	0	61,2	2,9		
Soria	-16,82		9,1	-18,0	0	0	8,0	-37,0	1		18,2	-14,2	0	0	64,6	17,5		
León	-17,17		5,0	-30,6			6,8	-39,6	0		13,7	-2,8			74,5	10,5	0	0
Toledo	-17,24		4,0	-11,1			6,8	-64,0	0	1	16,7	-16,1	0	0	72,5	27,9		
Burgos	-17,24		3,2	-53,6			6,4	-43,4	0		25,9	-11,6	1	1	64,5	10,1		
Murcia	-18,24		11,9	45,1	0	0	5,8	-65,1	1		13,7	-13,3			68,6	15,3		
Tarragona	-18,69		3,9	-7,1			7,6	-55,6	0	1	18,5	-8,4	0	0	70,0	19,7		
Valencia/València	-18,75		2,9	0,0			6,4	-54,9	0	0	17,0	-9,1	0	0	73,7	14,6	0	0
Huelva	-18,89		24,8	81,0	3	1	6,1	-56,4	0	0	9,0	-18,2			60,2	-1,8		
Teruel	-20,03		10,8	6,9	0	0	10,0	-33,3	2	0	19,2	0,5	0	0	60,1	7,7		
Almería	-20,65		17,4	1,2	1	2	5,2	-73,9		2	4,5	-40,8			72,8	31,6	0	
Albacete	-20,81		10,3	22,6	0	0	4,6	-64,9			12,9	-23,2			72,2	17,0	0	
Pontevedra	-21,45		5,2	-18,8			6,5	-44,4	0		20,1	-5,6	0	0	68,2	12,5		
Jaén	-21,47		14,9	-13,4	1	2	4,3	-65,0			10,6	-28,9			70,2	26,3		
Ávila	-21,66		10,4	9,5	0	0	10,9	-37,4	3	1	10,1	-29,4			66,7	16,8		
Ciudad Real	-21,83		8,1	14,1	0	0	7,3	-61,0	0	1	15,0	0,7	0		69,7	17,7		
Ourense	-22,06		4,7	-40,5			7,7	-27,4	0		18,1	-10,0	0	0	69,5	13,4		
Córdoba	-22,58		10,5	-20,5	0	1	5,4	-80,0			12,4	2,5			71,7	17,2		
Cuenca	-23,10		17,2	26,5	1	1	6,3	-61,6		1	16,2	-9,0	0	0	60,2	15,3		
Castellón/Castelló	-23,80		6,9	50,0			4,3	-71,5		0	21,1	-10,2	1	1	67,7	19,0		
Cádiz	-25,95		1,6	-51,5			5,2	-63,4		0	8,6	-18,9			84,6	17,7	1	1
Total Nacional	-14,8		4,1	-2,4			5,9	-54,6			13,9	-14,7			76,1	14,4		
MEDIA	-15,55		7,03	-2,09			6,37	-52,33			14,73	-14,14			71,88	15,04		
DESV TÍPICA	5,27		5,27	30,97			1,45	11,22			5,71	11,95			6,80	6,29		

Antes de entrar en las conclusiones provinciales del Cuadro anterior, y atendiendo a la estructura del PIB sectorial a precios de mercado, la distribución del VAB por sectores y la productividad aparente de los ocupados para España se recogen en el Cuadro siguiente, en el que se aprecia que la dinámica de cambio estructural sigue la evolución de la ocupación, si bien con una menor incidencia en los sectores que presentan una menor productividad aparente, como son, fundamentalmente, la agricultura, la construcción, los servicios profesionales y los artísticos.

Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2010	PIB pm Oferta (Precios corrientes)					ESTRUCTURA PIB pm Oferta (Precios corrientes)					PRODUCTIVIDAD APARENTE OCUPADOS					variación productividad	
	2014T3	2011T4	2008T2	2004T2	1996T1	2014T3	2011T4	2008T2	2004T2	1996T1	2014T3	2011T4	2008T2	2004T2	1996T1	2011T4/2008T2	2014T3/2011T4
Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario	265.102	267.318	280.470	213.211	119.405	100	100	100	100	100	14.588	14.161	13.060	11.298	8.590	108	103
Producto interior bruto a precios de mercado																	
VABpb Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	6.280	6.178	6.884	7.065	5.205	2	2	2	3	4	8.826	8.015	8.403	7.536	5.121	95	110
VABpb Industria	42.632	43.097	46.737	36.797	24.044	16	16	17	17	20	18.815	17.638	15.366	11.942	9.198	115	107
Industria. Industria manufacturera	32.020	33.239	37.838	31.089	19.861	12	12	13	15	17	15.798	15.109	13.479	10.857	8.169	112	105
VABpb Construcción	13.293	17.201	28.879	21.182	10.076	5	6	10	10	8	13.519	13.512	11.522	9.517	8.228	117	100
VABpb Servicios	179.097	180.325	176.341	127.066	71.868	68	67	63	60	60	12.601	12.531	11.672	10.065	7.945	107	101
Comercio, transporte y hostelería	58.518	56.995	56.925	44.564	26.926	22	21	20	21	23	10.461	10.090	9.192	8.491	7.142	110	104
Información y comunicaciones	9.685	10.766	11.149	8.809	4.295	4	4	4	4	4	21.193	22.537	23.324	21.859	16.577	97	94
Actividades financieras y de seguros	8.328	10.554	13.621	9.094	5.258	3	4	5	4	4	23.499	27.636	32.869	24.672	15.312	84	85
Actividades inmobiliarias	29.079	27.186	23.132	14.228	6.035	11	10	8	7	5	151.374	142.859	98.855	89.823	132.930	145	106
Actividades profesionales	17.869	18.446	18.779	12.289	6.150	7	7	7	6	5	8.580	8.820	8.295	7.545	7.731	106	97
Administración pública, Sanidad y Educación	45.219	46.018	42.995	30.572	18.949	17	17	15	14	16	11.647	11.593	11.250	9.189	7.063	103	100
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	10.399	10.360	9.740	7.540	4.255	4	4	3	4	4	6.302	6.353	5.719	5.050	3.703	111	99
Impuestos netos sobre los productos	23.800	20.517	21.629	21.071	8.212	9	8	8	10	7							

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En la evolución de la productividad, como ya sucedía con las horas trabajadas, salvo en agricultura y actividades financieras, la evolución en el período 2012-

2014 es significativamente peor que la del 2008-2011. Y también se aprecia que la productividad aparente sólo desciende, con la crisis, en los servicios de Informática y comunicaciones, y en actividades financieras, al ser mayor la pérdida de empleos que la reducción en el VAB del resto de actividades en el período, con lo que el cociente aumenta.

Las conclusiones globales del proceso resaltan la escasa relevancia de la agricultura en el país y su peso decreciente, que también es la dinámica presente en industria y construcción desde el inicio de la crisis, abocando cada vez en mayor medida al país a su dependencia de un sector servicios en el que el comercio, transporte y hostelería juega un papel crecientemente preocupante. También destaca el resurgir de la actividad inmobiliaria y su muy elevada productiva relativa aparente.

En relación a la actividad y especialización productiva provincial, tal y como se apreciaba en el Cuadro de páginas anteriores, en agricultura destaca el crecimiento extremo de la participación de Huelva (pasa de un nivel de especialización productiva de 1, en los inicios de 2008, al máximo de 3 al final de 2014) y Salamanca (pasa de un nivel de especialización productiva de 0, en los inicios de 2008, a 1 al final de 2014); el muy alto de Palencia (pasa de un nivel de especialización productiva de 0, en los inicios de 2008, a 1 al final de 2014), Sevilla, Murcia, Castellón, Alicante y Huesca; y el significativo de Málaga, Cuenca, Albacete, Segovia, Ciudad Real, Badajoz y La Rioja. En muchos casos es la mayor caída del empleo en construcción e industria la que explica ese incremento de peso de la agricultura. En el otro extremo destaca la reducción muy significativa del peso agrícola en Álava, Madrid, Cádiz, Barcelona, Bizkaia, Guadalajara, Ourense y Burgos; y significativa en A Coruña, Pontevedra, Lugo, Asturias, Cantabria, León, Zamora, Valladolid, Soria, Córdoba, Baleares y Las Palmas. No se detecta una norma territorial homogénea en esta dinámica y sus causas, aunque las principales RFU y AM siguen perdiendo peso en una agricultura ya absolutamente marginal en sus áreas de influencia.

En relación a la actividad y especialización productiva provincial del sector de la construcción, las tendencias no difieren de la dinámica nacional, con pérdidas superiores al 50% de empleos en el sector, si bien, nuevamente, aparecen diferencias sustanciales de unas provincias a otras. Con pérdidas inferiores al 40% de los ocupados se encuentran Ourense, Zamora, Teruel, Soria, Ávila, Huesca, Salamanca y León, todas ellas, salvo Salamanca, con niveles de empleo superiores a la media, que es máximo en Ávila (nivel de especialización 3), muy elevado en Teruel (nivel 2) y significativo (nivel 1) en Zamora, Soria y Huesca. Otras provincias con especialización en el sector de la construcción, como Lleida o Baleares, aunque con pérdidas importantes de ocupación, éstas se mantienen por debajo de la media, manteniendo su especialización en el sector (nivel 1). Provincias con pérdidas significativas por encima de la media son Cantabria, Córdoba, Segovia (pierde su nivel 1 de especialización en el sector en el período), Ciudad Real (pierde su nivel 1 de especialización en el sector en el período), Valladolid, Cuenca (pierde su nivel 1 de especialización en el sector en el período), Málaga y Cádiz. Y provincias con una pérdida aún mayor (superiores al 63,5% de ocupados) son Santa Cruz de Tenerife, Toledo, Albacete, Jaén, Murcia

(pierde su nivel 1 de especialización en el sector en el período), Sevilla, Las Palmas, Granada (pierde su nivel 1 de especialización en el sector en el período), Castellón y Almería, provincia con la máxima pérdida que le hace pasar de un nivel de especialización 2, en el sector, a estar por debajo de la media en los empleos del sector, destacando como la provincia en la que ha tenido mayor incidencia la crisis de la construcción.

En relación a la actividad y especialización productiva provincial del sector industrial, que es el que presenta una mayor productividad aparente media en España, destaca la mejora relativa registrada en Burgos, con un incremento muy sustancial de la ocupación relativa en este sector, seguido del también positivo de Sevilla, Córdoba, Asturias, La Rioja, Girona, Ciudad Real y Teruel. Con reducción del empleo, pero a cifras distantes de la media de reducción del empleo en el sector, se encuentran León, Valladolid, Pontevedra y Navarra. En el otro extremo se encuentran Las Palmas, Almería y Santa Cruz de Tenerife que, partiendo ya de niveles mínimos de ocupados en la industria, siguen disminuyendo fuertemente esta participación. Y lo mismo sucede, aunque en menor medida, con Málaga, con circunstancias similares, o con Lugo, Jaén, Ávila y Zamora, en las que la problemática está muy ligada a su despoblamiento y pérdida general de actividad. También hay una caída significativa respecto a la media en el empleo industrial en las Baleares, Albacete y Bizkaia, explicado en la primera por motivos de especialización turística, en Albacete por la fuerte pérdida de empleos inducida por la crisis de la construcción e industrias auxiliares, y en el caso de Bizkaia por el progresivo desplazamiento que registra de la industria por los servicios. A finales de 2014 destaca la muy alta especialización industrial relativa provincial por número de ocupados en el sector, de Álava (nivel 2) y la alta, con nivel 1, de Gipuzkoa (que pasa del nivel 2 al 1 en el período), Castellón, Navarra, La Rioja, Burgos y Girona (que pasa del nivel 0 al 1 en el período). Barcelona pierde el nivel 1 de especialización que tenía al inicio del periodo.

En relación a la actividad y especialización productiva provincial, por ocupados, del sector de los servicios, los cambios se encuadran en un incremento sostenido del peso de los empleados en este sector en el ámbito nacional. No obstante, las variaciones en el período considerado inciden claramente con aumentos muy elevados en Almería y Toledo, con aumentos elevados en Jaén, Lugo y Zamora y con aumentos significativos respecto a la media en Segovia, Cantabria, Tarragona, Castellón, Granada y Cáceres, todas ellas provincias en las que la especialización en el sector no estaba presente y en la que la ganancia relativa de peso del sector servicios no es independiente de la mayor pérdida de empleos en los otros sectores. En el otro extremo, con ganancias del peso de la ocupación relativa en el sector significativamente por debajo de la media, se encuentran Guadalajara, León, Madrid (única provincia que con Málaga y Las Palmas tiene especialización de nivel 2 en el sector, aunque por motivos diferentes – administración general del estado y financiera- de aquellas), Burgos, Huesca, Sevilla, Asturias y Badajoz. Con ganancia de empleo muy reducida están Teruel, La Rioja y Palencia. Y con disminución del empleo en el sector en el período se encuentran Salamanca (que pierde el nivel 1 de especialización en el sector que tenía) y Huelva.

La dinámica señalada tiene consecuencias desde el punto de vista de la producción total y de su distribución (renta per cápita). Respecto al ámbito provincial estas consecuencias sólo se disponen para el 2011, si bien también se dispone de los cambios estimados por el INE para las CCAA hasta 2013. Atendiendo a estas segundas, la primera consideración es que la distribución regional de la renta per cápita se vuelve progresivamente más desigual desde 2008 a 2011 y desde 2011 a 2013, incrementándose entre 2008 y 2013 en un 11% el coeficiente de variación de la distribución, en un 9% la desviación típica de la distribución, y en un 5% el cociente entre la mayor y menor renta per cápita regional. Adicionalmente, la tipología resultante de la situación de la renta per cápita y de la dinámica 2008-2013, se aprecia en el Cuadro siguiente. En el mismo se constata la positiva evolución y situación relativa del País Vasco y Cataluña, sobre todo, aunque también de Navarra y La Rioja. En el otro extremo, destacan negativamente evolución y situación relativa de Andalucía, Castilla la Mancha y Comunidad Valenciana.

VALORES NORMALIZADOS	NIVEL RENTA PER CÁPITA 2013				
DESCENSO RENTA PER CÁPITA 2008-13	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO
MUY BAJO	CATALUÑA	RIOJA, LA	CASTILLA Y LEÓN		
	PAÍS VASCO		GALICIA		
BAJO	NAVARRA				
MEDIO	MADRID	ARAGÓN	CANTABRIA	CANARIAS	EXTREMADURA
			ASTURIAS		
ALTO			BALEARS, ILLES		ANDALUCÍA
					CASTILLA - LA MANCHA
MUY ALTO				COM.VALENCIANA	

En todo caso, la situación provincial matiza esa evolución y estado de cada autonomía en su conjunto.

VALORES NORMALIZADOS	NIVEL RENTA PER CÁPITA 2011					
VARIACIÓN RENTA PER CÁPITA 2008-11	MUY ALTO	ALTO	ALGO ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO
ALTA POSITIVA				Soria	Zamora	
POSITIVA		Gipuzkoa		Lugo	Ourense	
				Palencia		
BAJA NEGATIVA	Álava	Burgos		León	Ávila	Cáceres
				Coruña, A	Cuenca	
MEDIA NEGATIVA		MADRID	RIOJA, LA	Castellón	Palmas, Las	Córdoba
		NAVARRA	Zaragoza	CANTABRIA	Salamanca	Jaén
		Bizkaia	Teruel	Segovia	Santa Cruz de Tenerife	Badajoz
		Lleida	Valladolid	ASTURIAS	Ciudad Real	
		Tarragona			Albacete	
		Girona			Huelva	
		Barcelona				
		Huesca				
ALTA NEGATIVA				Valencia	Sevilla	Cádiz
				BALEARS, ILLES	Málaga	Granada
MUY ALTA NEGATIVA				Pontevedra	MURCIA	
				Guadalajara	Alicante	
EXTREMA NEGATIVA					Toledo	Almería

En principio, entre 2008 y 2011 aumentan las desigualdades, con un coeficiente de variación de la distribución que pasa del 20 al 21%, con un 5,6% de incremento, que es de un 6,8% en la desviación típica y en un 3% el cociente entre la mayor y menor renta per cápita, en sólo tres años, con lo que podemos concluir que tanto a nivel regional como provincial las desigualdades territoriales se incrementan. Y atendiendo a las provincias con significación en su renta per

cápita y dinámica entre 2008 y 2011, se aprecia en el Cuadro anterior que sólo Gipuzkoa mantiene un crecimiento positivo en su renta per cápita de entre las provincias de alto nivel de esa renta. Las otras provincias en que crece la renta per cápita son de niveles medios y bajos de renta per cápita; y en ellas actúa tanto un menor decrecimiento del PIB como una mayor pérdida de población que hace que su renta per cápita aumente.

Considerando todos los datos señalados hasta ahora, así como los datos disponibles de las Encuestas de Población Activa correspondientes al último trimestre de 2014 y su evolución desde el último trimestre de 2007, se pueden establecer los correspondientes niveles potenciales productivos provinciales y, lo que es más importante a efectos de esta conferencia, los cambios detectados entre ambos períodos, y los previsible para el horizonte del 2020.

PROVINCIA	Estructura Porcentual PIB 2008	% total pobl 2008	Estructura Porcentual nº hab 16-64 2008	Estructura Porcentual ACTIVOS 2008	% empresas total españa 1/1/2008	% total ocupados 2011/14	VALORES NORMALIZADOS 2008	2008 NIVEL POTENCIAL (INTERV HOMOG CORR)	Estructura Porcentual PIB 2011	% total pobl 2011	Estructura Porcentual ACTIVOS TOTAL 2011/14	% empresas total españa 1/1/2012	% total ocupados 2011/14	VALORES NORMALIZADOS 2011	2011 NIVEL POTENCIAL (INTERV HOMOG CORR)	variación 2008/2011 NORMA
Madrid	17,77	13,70	14,04	14,80	15,17	15,16	5,05	1	18,01	13,8%	14,70	15,60	15,58	5,10	1	0,06
Barcelona	13,59	11,73	11,80	12,68	13,97	12,98	3,97	2	13,57	11,6%	12,42	13,94	12,82	3,93	2	-0,04
Valencia/València	5,22	5,48	5,58	5,76	5,55	5,80	1,24	3	5,07	5,4%	5,55	5,41	5,45	1,18	3	-0,06
Sevilla	3,28	4,04	4,09	3,91	3,49	3,71	0,57	4	3,28	4,1%	3,98	3,53	3,68	0,58	4	0,01
Alicante/Alacant	3,38	4,09	4,08	3,87	4,16	3,81	0,62	4	3,16	4,1%	3,87	4,05	3,71	0,57	4	-0,05
Málaga	2,65	3,40	3,43	3,19	3,41	2,98	0,36	5	2,65	3,5%	3,30	3,36	2,93	0,36	5	0,01
Murcia	2,68	3,14	3,10	3,11	2,92	3,12	0,32	5	2,60	3,2%	3,11	2,77	2,96	0,30	5	-0,02
Bizkaia	3,07	2,50	2,48	2,42	2,61	2,49	0,28	5	3,10	2,5%	2,44	2,59	2,68	0,28	5	0,01
Balears, Illes	2,49	2,32	2,41	2,40	2,73	2,36	0,17	6	2,48	2,4%	2,51	2,67	2,41	0,17	6	0,00
Coruña, A	2,29	2,46	2,44	2,33	2,46	2,34	0,13	6	2,35	2,4%	2,36	2,51	2,56	0,15	6	0,02
Cádiz	1,99	2,64	2,70	2,41	1,88	2,18	0,07	6	1,99	2,7%	2,48	1,84	2,08	0,07	6	0,00
Asturias	2,18	2,32	2,33	2,15	2,14	2,17	0,07	6	2,15	2,3%	2,08	2,16	2,18	0,06	6	-0,01
Zaragoza	2,29	2,06	2,05	2,14	1,99	2,21	0,07	6	2,29	2,1%	2,07	1,99	2,20	0,06	6	0,00
Palmas, Las	2,02	2,33	2,45	2,31	2,20	2,17	0,06	6	2,01	2,4%	2,41	2,13	2,12	0,06	6	0,00
Santa Cruz de Tenerife	1,86	2,19	2,28	2,09	1,99	1,98	0,00	7	1,88	2,2%	2,23	1,98	2,05	0,01	7	0,01
Pontevedra	1,84	2,06	2,07	2,02	2,06	2,05	-0,01	7	1,77	2,1%	1,96	2,09	1,96	-0,03	7	-0,02
Tarragona	1,97	1,71	1,72	1,79	1,72	1,83	-0,05	7	2,04	1,7%	1,77	1,66	1,79	-0,04	7	0,01
Gipuzkoa	2,00	1,52	1,51	1,57	1,86	1,64	-0,07	7	2,06	1,5%	1,51	1,74	1,74	-0,07	7	0,01
Girona	1,83	1,58	1,59	1,70	1,50	1,70	-0,10	7	1,85	1,6%	1,67	1,81	1,66	-0,09	7	0,01
Granada	1,43	1,97	1,94	1,80	1,82	1,69	-0,12	7	1,41	2,0%	1,82	1,76	1,67	-0,13	7	0,00
Navarra	1,68	1,34	1,33	1,39	1,28	1,44	-0,18	7	1,73	1,4%	1,36	1,29	1,51	-0,16	7	0,01
Córdoba	1,24	1,72	1,68	1,60	1,46	1,56	-0,20	7	1,23	1,7%	1,67	1,46	1,48	-0,20	7	0,00
Toledo	1,20	1,42	1,42	1,44	1,42	1,43	-0,24	8	1,12	1,5%	1,53	1,37	1,48	-0,25	8	0,00
Almería	1,26	1,48	1,48	1,47	1,32	1,39	-0,23	8	1,11	1,5%	1,53	1,28	1,33	-0,25	8	-0,02
Castellón/Castelló	1,28	1,28	1,30	1,35	1,28	1,38	-0,25	8	1,27	1,3%	1,26	1,24	1,21	-0,26	8	-0,01
Cantabria	1,22	1,26	1,27	1,24	1,18	1,29	-0,27	8	1,22	1,3%	1,22	1,19	1,32	-0,27	8	0,00
Badajoz	1,02	1,48	1,44	1,32	1,21	1,26	-0,29	8	1,01	1,5%	1,35	1,23	1,21	-0,29	8	0,00
Valladolid	1,19	1,14	1,16	1,16	1,05	1,18	-0,30	8	1,22	1,1%	1,16	1,07	1,23	-0,29	8	0,01
Jaén	0,98	1,44	1,38	1,27	1,09	1,23	-0,31	8	0,99	1,4%	1,29	1,06	1,20	-0,30	8	0,00
Lleida	1,08	0,93	0,91	0,94	1,10	0,99	-0,35	8	1,11	0,9%	0,95	1,09	1,02	-0,34	8	0,01
Ciudad Real	0,89	1,13	1,10	1,01	0,96	0,99	-0,37	8	0,90	1,1%	1,05	0,96	0,99	-0,36	8	0,00
León	0,93	1,06	1,03	0,94	0,99	0,96	-0,37	8	0,95	1,0%	0,94	1,01	0,99	-0,37	8	0,00
Huelva	0,85	1,10	1,12	1,02	0,80	0,96	-0,38	8	0,87	1,1%	1,09	0,78	0,93	-0,37	8	0,01
Araba/Álava	1,01	0,67	0,69	0,69	0,65	0,74	-0,41	9	1,04	0,7%	0,71	0,65	0,81	-0,41	9	0,01
Burgos	0,92	0,80	0,79	0,84	0,76	0,86	-0,41	9	0,93	0,8%	0,76	0,79	0,83	-0,41	9	0,00
Albacete	0,67	0,87	0,84	0,84	0,81	0,83	-0,44	9	0,68	0,9%	0,83	0,83	0,80	-0,44	9	0,00
Rioja, La	0,76	0,69	0,68	0,70	0,70	0,72	-0,46	9	0,76	0,7%	0,69	0,70	0,72	-0,45	9	0,00
Cáceres	0,60	0,89	0,85	0,77	0,77	0,72	-0,46	9	0,61	0,9%	0,78	0,79	0,76	-0,46	9	0,01
Lugo	0,61	0,76	0,71	0,69	0,73	0,71	-0,48	9	0,63	0,7%	0,69	0,76	0,78	-0,47	9	0,01
Salamanca	0,64	0,76	0,72	0,68	0,70	0,69	-0,47	9	0,63	0,7%	0,68	0,71	0,73	-0,47	9	0,00
Ourense	0,57	0,72	0,66	0,65	0,69	0,67	-0,49	9	0,59	0,7%	0,62	0,71	0,65	-0,49	9	0,00
Huesca	0,55	0,49	0,47	0,49	0,50	0,51	-0,53	10	0,55	0,5%	0,48	0,50	0,54	-0,53	10	0,00
Guadalajara	0,46	0,51	0,52	0,52	0,40	0,54	-0,54	10	0,46	0,5%	0,56	0,41	0,57	-0,54	10	0,01
Cuenca	0,37	0,47	0,43	0,41	0,44	0,42	-0,57	10	0,38	0,5%	0,40	0,43	0,42	-0,57	10	0,00
Zamora	0,33	0,43	0,39	0,35	0,37	0,36	-0,59	10	0,35	0,4%	0,34	0,37	0,36	-0,58	10	0,00
Palencia	0,36	0,38	0,36	0,33	0,32	0,34	-0,59	10	0,37	0,4%	0,34	0,33	0,36	-0,59	10	0,00
Segovia	0,33	0,35	0,34	0,34	0,35	0,33	-0,59	10	0,33	0,3%	0,34	0,35	0,37	-0,59	10	0,00
Ávila	0,30	0,37	0,35	0,34	0,34	0,34	-0,60	10	0,30	0,4%	0,33	0,34	0,33	-0,60	10	0,00
Teruel	0,35	0,32	0,29	0,30	0,28	0,31	-0,60	10	0,34	0,3%	0,28	0,29	0,31	-0,60	10	0,00
Soria	0,20	0,20	0,19	0,20	0,18	0,21	-0,65	10	0,21	0,2%	0,20	0,18	0,22	-0,64	10	0,01
Total Nacional	100,0	100,0%	100	99,726406	100,00	100,0			100,00	100,0%	100,00	100,00	100,0			
MEDIA	2,0	0,0	2,00	1,99	2,00	2,00	0,00		1,99	0,0	1,99	2,00	1,99	0,00		
DESV TIP	3,0	0,0	2,50	2,64	2,78	2,69	1,00		3,01	0,0	2,61	2,82	2,71	1,00		

Las provincias, en su inclusión en los niveles normalizados de potenciales totales ligados a las variables de producción, empresas totales, activos u ocupados, en los datos de 2011 respecto a los de 2008, no sufren variaciones en el correspondiente nivel potencial establecido, si bien hay que señalar que Madrid sí incrementa significativamente sus potenciales relativos respecto a la media, ya que mejora en todas las variables salvo en el porcentaje de activos. Y en el lado negativo, hay que destacar la pérdida de potenciales relativos de Barcelona, Alicante y Valencia, aunque en todos los casos sin cambiar de nivel. El resultado es una jerarquía que, como se aprecia, viene dada por: primer nivel (Madrid);

segundo (Barcelona); tercero (Valencia); cuarto (Sevilla y Alicante); y quinto (Málaga, Murcia y Bizkaia), todos ellos con importancia del sector servicios, fundamentalmente en Madrid y Málaga, una cierta significación del sector industrial en Barcelona, Valencia y Alicante, y del sector construcción en Valencia. El último nivel (nivel 10) tampoco registra variaciones entre 2008 y 2011, encontrándose en el mismo, de mejor a peor, las provincias de Huesca, Guadalajara, Cuenca, Zamora, Palencia, Segovia, Ávila, Teruel y Soria. En todas ellas, salvo en Guadalajara, el empleo agrícola tiene un peso superior a la media provincial española, al igual que también sucede con la construcción, salvo en el caso de Cuenca.

Considerado lo que sucede en el ámbito provincial, es oportuno señalar que no existen grandes diferencias entre la situación provincial y la que corresponde a los principales elementos del sistema de ciudades de cada provincia y del conjunto del Estado. De hecho, en las provincias más urbanizadas son las RFU, AM o AU las que registran la mayor ocupación, producción y productividad, dada la concentración de empresas y empleo en los principales núcleos y su área de influencia, y la reducida incidencia y productividad del empleo agrario salvo en provincias singulares (Almería, Murcia, etc.).

4.3.2. STOCK DE CAPITAL PRODUCTIVO EN EL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL.

La inversión pública y privada en capital fijo productivo configuran uno de los activos más importantes para la definición de los potenciales de un territorio. La evolución de esta variable y su materialización en stock de capital fijo territorial provincial, hasta 2011, ha sido realizada por parte del IVIE (2014) y los datos correspondientes se recogen en el Cuadro siguiente. Como en él se aprecia, las provincias más destacadas en potenciales económicos, nivel de urbanización y consolidación de áreas metropolitanas, son las que presentaban también un mayor dinamismo y relevancia en el volumen diferencial de inversiones públicas desarrolladas en las mismas, lo que lleva a una distribución provincial del stock de capital global, hasta 2011, claramente sesgado hacia esas áreas de mayores potenciales económicos. Concretamente, se aprecia la extrema concentración del stock de capital productivo en Madrid (16,5% del total) y, en menor medida en Barcelona (12,9% del total). Quedan lejos Valencia (5,25% del total) y Alicante (3,51% del total) que son las otras dos provincias con valores significativamente destacados respecto a la media. En el otro extremo también se repiten las distribuciones de capital que se encontraban al analizar los potenciales productivos provinciales, quedando en las últimas posiciones, con stock significativamente por debajo de la media: Guadalajara, Cuenca, Teruel, Palencia, Segovia, Zamora, Ávila y Soria.

DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DEL CAPITAL NETO NOMINAL 2011 Y EVOLUCIÓN 2006-2011 DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES RELATIVAS.

PROVINCIA	Total	Infraestructuras públicas 2011	Infraestructuras viarias 2011	INFR.VIARIAS VAR 2006-2011	Infraestructuras ferroviarias 2011	INFR.FERRO-VIARIAS VAR 2006-2011	Infraestructuras portuarias 2011	INFR.PORTUARIAS VAR 2006-2011	Infraestructuras aeroportuarias 2011	INFR.AEROPORTUARIAS VAR 2006-2011	Infraestructuras urbanas de CC.LL. 2011	Viviendas 2011	VIVIENDAS VAR 2006-2011	TIC 2011
Madrid	16,50	11,50	7,21	0,95	19,31	-5,54	0,00	0,00	14,11	-9,48	15,77	16,28	-2,46	25,30
Barcelona	13,80	10,01	6,81	0,14	17,95	2,84	0,29	-0,23	19,29	-3,84	13,17	13,17	-1,29	14,24
Valencia/Valencia	5,25	4,73	3,49	-0,52	5,97	0,29	8,89	-0,48	1,78	0,31	5,32	5,69	0,09	4,69
Sevilla	3,51	2,72	2,62	0,05	2,02	0,51	2,15	-0,21	3,52	1,83	2,70	4,57	-0,65	1,91
Coruña, A	3,27	2,74	2,59	-0,12	2,98	-0,55	2,52	0,09	1,71	-0,64	3,33	3,23	0,53	3,19
Bizkaia	2,85	3,51	2,83	0,20	3,49	0,92	2,76	-0,48	8,90	5,02	4,12	3,67	-0,11	1,73
Baleares, Illes	2,84	2,32	2,27	0,23	0,72	-0,01	2,62	-0,01	0,41	0,10	2,77	3,08	0,45	2,23
Santa Cruz de Tenerife	2,62	1,60	0,99	0,01	0,41	-0,12	3,85	0,34	7,00	-0,92	2,11	3,07	-0,19	2,63
Murcia	2,55	2,81	2,92	0,07	2,18	-0,62	6,57	-1,80	1,44	-0,50	2,75	2,08	-0,03	2,65
Zaragoza	2,39	1,66	1,43	-0,22	0,30	0,09	4,60	-0,33	4,17	-0,04	2,00	2,49	0,24	2,31
Palmas, Las	2,34	2,92	2,90	0,12	3,45	1,85	8,81	1,84	2,50	0,95	1,23	2,06	0,21	2,73
Alicante/Alacant	2,23	3,57	4,12	-0,06	2,34	-0,07	8,54	1,43	0,40	-0,09	2,68	1,97	0,19	1,70
Gipuzkoa	2,09	2,43	1,99	-0,05	4,52	-1,44	0,00	0,00	0,53	0,21	2,73	1,78	0,17	2,22
Tarragona	2,06	2,11	2,39	0,01	2,59	-0,82	4,34	-0,24	0,63	0,25	1,37	2,06	-0,49	1,82
Navarra	1,88	2,20	2,00	0,16	1,28	0,43	8,26	0,35	0,68	0,15	2,28	2,01	0,21	1,56
Náhuja	1,84	1,79	1,51	-0,38	0,00	0,00	-2,21	-0,45	5,54	-0,66	2,40	1,39	-0,01	2,20
Asturias	1,82	1,77	2,07	0,16	2,04	1,01	0,73	0,07	0,91	0,37	1,63	2,02	-0,34	1,27
Pontevedra	1,80	1,47	1,75	-0,43	1,21	-0,26	2,03	-0,62	0,16	0,02	1,68	1,81	0,12	1,90
Cádiz	1,69	1,44	1,84	-0,48	0,32	-0,09	0,00	0,00	0,37	0,15	2,49	1,61	0,15	1,79
Valladolid	1,67	2,10	2,39	-0,04	2,08	1,13	3,83	-0,09	0,69	0,18	1,03	1,59	0,11	1,70
Badajoz	1,49	2,00	2,52	0,42	0,96	0,62	0,65	0,00	0,41	0,01	1,44	1,68	0,15	0,95
Girona	1,44	1,53	2,07	0,08	1,27	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,83	1,69	0,49	0,84
Córdoba	1,37	1,64	1,71	0,11	2,44	-1,21	0,00	0,00	0,41	0,28	1,73	1,37	0,33	1,14
Ciudad Real	1,31	1,07	1,20	0,02	1,04	0,16	0,00	0,00	0,23	-0,01	1,42	1,27	0,23	1,40
Granada	1,30	1,36	1,63	-0,23	0,86	-0,32	2,42	0,25	0,49	0,49	1,22	1,47	0,02	0,67
Lleida	1,28	1,71	2,29	0,03	0,54	-0,21	2,48	-0,32	0,41	0,07	1,37	1,38	0,19	0,78
Huelva	1,19	1,67	1,76	-0,04	0,54	0,04	0,00	0,00	0,08	0,04	0,89	0,88	0,18	1,39
Jaén	1,14	1,32	1,52	0,00	0,52	0,32	2,00	-0,11	0,60	0,04	1,65	1,32	0,17	0,74
Toledo	1,14	1,18	1,33	0,03	1,10	-0,90	0,00	0,00	1,55	-2,28	1,04	1,11	0,57	1,01
León	1,09	1,91	2,24	-0,17	2,38	0,40	0,00	0,00	0,51	0,29	1,20	0,88	0,07	0,79
Cantabria	1,04	1,66	2,22	0,18	1,30	-0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,63	0,83	-0,03	0,88
Almería	1,00	1,22	1,28	-0,01	0,33	0,07	3,03	-0,31	0,00	0,00	1,28	1,02	-0,07	0,85
Albacete	0,98	1,31	1,90	0,11	0,54	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	1,24	0,97	0,10	0,85
Castellón/Castelló	0,88	1,06	1,64	-0,01	0,64	0,02	0,00	0,00	0,25	0,17	0,81	0,88	0,00	0,61
Burgos	0,78	1,15	1,61	0,07	0,37	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,65	-0,05	0,49
Ourense	0,76	0,74	1,03	-0,18	0,16	-0,02	0,00	0,00	0,17	0,03	0,87	0,80	0,12	0,56
Lugo	0,75	1,04	1,08	-0,02	1,52	0,56	0,00	0,00	0,07	-0,01	0,84	0,72	0,17	0,67
Rioja, La	0,74	0,96	1,33	0,20	0,32	-0,10	0,00	0,00	0,12	-0,03	0,55	0,76	0,03	0,45
Araba/Álava	0,72	0,67	0,98	-0,31	0,33	0,10	0,00	0,00	0,37	-0,06	0,77	0,71	-0,05	0,54
Cáceres	0,70	1,40	1,51	0,12	0,73	-0,12	0,00	0,00	0,25	-0,02	0,91	0,57	-0,04	0,44
Salamanca	0,69	1,25	2,16	0,22	0,35	-0,02	0,78	-0,07	0,00	0,00	0,29	0,61	0,06	0,58
Huesca	0,64	0,85	1,11	-0,17	0,95	0,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,57	0,05	0,61
Guadalajara	0,57	0,78	0,91	-0,02	0,82	-0,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,69	0,13	0,36
Teruel	0,49	1,15	1,47	-0,01	1,89	1,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	0,41	0,13	0,29
Cuenca	0,45	0,68	1,09	0,02	0,20	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,68	0,30	0,06	0,34
Palencia	0,40	0,72	0,89	0,09	0,83	0,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,44	0,35	-0,01	0,27
Zamora	0,40	0,68	0,87	0,02	1,10	-0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25	0,41	0,01	0,22
Segovia	0,39	0,64	1,02	-0,08	0,26	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,37	0,01	0,25
Ávila	0,37	0,50	0,72	-0,04	0,23	-0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,39	0,01	0,21
Soria	0,22	0,47	0,67	0,04	0,49	-0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23	0,18	0,00	0,13
Total Nacional	99,82	99,71	99,87	-0,01	100,00	0,00	98,28	-0,12	99,65	0,03	99,38	99,85	-0,01	99,80
MEDIA	2,00	1,99	2,00	0,00	2,00	0,00	1,97	0,00	1,99	0,00	1,99	2,00	0,00	2,00
DESV TIP	2,79	1,99	1,25	0,21	3,59	1,05	2,92	0,51	5,49	1,69	2,77	2,76	0,44	3,96

4.3.3. POTENCIALES Y STOCK DE CAPITAL PRODUCTIVO EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE.

Es importante señalar la importancia que en este stock de capital presentan las infraestructuras de transporte, si bien con respecto a este último sistema, variables como la accesibilidad o los índices estructurales derivados de la consideración de las variables relacionadas con la misma, tienen una importancia más destacada desde la perspectiva de las ventajas comparativas provinciales asociadas a este sistema. Y tampoco podemos olvidar que el papel del sistema de transporte sobre el Modelo territorial y sobre la evolución socioeconómica relativa de unos territorios respecto a otros, no es independiente del propio nivel de complejidad de las redes y sistemas asociados (a mayor extensión y complejidad, los efectos marginales de las nuevas actuaciones son significativamente decrecientes). No obstante, la conectividad con un sistema de transportes adecuado es fundamental para los ámbitos de producción y para los mercados ligados a bienes y servicios materiales no “virtualizables”. Los grandes centros de producción y focos de demanda (regiones funcionales urbanas –RFU- o áreas metropolitanas -AM) necesitan una conectividad adecuada a los “hubs” de interconexión mundial y al resto de centros globales de su área de influencia (RFU o AM). Como se aprecia en el Cuadro anterior en éstas el stock de capital en infraestructuras de transporte tiene un peso singular. Así, Madrid y Barcelona tienen un stock de capital, en 2011, claramente destacado del resto. Valencia, Málaga y en esta variable Asturias, son las otras tres provincias con valores

significativamente sobre la media. Por el lado negativo en esta activo destacan, de mejor a peor: La Rioja, Salamanca, Álava, Ourense, Guadalajara, Teruel, Palencia, Segovia, Zamora, Ávila, y Soria. Como también se aprecia en el Cuadro, puertos y aeropuertos marcan una cierta singularidad provincial que matiza el stock de capital en viarios y ferrocarriles, más homogéneo para todo el territorio nacional. En carreteras dentro de la península, destaca la situación relativa muy negativa de Ávila y Soria, y en infraestructuras ferroviarias la de La Rioja y Teruel.

Los cambios producidos entre 2006 y 2011 en este stock de capital relativo en el sistema de transportes reflejan el proceso desigual de inversión pública en el mismo, destacando al respecto las siguientes evoluciones más significativas con respecto al cambio medio:

VARIACIÓN DEL STOCK DE CAPITAL RELATIVO NETO PROVINCIAL POR INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS ENTRE 2006 Y 2011.

VIARIAS Variación muy positiva	Madrid	Granada	Murcia	Lugo						
VIARIAS Variación positiva	Salamanca	Málaga	Lleida	Girona	Cádiz	Barcelona	Huesca	Coruña, A	Córdoba	Jaén
VIARIAS Variación negativa	Sevilla	Ourense	León	Rioja, La						
VIARIAS Variación muy negativa	Sta. Cruz Tenerife	Castellón	Álava	Palmas, Las	Gipuzkoa	Navarra	Valencia			
FERROVIARIAS Variación muy positiva	Barcelona	Coruña, A	Pontevedra	Cuenca						
FERROVIARIAS Variación positiva	Girona	Málaga	Granada	Albacete						
FERROVIARIAS Variación negativa	Sevilla	Ciudad Real	Bizkaia	Lleida	Tarragona					
FERROVIARIAS Variación muy negativa	Córdoba	Zaragoza	Madrid							
PORTUARIAS Variación muy positiva	Barcelona	Asturias	Valencia							
PORTUARIAS Variación positiva	Cádiz	Illes Balears								
PORTUARIAS Variación negativa	Cantabria	Las Palmas	Sta Cruz Tenerife	Málaga						
PORTUARIAS Variación muy negativa	Gipuzkoa	Huelva	Bizkaia							
AEROPORTUARIAS Variación muy positiva	Málaga	Barcelona	Alicante							
AEROPORTUARIAS Variación positiva	A Coruña									
AEROPORTUARIAS Variación negativa	Illes Balears									
AEROPORTUARIAS Variación muy negativa	Ciudad Real	Madrid								

En 2014, podemos hablar de un sistema de transporte en España sobredimensionado en algunas áreas territoriales, pero con carencias en el transporte de mercancías por ferrocarril, en su integración portuaria, y en el transporte público metropolitano. De hecho, en lo que se refiere al conjunto del sistema de transportes estatal, la red de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos ya se había completado en buena parte, salvo tramos puntuales, antes

del inicio de la crisis de 2008. La conexión con infraestructuras de calidad (autovías y autopistas, ferrocarril de alta velocidad, y relaciones potenciales entre puertos y aeropuertos con capacidad excedente) entre las principales áreas urbanas del territorio español estaba en gran parte finalizada, sobrepasando incluso en varios casos las necesidades previsibles para la demanda potencial a medio-largo plazo (Radiales de Madrid, por ejemplo).

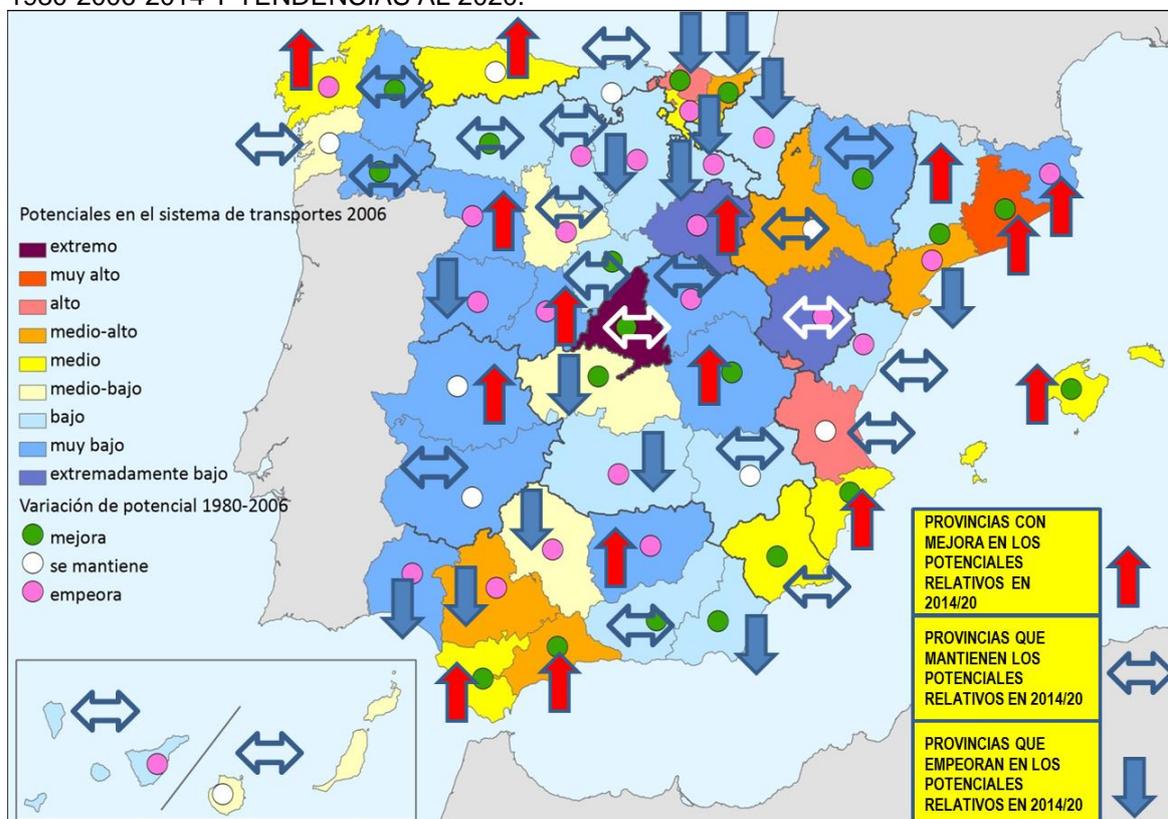
El objetivo de completar los itinerarios inacabados, o el afrontar nuevos itinerarios y trazados, ha sufrido una ralentización desde 2009 que va en incremento hasta, por ahora, los presupuestos del año 2015, en los que el fuerte peso de las elecciones de este año ha significado cambios en la estructura y en el incremento de la magnitud de las inversiones. En todo caso, la evolución seguida desde 2008 hasta 2014, no muestra importantes cambios en los potenciales territoriales relativos asociados a los potenciales de transporte de las provincias españolas, salvo casos puntuales, por la apertura de autovías y tramos del AVE, todos ellos previstos y/o en construcción desde años anteriores a la crisis (PEIT o PITVI). Entre 2011 y 2014 las escasas inversiones relativas anuales de las administraciones públicas en el sector se han centrado en la terminación de obras iniciadas en años anteriores priorizando corredores ferroviarios discutibles desde la perspectiva de la eficiencia (AVE Madrid-Galicia y Ave Madrid-Extremadura, por ejemplo) que tienden a mantener el incremento en las desigualdades en la dotación de infraestructuras, por los beneficios de las inversiones sobre los potenciales de Madrid en el conjunto (si se excluye su participación, las desviaciones típicas asociadas al resto disminuyen radicalmente). Obviamente, las diferencias finales en la accesibilidad vienen muy condicionadas por la distinta localización geográfica provincial, pero el incremento de peso en el total de potenciales de Madrid, incluso tras la crisis iniciada en 2008, está también asociado a su papel central en la mayoría de relaciones de transporte aéreo y ferroviario, junto con el hecho de que la reducción de la demanda afecta en menor medida a Madrid y a los archipiélagos, con lo que su peso relativo en el conjunto se incrementa. De hecho, esta preponderancia de Madrid se ha incrementado en todo el período, desde 1980 a 2014, tanto en carretera como en ferrocarril o aeropuertos, aumentando su diferencia con la segunda provincia (Barcelona) en los indicadores normalizados, y concentrando más del 13% de los potenciales totales normalizados en la actualidad, frente a menos del 7% de finales de los setenta. En términos relativos, las tres provincias que siguen a Madrid: Barcelona, Valencia y Málaga, mantienen sus potenciales relativos, con variaciones inferiores al 10%. En el resto de las provincias existen cambios significativos, en los archipiélagos y en una diagonal que cruza desde Lleida, Zaragoza, Soria, Teruel, Cuenca, Ávila, Jaén a Cádiz, además de Zamora. Sin embargo hay que tener en cuenta que muchas de estas provincias tienen potenciales muy reducidos, con lo que cualquier actuación modifica sensiblemente los mismos. La situación relativa en los potenciales del transporte muestra una aproximación a las ventajas comparativas que aporta el sistema de transporte a cada territorio.

En la Figura 8 se recogen la síntesis de las variables asociadas al sistema de transporte y los potenciales correspondientes de accesibilidad relativa, stock de capital, dotación de infraestructuras de calidad (autovías, autopistas, red AVE y principales puertos y aeropuertos) existentes en 2014, y la evolución de estas

variables tipificadas para 1980, 2006, 2014 y las tendencias definibles para el 2020 según las principales obras presupuestadas para ese horizonte y con financiación de los Fondos de Cohesión Europeos, o previsto que se integren en el Plan Juncker. Complementariamente hay que señalar que los problemas del creciente déficit y endeudamiento público, desde 2008, generan una fuerte reducción de las inversiones, tanto nueva como de reposición, en bienes y servicios públicos, lo que da lugar a la paulatina degradación de los servicios asociados. Los procesos de regresión en las inversiones y servicios públicos se producen en mayor medida en las comunidades autónomas y municipios más endeudados, que son los que se hicieron más dependientes en sus ingresos del sector inmobiliario en el período 1980-2008. La negativa influencia de los déficits y endeudamientos públicos sobre la inversión y los servicios públicos, previsiblemente se mantendrá hasta después del 2020, para llegar al incomprensible déficit del 0% impuesto por el Gobierno actual.

Hay que destacar que todas las provincias mejoran su accesibilidad absoluta con las nuevas actuaciones se produzca o no en ella la inversión, mejorando su dotación si la inversión es en la propia provincia, pero puede empeorar su potencial si lo ha hecho significativamente en menor medida que la media del conjunto de provincias (con flecha azul hacia abajo en la Figura) y mejorará (con flecha roja hacia arriba en la Figura) si presenta una dinámica mejor a lo que lo ha hecho la media nacional. Las provincias con flecha horizontal son las que no cambian significativamente sus potenciales relativos.

Figura 8: POTENCIALES PROVINCIALES NORMALIZADOS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE 1980-2006-2014 Y TENDENCIAS AL 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento (2014) y de A.Serrano et al (2010).

4.3.4. POTENCIALES Y STOCK DE CAPITAL PRODUCTIVO EN VIVIENDAS.

La vivienda y el sector de la construcción tienen una importancia significativa en la definición del Modelo territorial, ya que son actividades básicas de transformación del territorio, a la vez que son el soporte para la residencia de la población y para la actividad en el mismo. Y en este sentido hay que destacar que en España, como ya se señalaba en la Figura 5, se ha registrado una década (1998-2007) de explosiva expansión de la producción inmobiliaria, con una inversión en vivienda que ha llegado a representar, en 2007, un 9 por ciento del PIB, y la construcción un 13% del empleo total, cifras muy por encima del promedio de la UEM, y que han generado un stock de capital en edificios artificialmente sobrevalorados; proceso asociado a una especulación inmobiliaria que ha propiciado un aumento de los precios cuyo resultado ha sido el fuerte incremento del esfuerzo que debían hacer las familias para adquirir una vivienda, y un desproporcionado endeudamiento hipotecario de las mismas⁴. A este proceso han contribuido distintos factores, que también van a influir en la posible tendencia esperable al 2020, con las peculiaridades que se señalarán en cada caso:

- La demanda derivada del ritmo de creación de hogares.
- El fuerte aumento de la población inmigrante y del saldo inmigratorio.
- La reducción de los tipos de interés hipotecarios, basados en una evolución muy positiva del Euribor y en el incremento del acceso al mercado hipotecario en condiciones de financiación excesivamente permisivas.
- La atracción de la inversión privada inmobiliaria por la formación de una burbuja especulativa desmesurada, ante las expectativas de revalorización de la vivienda, olvidando la existencia histórica de ciclos correctores periódicos (los dos últimos: 1979-1986; 1992-1996).
- Una política fiscal y un entorno social favorecedores de la compra de vivienda frente al alquiler, o frente a la inversión del ahorro en otros activos por parte de las familias.

El parque total de viviendas entre 1981 y el censo de 1991, tenía un crecimiento medio de unas 200.000 viviendas/año. Entre los censos de 1991 y 2001 el crecimiento prácticamente se duplica, llegando para ese último año a los 21 millones de viviendas. Entre 2001 y 2008 el incremento de viviendas se hace absolutamente desproporcionado, aumentando el número de viviendas en una media de unas 700.000 viviendas/año. En 2013, el incremento de viviendas nuevas se sitúa en el entorno de las 60.000.

En este marco, hay que señalar que, después del largo período de expansión, 1998-2006, el ajuste del sector se inicia en este último año, se ve acelerado en 2007 y 2008, y tiene su cénit en 2009, si bien los efectos depresivos del mismo han continuado de forma sostenida hasta mediados de 2014, momento en el que la reducción de precios registrada parece apuntar signos de freno al declive del

⁴ El endeudamiento de los hogares sobre el PIB se sitúa en el 88,8%, en 2008 y asciende hasta el 89,5% en 2011. Desde entonces desciende al 82,8% en 2013 y al 79,5% en el segundo trimestre del 2014.

sector, sobre todo entre las viviendas más caras y los edificios más representativos; freno que también se ve incentivado por la entrada de capital extranjero para la adquisición de gangas en el mercado inmobiliario. En el tercer trimestre de 2014 la inversión en vivienda (formación bruta de capital fijo se situaba en el 4% del PIB, menos del 50% del cenit del 9% de 2007, tras representar un 5,3% a inicios del 2012. Y el empleo en la construcción ha bajado del cenit del 13% al 6,7%, a inicios del 2012, y al 5,4% en el tercer trimestre de 2014. La crisis ha generado que el ajuste del sector de la vivienda haya sido radical, con una caída muy significativa en el número de viviendas iniciadas y una devaluación de la riqueza que las mismas significan⁵, revirtiendo la escalada en la misma registrada en España entre 1998 y 2007.

Pero la afección de la caída en el precio de la vivienda producida en estos años se extiende por otros aspectos que afectan significativamente al Modelo territorial. Así, tiene unos fuertes efectos amplificadores a través de toda la economía, al afectar a la capacidad de financiación de hogares y empresas, y al reducir el valor de su riqueza patrimonial, lo que a su vez se traduce tanto en una reducción de la capacidad de consumo, como de la capacidad de inversión productiva o en nuevas viviendas y edificios. Igualmente afecta a la solvencia de las entidades financieras que tienen préstamos a promotores e hipotecas concedidas en el sector, aumenta la morosidad, reduce la oferta de crédito y todo ello se traduce en una disminución de la actividad, del empleo y de la renta que se superponen a la señalada pérdida de riqueza. Además, las administraciones públicas, cuya dependencia de los ingresos con el sector era muy elevada (ingresos por compra-venta inmobiliaria cercanos a los 75.000 millones/año) en particular para los municipios (del orden del 28% de los ingresos municipales, en 2007, habiendo pasado a multiplicar, como media, por ocho, sus ingresos urbanísticos entre 1997 y 2007), pasan a tener déficits importantes que han de cubrir acudiendo al sistema financiero, lo que encarece el crédito, dificulta en mayor medida la financiación privada, y somete a la economía a una espiral de recesión y crisis. Que, adicionalmente se ve asociada con el incremento de los desahucios, de la pobreza y del empeoramiento de las condiciones de vida de una parte muy significativa de la población total.

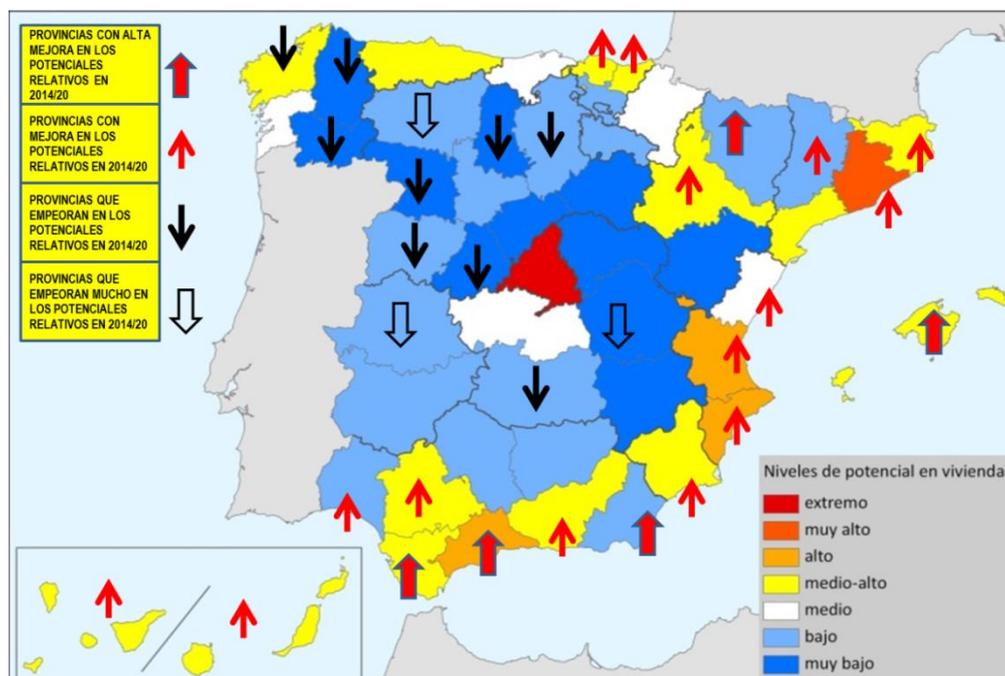
Las consecuencias territoriales finales de los procesos anteriores dependen de la importancia relativa del sector en el conjunto de la economía de cada municipio, comunidad autónoma o conjunto del estado. Sintetizando los potenciales provinciales asociados a: la magnitud relativa de este parque de viviendas, a la valoración relativa y los cambios registrados en el stock de capital en vivienda del Cuadro de páginas anteriores, al precio de la vivienda, a la proporción de

⁵ La riqueza inmobiliaria, estimada por el Banco de España, a partir de los datos de la superficie del parque residencial y del precio medio de las viviendas, ante el fuerte crecimiento desde finales de los noventa, tanto del parque como de los precios inmobiliarios, registra un elevado incremento del porcentaje que la riqueza inmobiliaria llega a representar sobre el PIB español. En el periodo 2000-2004, esta riqueza llega a superar el 20% de crecimiento medio anual, hasta alcanzar un máximo en la valoración del patrimonio de 6 billones de euros en 2008, superando en más de cinco veces el PIB. En 2011 la valoración de la riqueza inmobiliaria se reduce en un 14% desde el valor máximo, situándose en 5,185 billones de euros al final del año. En el tercer trimestre de 2014 la devaluación se ha acelerado desde 2011, llegando a un valor de 4,234 billones, con una reducción del 18% sobre el valor de finales de 2011.

viviendas principales en propiedad, y a la densidad provincial de viviendas, obtenemos una imagen, tanto de la presión relativa que llega a implicar el parque de viviendas sobre el territorio respectivo, como de las ventajas comparativas que estas viviendas pueden representar para la economía provincial. Adicionalmente, los potenciales provinciales en este sector están directamente relacionados con lo que sucede en las principales ciudades del sistema urbano español, cuyas características básicas se pueden considerar en los documentos del Ministerio de Fomento: Boletín Trimestral, del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (tercer trimestre 2014) y “Áreas urbanas +50. Información estadística de las grandes Áreas Urbanas españolas. 2012”. Ministerio de Fomento. 2013.

Como síntesis global, el indicador que integra los distintos elementos provinciales (valores normalizados respectivos de stock y dinámicas) nos permite estimar un potencial provincial relativo, para 2014, y las tendencias previsibles para 2020 asociado a las viviendas, que se recoge en la Figura 11, que nos lleva a destacar el potencial de Madrid, en 2014, con un valor medio normalizado superior a 5 veces la desviación típica sobre los potenciales medios, y de Barcelona, que le sigue con un valor algo mayor de 4. Valencia, Alicante y Málaga, por este orden, integrarían el tercer grupo y, a continuación, van apareciendo el resto de provincias con los Niveles de potencial que se aprecian en la Figura 9.

Figura 9: POTENCIALES DE VIVIENDA PROVINCIALES 2014 Y TENDENCIAS RELATIVAS AL 2020.



Fuente: Elaboración propia, con datos del INE y del Ministerio de Fomento.

Cara a los potenciales para el 2020 hay que tener en cuenta, en primer lugar, el stock de viviendas nuevas no vendido y las nuevas tendencias diferenciales de evolución de los precios, que ya para 2014 implicarán, previsiblemente, un pequeño alza en los mismos, aunque con fuertes diferencias provinciales. Y no hay que olvidar que la demanda derivada del ritmo de creación de hogares va a disminuir en España, porque la población tiende a disminuir con saldos netos

emigratorios, aunque todavía su número de habitantes medio por hogar sea mayor al de la media europea. La crisis ha frenado radicalmente este proceso de creación de nuevos hogares y la tendencia más probable es que esta situación se mantenga en lo que resta de década, revirtiéndose, además, el proceso de compra de vivienda por el del alquiler. La reducción de los tipos de interés hipotecarios basados en el Euribor se mantiene, incrementándose, previsiblemente, hasta 2016, si bien la tendencia, desde entonces, puede ser muy errática. Las facilidades para el acceso al mercado hipotecario han cambiado radicalmente, endureciéndose considerablemente ante el incremento de la morosidad. El endeudamiento privado y la fuerte exposición del sistema financiero español a la edificación dificultan nuevas inversiones inmobiliarias, sobre todo las de base especulativa; pero los fondos buitres exteriores iniciaron un nuevo proceso especulativo ya a finales de 2013, que no ha dejado de intensificarse hasta ahora y que, obviamente, están interesados en generalizar. La demanda exterior turístico-residencial se está aprovechando del alto stock de viviendas litorales en oferta a precio reducido, pero en la segunda residencia nacional las expectativas tendenciales son negativas a medio plazo, y muy variables con los Escenarios a largo plazo; en efecto, para el 2020 el previsible empobrecimiento relativo de las clases medias/bajas y el inevitable encarecimiento de los impuestos por necesidades de financiación de la administración local (IBI, IRPF, patrimonio, tasas de basuras, etc.) van a implicar la salida al mercado de un número creciente de estas viviendas y el deterioro de sus precios, difícilmente compensable por nueva demanda extranjera, salvo en ámbitos litorales puntuales de buena calidad. Además, la política fiscal favorecedora de la compra de vivienda frente al alquiler, o frente a la adquisición de otros activos por parte de las familias, ha sido en gran parte corregida por los cambios legislativos adoptados, por lo que su influencia hacia los Escenarios futuros debería ser más marginal.

Como conclusión, es difícil que se pueda pasar de las 60.000 nuevas viviendas producidas al año, en la actualidad, a las 200.000 que determinarían la tendencia más optimista para el sector. Y son las áreas turísticas, las que tienen una estructura demográfica más ligada a la creación de nuevos hogares, y algunas de las de mayores potenciales económicos con un menor stock de viviendas invendidas, las que generan una tendencia más dinámica en la evolución del sector, tal y como se apreciaba en la Figura 9 anterior.

4.3.5. EL SECTOR TURÍSTICO Y SU INCIDENCIA EN EL MODELO TERRITORIAL.

Con respecto a los sectores con una mayor importancia relativa en la producción y empleo del país y, por lo tanto, también en la definición del Modelo territorial, hay que considerar al sector turístico, que ha sido tradicionalmente uno de los motores de la economía española, tanto a través de su incidencia en la demanda de segunda residencia o de apartamentos turísticos, como a través de la recepción y alojamiento de visitantes (hoteles, transporte, ocio, cultura, congresos, etc.), colaborando a cubrir una parte significativa de las necesidades de financiación externa de la economía española; aspectos estos que se han vuelto a notar de forma significativa a lo largo de 2014.

En efecto, tras la reducción de visitantes que supuso la crisis global iniciada en 2008 se produjo un descenso del PIB turístico del 1,7% en ese año, y del 5,6% de descenso en 2009; cambió de signo para ascender al +1,0% y +1,8%, respectivamente, en 2010 y 2011, como consecuencia de la vuelta a la senda de incremento cuantitativo de los turistas extranjeros; en 2012 se vuelve a producir una caída del 1,9%, por el fuerte descenso de la demanda turística interna asociada a las medidas de austeridad del Gobierno, que inciden fuertemente en la caída de salarios y empleo en el sector; caída que junto a la reforma laboral de 2012 reduce precios e incrementa la atracción sobre la demanda exterior, registrándose ya en 2013 un incremento del 1,0%, que asciende al 2,9% (según EXCELTUR) para 2014; crecimiento consecuencia del mantenimiento del crecimiento de la demanda extranjera (cerca de 65 millones de visitantes, con más de 247.500 pernoctaciones) y del repunte de la española. En todo caso, en el conjunto de los años 2008 a 2014 se registra un descenso del 2,8% en el PIB turístico español. Además, estas demandas mantienen las mismas debilidades que se han ido perfilando a lo largo de los últimos 15 años (destacando la caída del ingreso medio por turista extranjero que se produce desde 2011), pero han conseguido liderar la creación de empleo en 2014 (previsto del orden del 4,1% de incremento en el número de asalariados) en el conjunto de la economía española.

En 2014, las comunidades autónomas con el mejor balance empresarial turístico (según EXCELTUR) son: Canarias, Andalucía, la Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares en el segmento de Sol y Playa y en el caso del turismo interior y cultural, Madrid, La Rioja y Castilla La Mancha (en este caso gracias al tirón de los eventos conmemorativos del IV centenario de la muerte del Greco celebrados en Toledo). Sin embargo, desde la perspectiva del número de viajes y pernoctaciones son La Rioja, Canarias, Castilla y León, País Vasco y Navarra quienes presentan una dinámica más positiva en el período 2008-2013. Como síntesis de las variables turísticas normalizadas (estructura de la oferta, de la demanda, empleo, VAB, precios relativos, y evolución del conjunto de estas variables 1998-2008; 2008-2013), se definen los potenciales turísticos provinciales relativos que se consideran en la definición del Modelo territorial de 2014. Cara a las tendencias previsibles para el 2020 y los potenciales asociados del sector turístico, hay que señalar que se mantiene la necesidad de mejorar su productividad y de introducir modificaciones en el sector que permitan asegurar su sostenibilidad económica y empresarial a largo plazo (control de la oferta turística no reglada, mejora de la calidad de la oferta y de los servicios, combatir la colmatación de playas, etc.) si se quieren mantener potenciales positivos en el turismo fundamental de sol y playa, que es el que mayor incidencia tiene en el conjunto del país. Pero en la situación de consolidación fiscal y ajuste, asumida como política de Gobierno, no es factible prever la disposición de los recursos necesarios para la reconversión de los destinos maduros (áreas turísticas degradadas de las islas y del Mediterráneo, fundamentalmente). Además, los vaivenes en el precio de la energía (que no han actuado significativamente a la baja) y su potencial e inevitable encarecimiento futuro, van a ir acompañados de un encarecimiento paralelo del transporte que no va a dejar de tener repercusión sobre la afluencia vacacional a nuestras costas, y muy particularmente sobre la de fines de semana y puentes. En todo caso, la inestabilidad de los países competidores en el Mediterráneo y la coyuntural reducción de precios de la

energía, junto a la reforma y devaluación salarial española, permiten estimar una evolución positiva del turismo extranjero (beneficiando a los archipiélagos, al turismo cultural, gastronómico y de calidad de reducidos ámbitos litorales mediterráneos y del resto de España) y una cierta recuperación del turismo nacional acompañada a la evolución económica de las clases medias, que es de esperar vaya recuperando la caída de la demanda en las áreas litorales mediterráneas más masificadas, y también en las del Cantábrico que son los destinos principales de este turismo.

POTENCIAL	DINÁMICA					
	MUY FUERTE	FUERTE	MEDIA	BAJA	MUY BAJA	REGRESIVA
EXTREMO		Palmas (Las)	S.C. Tenerife		Balears (Illes)	
MUY ALTO		Barcelona		Málaga	Alicante	Girona
		Madrid				
		Tarragona				
ALTO		Valencia				
		Cádiz				
MEDIO-ALTO	Huelva		Castellón	Almería	Murcia	
			Granada			
			Sevilla			
			Asturias			
			Cantabria			
MEDIO	Vizcaya	Guipúzcoa	Coruña (A)	León	Pontevedra	Lleida
			Navarra	Burgos	Huesca	
			Zaragoza	Toledo		
			Córdoba			
			Salamanca			
			Cáceres			
			Rioja (La)			
			Badajoz			
BAJO			Valladolid	Jaén	Albacete	Cuenca
			Lugo	Ávila	Segovia	Zamora
			Teruel		Ciudad Real	Palencia
			Álava		Guadalajara	
			Soria			
			Ourense			

Como consecuencia, para el horizonte del 2020 la tendencia es una mejora de los potenciales turísticos con ventajas comparativas provinciales en los ámbitos de mayor calidad y en el turismo cultural y de ferias y congresos, con un estancamiento relativo del turismo de sol y playa en ámbitos colmatados/degradados, en los que aunque la demanda pueda seguir aumentando en cantidad, no lo hará en cuanto a su aportación a la economía y empleo de calidad provincial.

4.3.5. INCIDENCIA DEL SISTEMA ENERGÉTICO EN EL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL.

La Unión Europea ha puesto el tema energético entre los asuntos más importantes de su agenda de futuro. La volatilidad de los precios de la energía, el riesgo de interrupción de suministro por parte de países externos a la UE, la falta

de conexión entre las redes eléctricas de los países de la UE y las dificultades de acceso de los distribuidores a los mercados del gas y de la electricidad, son los principales factores que han incidido en las políticas regulatorias de la energía de la UE, junto a los objetivos de lucha contra el cambio climático. El objetivo final es avanzar hacia una economía competitiva baja en carbono para 2050, según se pretende en la Hoja de Ruta (Hacia una economía hipocarbónica y competitiva para 2050 COM(2011) 112 final). En esta Hoja de ruta, la electricidad desempeña un papel central, y gracias a su impulso se pretende eliminar gran parte de las emisiones de CO₂ al horizonte del 2050, sustituyendo parcialmente los combustibles fósiles en el transporte y en la calefacción. Las principales medidas han de ir dirigidas a conseguir un sector eléctrico totalmente descarbonizado, una industria con una muy fuerte mejora en la eficiencia (intensidad energética) y la misma intensidad en la mejora de la eficiencia y en la sustitución parcial de los combustibles fósiles en el transporte y la calefacción.

En este marco, el primer problema a destacar en el sistema energético español es el de su fuertísima dependencia exterior en cuanto al suministro energético, lo que implica tanto riesgos de interrupción del suministro, con la consiguiente grave afección al sistema productivo y al bienestar de los ciudadanos, como elevados pagos económicos al exterior, a precios en cuya formación España tiene un papel absolutamente marginal. De hecho, España presenta una dependencia energética de casi el 100% en petróleo, gas y uranio, y del orden del 82% en el carbón, aunque la interpretación oficial que se hace de la energía nuclear como propia (pese a que casi el 100% de uranio se importa, principalmente de Rusia, Australia y Niger) y la incorporación de las renovables, sitúan esa dependencia oficial global en el orden del 75%. En todo caso, la dependencia energética española es más de un 50% superior a la media de la Unión Europea, lo que muestra la desventaja y alta vulnerabilidad comparativa de la situación energética española.

Un problema adicional del sistema energético español se sitúa en una intensidad energética que debía ser, en función de nuestras condiciones climáticas, mucho más favorable que la de la UE y la de los principales países competidores con España, pero que ante la falta de racionalización en el uso de la energía y la escasa utilización de fuentes renovables para el autoconsumo, se mantiene con destacadas desventajas, convirtiéndose en un elemento más que incide en la pérdida de competitividad frente al comercio exterior. Situación muy relacionada con la ineficiencia de un Modelo territorial promovido desde la década de los setenta hasta el estallido de la burbuja especulativa inmobiliaria, basado en una estructura de viviendas unifamiliares y urbanización dispersa, dependencia del automóvil, polígonos industriales, dotaciones y centros comerciales sacados a las periferias urbanas, reducción de la densidad y edificabilidad urbana, etc..

Atendiendo a los últimos datos disponibles de la participación regional en la producción y consumo de energía, para 2011, según las Encuestas de consumos energéticos industriales del INE, y para 2013 según los datos de producción y consumo energético de REE; y normalizados los valores relativos correspondientes, encontramos la tipología regional de dependencia y vulnerabilidad energética que, según se aprecia en el Cuadro siguiente, nos señala unos consumos unitarios significativamente elevados para Navarra, País

Vasco, Asturias y Cantabria y, en menor medida Aragón, correlacionados claramente con la tipología e importancia relativa industrial de estos territorios. Todos ellos registran incrementos de estos consumos unitarios entre 2007 y 2011 muy significativos en el caso de Navarra, Asturias y Cantabria, a los que habría que añadir Galicia. El País Vasco los incrementa en mucha menor medida. En el otro extremo, con consumos unitarios significativamente menores, se sitúan Madrid, Canarias y Baleares; y menores Andalucía y Extremadura, destacando la fuerte reducción de los consumos en Baleares, Madrid y Castilla la Mancha, entre 2007 y 2011. Estos consumos unitarios, además se asocian a una estructura de fuentes en la que destaca, como media, la electricidad (52% del total en 2011), particularmente en Madrid (63%) y Cantabria (58%); y que alcanza mínimos en Canarias y en Valencia con valores de sólo el 43%. En la Comunidad Valenciana, como en Aragón y País Vasco, es el gas el que juega un papel destacado (más del 36%), siendo los productos petrolíferos los fundamentales en Canarias (36%), Galicia (29%) y Baleares, en la que también destaca el papel del carbón.

Atendiendo a: 1) la vulnerabilidad ligada a la especialización industrial en actividades de alto consumo energético; 2) al modelo urbano y la dependencia del transporte motorizado asociada; 3) a la población que tiene problemas para pagar sus facturas energéticas por consumos energéticos en los hogares elevados (condiciones climáticas de frío); 4) a la Intensidad energética productiva; y 5) al grado de autosuficiencia energética por uso de renovables, podemos tener una idea de las regiones que presentan una mayor vulnerabilidad energética. Los resultados nos señalan la muy positiva situación de Castilla y León, la buena de Extremadura, Galicia y Castilla la Mancha, y la positiva de Navarra, Aragón y La Rioja, todas ellas con una participación significativa de las energías renovables en la demanda energética total. En el lado negativo destacan significativamente Madrid, Canarias, Baleares y País Vasco y, en menor medida, Cantabria, Cataluña, Com. Valenciana y Murcia.

ÁMBITO	Consumos energéticos per cápita miles de euros		% Electricidad	% Gas	% Productos petrolíferos		ELECTRICIDAD 2013 Gwh				ÍNDICE AUTOSUFICIENCIA
	2011	% Variación 2011/2007			2011	2011	2011	2011	Variación DEMANDA % 2013/2011	% DEMANDA/ GENERACIÓN 2013	
Total nacional	0,24	-0,1	52	28	14	2	-3,7	95	100	43,5	23
Navarra, Comunidad Foral de	0,64	20,2	50	33	8	5	-5,1	88	3,6	85,5	43
País Vasco	0,55	4,6	56	36	5	1	-0,4	269	1,0	6,4	4
Asturias, Principado de	0,53	22,2	55	16	22	3	-6,6	77	3,6	38,5	21
Cantabria	0,49	20,9	58	20	8	5	-4,1	197	0,9	23,5	14
Aragón	0,47	8,1	46	41	10	2	-2,0	61	8,8	98,3	45
Galicia	0,36	29,8	56	10	29	2	-3,3	59	17,8	103,3	58
Castilla y León	0,30	-4,3	47	33	15	2	-3,8	44	19,6	164,1	77
Cataluña	0,30	-0,3	56	28	9	2	-2,2	104	8,5	20,5	11
Rioja, La	0,28	-6,1	52	24	21	0	-2,5	85	1,2	84,2	44
Comunitat Valenciana	0,26	-13,2	43	42	11	1	-5,0	136	4,3	18,9	8
Castilla - La Mancha	0,23	-21,3	50	27	17	2	-9,9	51	10,8	104,8	53
Murcia, Región de	0,22	16,4	48	24	11	0	-3,6	133	1,4	20,2	10
Andalucía	0,14	-5,1	46	25	17	2	-4,8	107	12,3	37,4	17
Extremadura	0,13	11,1	52	26	17	4	-7,7	22	5,1	126,5	66
Madrid, Comunidad de	0,09	-24,4	53	21	12	2	-2,8	1846	0,5	1,8	1
Canarias	0,05	-3,2	43	17	36	1	-2,6	100	0,6	7,7	3
Baleares, Illes	0,03	-40,4	49	19	24	7	-1,3	129	0,1	2,3	1

Fuente: Encuesta consumos energéticos industriales INE y REE (2014) "2013. El Sistema Eléctrico Español". (www.ree.es)

Atendiendo a la tipología conjunta de consumos unitarios y de índice de autosuficiencia, podemos clasificar las CCAA en los siguientes grupos:

	AUTOSUFICIENCIA				
NIVEL DE CONSUMO	MUY ALTA	ALTA	MEDIA	BAJA	MUY BAJA
MUY BAJO					Madrid
					Canarias
					Balears, Illes
BAJO	Extremadura		Andalucía		
MEDIO	Galicia	Rioja, La		Cataluña	
	Castilla - La Mancha			Murcia	
	Castilla y León			Com. Valenciana	
ALTO		Aragón			
MUY ALTO		Navarra	Asturias	Cantabria	País Vasco

En España, los Escenarios de futuro en materia energética van a venir fuertemente condicionados desde el exterior por dos tipos de circunstancias. El primer tipo se centra en el ámbito global, y viene condicionado por la evolución de la demanda de los países en desarrollo (BRIC, sobre todo) y la capacidad de responder con nuevos recursos energéticos a precios que, en el Escenario optimista se pueden situar en del orden de 60-85 \$/barril de petróleo tipo Brent. El Escenario más desfavorable para España se centra en un incremento mucho más significativo de la demanda energética global y de los precios, asociados a un mayor crecimiento económico y a una menor capacidad de satisfacer la demanda energética con fuentes alternativas baratas; la incidencia final de este Escenario en los precios llevaría a 120-170 \$/barril Brent. También influye la devaluación del euro frente al dólar, que encarece la factura energética para toda la Eurozona y para España. Obviamente, las regiones de mayor consumo y más vulnerables energéticamente serían las más beneficiadas si se consiguen precios energéticos favorables para la competitividad de los productos y servicios cara a la exportación, si bien también las más perjudicadas si se incrementan los precios de la energía. En todo caso, no hay que olvidar que esta autosuficiencia es sólo potencial, ya que las tarifas energéticas son prácticamente iguales en todos los ámbitos (eléctricas, gas o de los derivados del petróleo) por lo que la autosuficiencia sólo se podría materializar realmente a través del desarrollo de la energía distribuida local, o autoproducida.

Además, hoy por hoy, en España nos encontramos con un sector energético sometido a un exceso de capacidad por la caída de la demanda asociada a la crisis, con una fuerte inseguridad regulatoria y unas renovables en las que la aplicación con carácter retroactivo de nuevas normas han dado lugar a una fuerte inseguridad jurídica y a su inmersión en largos procesos legales de reclamación contra el Estado por daños y perjuicios. Lo que unido a las dificultades de financiación de nuevas inversiones cuestiona la viabilidad de grandes cambios en el horizonte necesario para una mejora en el cumplimiento de los objetivos exigibles por la UE.

4.3.5. LA I+D+i Y SU INFLUENCIA EN EL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL.

En el marco de una globalización creciente, la capacidad de exportar bienes o servicios con ventajas comparativas en precio/calidad, o de mantener o sustituir a las importaciones en la demanda local, dependen cada vez más del conocimiento,

de la capacidad para innovar y adaptarse al uso de las nuevas tecnologías (que incorporan grandes incrementos en las productividades de los factores productivos), y de la capacidad de integrarse en la sociedad de la información, fuente de ampliación y consolidación de mercados. La fuerte dinámica de innovación que caracteriza a la actual sociedad del cambio global, exige procesos de adaptación continua del territorio con la aplicación de las mejoras que estas dinámicas aportan a la eficacia y eficiencia en su funcionamiento.

Un aspecto complementario a tener en cuenta en el campo de las comunicaciones es que el acceso a la Red de comunicaciones de alta velocidad (fibra óptica a 100Mb) se ha convertido en una condición imprescindible para el desarrollo de la economía del conocimiento, y del comercio y servicios en red. Internet ha permitido la incorporación de ciudades de tamaño medio, con buenas condiciones de conectividad en la web, habitabilidad y ambientales, a los procesos globales de intercambio de bienes virtuales (mercados financieros, servicios en red, etc.). Muchas de las aplicaciones actuales de las TIC y del “conocimiento” permiten una mejora sustancial de la eficacia y eficiencia en la gestión de servicios urbanos, la mejora de la intensidad energética de las ciudades, o favorecen la sustitución de una economía del consumo y de la propiedad, por la de la satisfacción racional de los servicios (car-sharing, coche compartido, mercados de intercambio, etc.). Avanzar hacia un territorio inteligente (“smart cities” o “smart spaces”) implica ser capaces de aprovechar el conocimiento y la innovación, junto a internet y las TIC, para mejorar la eficacia, en términos de objetivos socioeconómicos, ambientales o de equilibrio territorial, junto a la eficiencia, en términos económicos y energéticos, del funcionamiento de los sistemas de transporte (favoreciendo una movilidad sostenible), de equipamientos y servicios públicos (favoreciendo las dotaciones a través de la red), de autosuficiencia energética (favoreciendo las redes inteligentes distribuidas y la gestión local integrada de la producción-consumo energético), o la intercomunicación e intercambio virtual directo a través de las redes, con el ahorro en costes y fricciones que el mismo significa.

Atendiendo específicamente a la I+D+i en España, las principales conclusiones a destacar en ese sentido para la evolución seguida entre 2008 y 2014 serían:

1º. Las inversiones en I+D+i se siguen encontrando muy lejos de los correspondientes niveles medios de los países del Euro área y de la media de la UE27, y tras evolucionar desde un 1,05% del PIB, en 2004, a un 1,40% del PIB en 2010, no ha dejado de caer, particularmente desde 2012, hasta cifras del orden del 1,24% en 2013 y del 1,11% del PIB actuales (las cifras del INE varían según cual sea la base contable empleada: 2000, 2008 ó 2010), propiciando la emigración de población altamente cualificada en estas materias. La caída en la inversión en I+D+i del sector privado, tal y como ha venido sucediendo en todas las épocas de crisis (con valles de entre 15 y 11 puntos con respecto a las crestas en la participación de la inversión privada sobre el total de la I+D+i), tampoco ayuda al mantenimiento del sector. En síntesis, la fuerte reducción en los presupuestos de las administraciones públicas y del sector privado en este capítulo, y el abandono de muchas de las acciones e investigaciones iniciadas, hacen difícil que la I+D+i pueda llegar al

- horizonte del 2% del PIB para 2020 (frente al 3% establecido por la UE para ese año) lo que, consecuentemente, llevará a una previsible pérdida de productividad de los factores y de competitividad relativa en el país.
- 2º. La estructura del sistema productivo español plantea dificultades para la investigación científica y la innovación, ya que, como se ha visto en el epígrafe más del 85% de los trabajadores se incluyen en pequeñas sin trabajadores, o con un trabajador, dirigidas al mercado local, que difícilmente pueden competir en mercados más amplios, en los que domina la penetración de empresas europeas y multinacionales, mucho más eficientes e innovadoras.
 - 3º. El análisis efectuado por la Comisión Europea sobre el Índice de Competitividad Regional (RCI 2013), muestra que las Comunidades Autónomas españolas se sitúan en posiciones relativas muy retrasadas, particularmente en lo que hace referencia al indicador de Innovación, tal y como se aprecia en el Cuadro de la página siguiente. Sólo Madrid ocupa una posición relativamente aceptable, aunque muy alejada de las regiones más avanzadas y perdiendo posiciones entre 2010 y 2013. Aunque sus valores en este indicador pueden estar mediatizados por radicar en Madrid gran parte de las dotaciones de la Administración General del Estado asociadas a la I+D+i (Instituciones públicas), ya que analizadas las propias cifras del Gobierno y del INE, las posiciones cambian parcialmente, pasando Madrid, en porcentaje del PIB dedicado a la I+D+i en 2013, a la tercera posición, tras Navarra y el País Vasco. Por encima de la media nacional, en este año, sólo se encuentra, además de las tres anteriores, Cataluña. Y destacan, por su irrelevancia en el sector (por debajo de la mitad de la media nacional) Baleares, Canarias y Castilla la Mancha. Las CCAA cuyo porcentaje sobre dicho PIB ha mejorado significativamente (más del 5% sobre la media) en el conjunto del período 2008-2013, han sido País Vasco, Andalucía y Murcia. Han perdido relevancia final, entre 2008 y 2013, Extremadura, Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, La Rioja, Canarias y Castilla y León.
 - 4º. Los datos sobre stock de capital en TIC, recogido en páginas anteriores, nos muestran una jerarquía clara, para 2011, que reproduce la del resto de indicadores absolutos: Madrid en una posición netamente destacada, seguida de Barcelona y, a mucha distancia, de Valencia. Después, a distancia, Sevilla y, a mucha mayor distancia, A Coruña, Bizkaia y las Illes Balears. En el lado negativo, muy por debajo de la media, Guadalajara, Teruel, Cuenca, Palencia, Zamora, Segovia, Ávila y Soria, reproduciendo también situaciones recogidas a través de otros indicadores de potenciales.
 - 5º. La Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los hogares 2014, del INE, nos muestra una buena situación en cuanto a la dotación de las viviendas en casi todas las CCAA (destaca Madrid, en sentido positivo, con un indicador de síntesis superior a dos veces la desviación típica de la media de dotaciones regionales, seguido, con significación respecto a la media de País Vasco (una vez), y de Baleares, Cataluña, y Navarra (entre 0,5 y una vez). Por el lado negativo destacan Andalucía, Comunidad Valenciana y Castilla y León (entre menos media y una vez la desviación típica) y, en la peor situación, Castilla la Mancha y Extremadura (menos de una vez la desviación típica).

COMPETITIVIDAD REGIONES ESPAÑOLAS EN EL MARCO DE LAS REGIONES EUROPEAS 2013 2010

POSICIÓN DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN EL RCI						
	BÁSICO	EFICIENCIA	INNOVACIÓN	RCI 2013	RCI 2010	RANGO 2010 - RANGO 2013
Madrid	110	46	48	65	59	-6
País Vasco	135	63	140	114	115	1
Navarra	148	101	157	142	159	17
Cataluña	129	148	133	153	106	-47
Cantabria	150	161	167	172	191	19
Asturias	163	171	165	180	195	15
La Rioja	149	160	187	181	205	24
Valencia	142	176	168	182	168	-14
Aragón	159	167	173	183	181	-2
Murcia	141	192	186	192	199	7
Galicia	156	183	193	193	185	-8
Castilla y León	162	182	189	194	189	-5
Baleares	158	198	174	199	208	9
Canarias	151	216	177	210	223	13
Andalucía	169	219	176	213	193	-20
Castilla-La Mar	138	220	219	216	209	-7
Extremadura	173	238	217	234	229	-5
Melilla	168	253	211	245	270	25
Ceuta	193	260	230	247	267	20

Fuente: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/newsroom/news/2013/08/draft-eu-regional-competitiveness-index-rci-2013

Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los hogares 2014							
Resumen de datos de Viviendas por Comunidades y Ciudades Autónomas y tipo de equipamiento							
Unidades: Nº de viviendas (con al menos un miembro de 16 a 74 años) y % horizontales							
	Total Viviendas	Viviendas con algún tipo de ordenador	Viviendas que disponen de acceso a Internet	Viviendas con conexión de Banda Ancha (ADSL, Red de cable, etc.)	Viviendas con teléfono fijo	Viviendas con teléfono móvil	ÍNDICE SINTÉTICO NORMALIZADO
Madrid, Comunidad de	2203348	82,9	83,1	82,9	90,1	98,2	2,04
País Vasco	796170	77,8	77,8	76,6	84,6	98,6	1,20
Balears, Illes	386222	79,5	78,4	77,5	82,2	96,8	0,99
Cataluña	2564998	78,7	77,6	76,4	82,1	97,1	0,91
Navarra, Comunidad Foral de	218787	75,6	76,0	76,0	85,4	95,9	0,55
Cantabria	217233	74,6	73,9	72,4	80,3	96,6	0,24
Asturias, Principado de	389668	71,0	72,8	72,2	77,7	97,0	-0,01
Aragón	471025	74,4	70,5	69,7	85,0	95,7	-0,06
Rioja, La	111347	72,0	70,0	68,5	76,8	96,6	-0,33
Canarias	744166	72,3	72,6	71,0	75,5	94,8	-0,42
Galicia	925911	72,6	69,6	69,1	79,2	95,4	-0,43
Murcia, Región de	464818	72,7	72,8	72,0	58,5	96,9	-0,46
Andalucía	2784652	71,6	72,7	69,9	71,6	95,3	-0,52
Comunitat Valenciana	1762489	69,6	70,6	69,8	68,8	96,5	-0,60
Castilla y León	855334	72,6	68,7	67,6	81,7	94,5	-0,61
Castilla-La Mancha	667644	69,9	66,8	65,6	73,9	94,9	-1,06
Extremadura	363347	67,9	68,0	62,2	70,4	94,4	-1,42
Total nacional	15974340	74,8	74,4	73	78,2	96,4	
MEDIA	936.891,71	73,86	73,05	71,73	77,87	96,19	
DESV TIP	704.703,54	3,90	4,33	4,96	7,48	1,20	

Fuente: INE (www.ine.es)

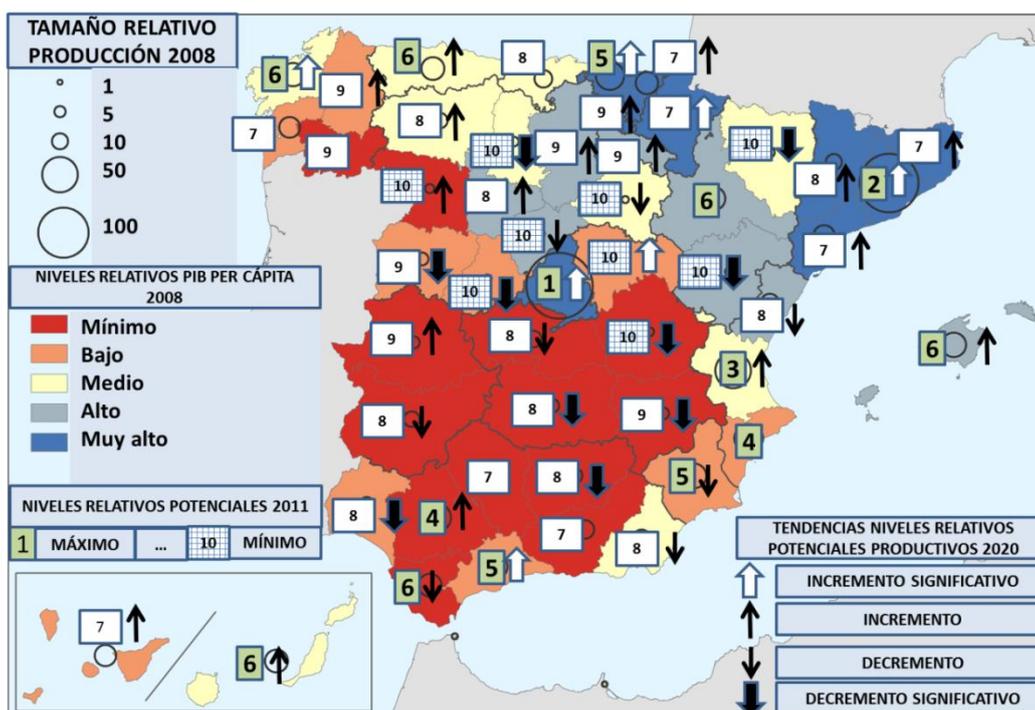
Como conclusión se puede decir que España no tiene el desarrollo adecuado de la Economía del Conocimiento ni ha conseguido un desarrollo suficiente de la I+D+i como para competir en bienes y servicios sofisticados, de alto valor

añadido, con los países vanguardia del conocimiento y de la investigación. La mejor cualificación de la fuerza de trabajo y la promoción del emprendimiento, junto con la promoción de empresas de mayor dimensión son las bases potenciales de la innovación, en las que el acceso a las redes en alta velocidad tiene también un peso fundamental. Considerando conjuntamente todos los aspectos, queda claro que las diferencias en la productividad del empleo y en las posibilidades de avanzar hacia un mayor peso de la economía del conocimiento en las distintas CCAA españolas en el horizonte del 2020 están claramente sesgadas hacia las CCAA de Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco, que serán las que previsiblemente más incrementarán sus potencialidades productivas. En el lado contrario se encuentran los archipiélagos (excesivamente dependientes del sector turístico y con muy bajo peso de la I+D+i) Castilla la Mancha y Extremadura.

4.3.5. SÍNTESIS DE LOS POTENCIALES TENDENCIALES PRODUCTIVOS PARA EL HORIZONTE DEL 2020..

Los aspectos fundamentales a considerar en la definición de los potenciales productivos para el horizonte del 2020 tienen que ver con las previsiones establecidas en los epígrafes anteriores. En ellos, los potenciales tendenciales de cambio para el horizonte 2020 han tenido en cuenta la evolución de las variables de las que se dispone de información hasta 2014, y el cambio de tendencia en este año, frágil por las inseguridades globales, pero perceptible en alguna de las variables macroeconómicas básicas del país. Como síntesis, los potenciales productivos provinciales relativos del territorio y su tendencia para el horizonte 2020 se recogen en la Figura 10.

Figura 10: POTENCIALES PRODUCTIVOS RELATIVOS PROVINCIALES EN EL ESCENARIO TENDENCIAL PARA 2020.



Fuente: Elaboración propia.

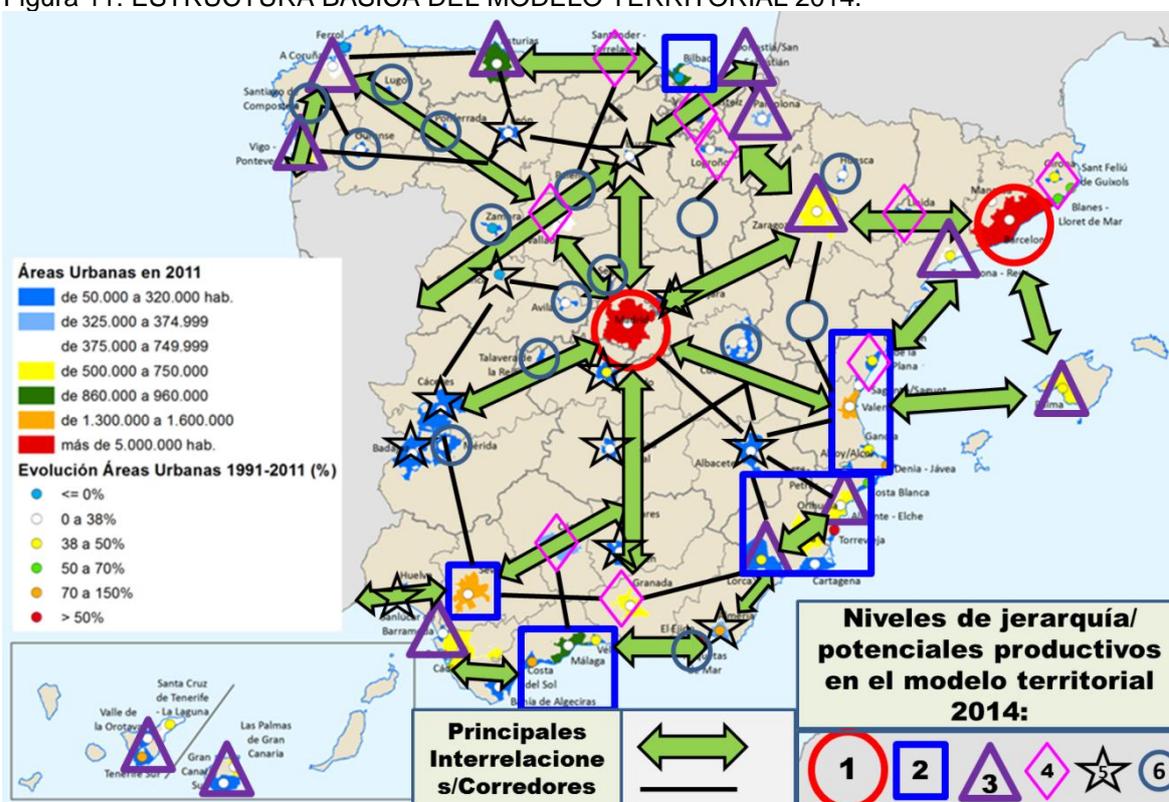
4.4. MODELO TERRITORIAL Y SISTEMA DE CIUDADES EN LA ESPAÑA DE 2014.

España, Europa en general, y muchos de sus territorios, en particular, son espacios urbanizados, con la mayor parte de su población viviendo en RFU, AM o áreas claramente urbanas, pero con una gran diversidad territorial, en las que la interrelación entre lo urbano y lo rural es muy variable, pudiendo establecerse una gradación desde zonas fundamentalmente urbanas a zonas claramente rurales; pero con amplios espacios, sobre todo en el litoral, donde predominan las zonas intermedias, en las que se produce una simbiosis entre lo rural y lo urbano.

Como síntesis de lo contemplado en los epígrafes anteriores, se puede señalar que la situación en 2014, muestra una evolución territorial, desde 2008, que pese a la crisis, no modifica sustancialmente las pautas históricas de transformación del espacio en España en los últimos decenios. Así, continúa la concentración relativa de población y actividad en las zonas más favorecidas, si bien sí hay cambios más significativos en las variables socioeconómicas, en gran parte influidos por la sobre-urbanización y sobre-construcción de viviendas que permanecen vacantes en varias provincias, y por la crisis en la industria asociada a la construcción, en las mismas o en sus provincias limítrofes, así como por la caída del turismo nacional y su incidencia en las áreas vacacionales y de segunda residencia asociada al mismo hasta finales de 2014. Momento en el que se aprecia cómo el repuntar turístico de la demanda externa, ya producido de forma significativa desde 2012, y un cierto repunte también de la interna en el último trimestre del 2014, vuelven a incidir positivamente en la actividad de las provincias de turismo de masas asociado al “sol y la playa”, sobre todo en los archipiélagos. Y a finales de 2014 ya se nota un nuevo repunte del sector de la construcción en Madrid y en ciertas áreas de viviendas de alto standing, en gran parte asociado a la entrada de fondos buitres centrados en la adquisición especulativa de promotoras en concurso de acreedores, o de su patrimonio, en muchos casos en los bancos o en la SAREB. Dinámica que puede llevar a las previsibles mismas consecuencias negativas de estos procesos en crisis anteriores, si este es el modelo de salida de la crisis previsto, tal y como se intuye por las políticas del actual Gobierno, que parece olvidar que, si bien lo que denominábamos “condicionantes globales” han tenido mucho que ver en el deterioro sufrido en España tras los acontecimientos de 2007 en EEUU, y en 2008 también en la UE, han sido los elementos específicos de este país (fundamentalmente la burbuja inmobiliaria, la especulación financiera y el endeudamiento de promotores y constructores) los que han terminado llevando a una situación particularmente negativa para los ciudadanos, y muy especialmente desde 2012, para los trabajadores y las clases medias, ante el absoluto dominio de los intereses del capital financiero-especulativo y de las ideologías que los sustentan. En todo caso, partiendo de la distribución del sistema de ciudades español en 2011 y de las tendencias reseñadas en los epígrafes anteriores, podemos establecer la estructura básica del Modelo territorial de 2014, atendiendo a la estructura final de las RFU, AM y AU en ese año y al conjunto de interrelaciones fundamentales, y su jerarquía, tras el proceso de crisis en estas relaciones iniciado en 2008, agudizado en 2012, y

con una cierta tendencia a la reversión a partir de la segunda mitad de 2014. Dicha estructura básica se recoge en la Figura 11.

Figura 11: ESTRUCTURA BÁSICA DEL MODELO TERRITORIAL 2014.



Fuente: Elaboración propia.

Las grandes infraestructuras y las grandes áreas urbanas siguen siendo determinantes en la configuración del Modelo Territorial de 2014, pudiéndose precisar sobre el mismo varios rasgos fundamentales.

En primer lugar, no todas las ciudades, comarcas, provincias o comunidades autónomas presentan la misma situación ni, por lo tanto, las mismas “ventajas comparativas” para su evolución a medio plazo, ni para su transformación o atracción de nuevas inversiones y de generación de empleo con remuneración y estabilidad aceptable, afrontando una de las lacras más importantes de la sociedad española actual. El nivel de urbanización provincial, el tamaño y tipología de las aglomeraciones de población, los potenciales asociados a la actividad productiva, la incidencia y posibilidades de las nuevas tecnologías y de la I+D+i, o los potenciales derivados del sistema de transporte, permiten diferenciar en los siguientes niveles:

- Primer nivel para las dos grandes RFU de Madrid y Barcelona, cada una con fuerte concentración de la población total y del Valor añadido total bruto español que, adicionalmente, se mantiene creciente en términos relativos, sobre todo para Madrid, tanto en épocas de expansión como de crisis.
- Segundo nivel para la R.F.U de Valencia, a distancia de las anteriores en población y VAB español, y muy afectada en su dinámica por la crisis y por unos Gobiernos regionales y municipales en muchos casos centrados en el negocio urbanístico, en la especulación y en la corrupción, proceso bastante

generalizado en todos los ámbitos de expansión inmobiliaria de toda España. Con menor peso demográfico y económico (del orden de un 3% del VAB cada una y una población del orden del 2 al 3%), también pueden situarse en este segundo nivel los ámbitos metropolitanos centrados en las ciudades de Sevilla, Málaga y Bilbao, así como el continuo Alicante-Murcia a lo largo de la franja A-7/litoral.

- c) En el tercer nivel cabe situar a las áreas metropolitanas de Palma de Mallorca, Zaragoza, A Coruña, Área Central Asturiana, Las Palmas, Bahía de Cádiz, San Sebastián, Tarragona-Reus, Sta Cruz de Tenerife, Pontevedra y Pamplona, todas ellas con del orden de un 2% del VAB español y del orden del 1% de la población española. Su situación y dinámica está muy directamente asociada a la especialización productiva de cada ámbito que, en este nivel, presenta una fuerte variabilidad. Desde ámbitos con fuertísima especialización turística (archipiélagos) y problemática ligada a la construcción-especulación y servicios de bajo valor añadido, a ámbitos más mixtos (mediterráneo), litorales con mayor predominio de actividades industriales (Cádiz, Tarragona, A Coruña, Pontevedra, Asturias, San Sebastián) o interiores con incidencia industrial (Zaragoza) o con industria y actividades ligadas al conocimiento (Pamplona).
- d) El cuarto nivel estaría integrado por las áreas metropolitanas de Granada, Castellón, Santander, Valladolid y Córdoba, todas ellas en niveles del orden del 1% del VAB y del 1% de la población española y una cierta diversificación y presencia de la industria, aunque, en general, con una preponderancia muy fuerte del sector servicios. Y también cabe incluir en este nivel las áreas urbanas de Vitoria, Lleida y Logroño.
- e) El quinto nivel recoge las ciudades capitales de provincia de León, Salamanca, Burgos, Cáceres, Badajoz, Huelva, Almería, Jaén, Albacete, Ciudad Real, Toledo y Guadalajara.
- f) El sexto y último nivel recoge el resto de las capitales de provincia españolas y el resto de ciudades no capitales de provincia que se recogen en la Figura anterior, que no son inscribibles en ninguna de las RFU o AM señaladas (Santiago de Compostela, Ponferrada, Mérida, Roquetas-El Ejido y Talavera de la Reina).

En segundo lugar, queda claro que, con la crisis, las regiones funcionales urbanas (RFU) y las áreas metropolitanas (AM) han reducido la dinámica de expansión de su área de influencia a municipios y corredores de distintas provincias limítrofes que, en muchos casos, han visto fuertemente elevada su tasa de paro y de destrucción de empresas y empleo, ya que mucha de esta influencia estaba ligada a la expansión de la construcción/vivienda. El resultado es que aunque esta influencia permanece, su intensidad se ha reducido con la crisis.

En tercer lugar, se mantiene el hecho de que las zonas más dinámicas del territorio español se circunscriben a una serie de Ejes o Corredores, entre los que podemos destacar el Eje del Ebro (País Vasco a Cataluña) y el Mediterráneo en la Comunidad Valenciana y Murcia, integrado (aunque aún no plenamente) con el Mediterráneo andaluz y con el corredor litoral en Cataluña. Asimismo, se configuran otros ejes: Rías Bajas Gallegas; conexión Valladolid-Palencia-Burgos (ruta de los portugueses); sub-ejes Sevilla-Huelva y Sevilla-Cádiz; sub-eje

Málaga-Algeciras), todos ellos con favorables expectativas potenciales para el medio plazo, si se consolida una cierta recuperación no sólo asociada al turismo y la construcción. Con un plazo mayor para su desarrollo se encuentran la consolidación hacia el litoral andaluz del eje mediterráneo y la integración Galicia-Asturias-Cantabria-País Vasco en el eje Cantábrico.

Por último, en los grandes espacios del interior peninsular, la insuficiencia de una "masa crítica" y el envejecimiento y decrecimiento de la población inducido adicionalmente por la crisis, hacen difícil la articulación de sistemas urbanos. Sin embargo, las ciudades pequeñas y medianas de estos territorios (cabeceras comarcales) mantienen atractivos para el desarrollo de determinadas funciones urbanas muy vinculadas a la evolución de los espacios rurales circundantes, que representan la inmensa mayoría de la superficie de España. Su evolución va a depender tanto de las tensiones que la sociedad urbanizada hace gravitar sobre cada una de ellas (tensiones migratorias hacia las áreas urbanas, procesos de colonización por segundas residencias, políticas agrícolas impuestas y subordinadas al enfoque urbano, etc.) como de la crisis que afecta al sector agrario desde el punto de vista productivo – representa sólo del orden del 2% del VAB y del orden del 4% del empleo total en 2014.

5. ESCENARIOS TERRITORIALES PARA EL HORIZONTE DEL 2020.

Es evidente que a la luz de lo establecido en páginas anteriores, y de lo que se señala en la conferencia 9.1 de este autor en este mismo libro, la evolución de España en el próximo lustro no puede ni va a ser independiente de lo que suceda a nivel global; y más específicamente de lo que suceda con la evolución de la Eurozona, del conjunto de la UE, de EEUU, Japón y los BRIC, fundamentalmente. Tampoco los conflictos con el yihadismo o interestatales (Oriente Medio, África, Ucrania, países bolivarianos...) van a ser independientes de la marcha de una economía cuyos elementos estructurales, definidores del actual período histórico, están dominados por el capital financiero internacional especulativo, con una creciente subordinación del capital productivo al mismo⁶, y con una creciente sensibilidad y movilidad en sus movimientos globales ante los conflictos locales.

En España, a finales de 2014, hay muestras del inicio de un nuevo ciclo de crecimiento del PIB, aunque con una creciente presencia de elementos que generan inestabilidad y vulnerabilidad, tanto desde la perspectiva de la creciente masa monetaria virtual⁷ y su distanciamiento de la producción económica real de

⁶ La improbable regulación de la economía financiera especulativa, disminuyendo el control y la subordinación que ejerce sobre la economía productiva, modificaría la competitividad internacional relativa de los distintos espacios, y posibilitaría acotar los efectos de las sucesivas crisis económicas. Exigiría la desaparición de los paraísos fiscales, que son el núcleo medular de la supremacía de la economía financiero-especulativa, la regulación y control político de los distintos tipos de productos financieros derivados, así como el control e imposición de tasas específicas a las transacciones financieras especulativas a corto plazo.

⁷ La posible guerra de divisas ante sucesivas devaluaciones competitivas de las monedas es uno de los riesgos más graves que afecta a la estabilidad de una economía global en la que la deuda mundial (pública y privada) se ha incrementado en un 42%, pasando de 142 a 199 billones de dólares, lo que representa del orden del 286% del PIB mundial. Las reducciones en los tipos de

bienes y servicios, como de la continuación de las tensiones económicas en el sur de la Unión Europea; o como las provenientes de crecientes tensiones ambientales y territoriales globales (Calentamiento global y cambio climático asociado, insostenibilidad del binomio usos/recursos, etc., a los que nos referimos en la otra conferencia del Congreso 9.1.).

Hasta ahora, la productividad de una economía y su competitividad en el comercio exterior a la misma, y en la atracción de inversiones, dependen de la existencia de ciudades del suficiente tamaño (RFU, AM, ciudades globales o megalópolis, según distintos autores) que permitan que las multinacionales y grandes empresas puedan beneficiarse de las economías de aglomeración y de las conexiones (transportes o internet) con el resto de mercados de su área de influencia (mundial, nacional, regional o local), al igual que de las economías de urbanización (suelo disponible con los equipamientos y conexiones correspondientes) que favorecen el que adquieran un tamaño en sus actividades productivas locales que les permitan aprovechar las economías de escala asociadas al mismo. Sin embargo, las TIC e Internet están cambiando este estado de cosas en ciertos aspectos, con la irrupción de la economía colaborativa local, los servicios virtuales, la venta en la web, etc.; aunque siguen existiendo ventajas comparativas asociadas al tamaño, que están ligadas a las antes señaladas economías de aglomeración, urbanización y escala que el mismo posibilita.

Como tendencia predominante (Escenario tendencial, o probable) se mantiene la media registrada en el período 1998-2014, caracterizado por una etapa inicial de expansión (1998-2008), otra de crisis (2008-2013) y el ligero repunte macroeconómico que se aprecia a finales de 2014. Esta tendencia no lleva a un Escenario positivo para la consecución de los Objetivos deseables para España, porque turismo, construcción/vivienda y montaje de automóviles dependientes de multinacionales externas, son los puntales de la pequeña reactivación registrada, que aunque probablemente se incremente en el año 2015, por el soporte que el sistema financiero y las multinacionales van a proporcionar al mantenimiento del Gobierno conservador actual, siguen representando unas bases para el desarrollo futuro de España muy frágiles y tremendamente dependientes de variables globales externas. Territorialmente consolida y amplía las tendencias a la pérdida de cohesión socioeconómica y territorial derivada de la crisis, llevando a un mayor peso en el total para los niveles 1, 2 y 3 del Modelo territorial definido en el epígrafe anterior, la preponderancia del turismo de sol y playa en el litoral, sobre

interés oficiales del dinero y la expansión monetaria generada por la compra de títulos por los bancos centrales (particularmente EEUU, Japón y Gran Bretaña) han estado en las bases de este endeudamiento que, ante la ausencia de inflación significativa y el riesgo de deflación, ha llevado a la proliferación de políticas de devaluación de las monedas respectivas. Cada vez son más los bancos centrales que bajan sus tipos de interés hasta llegar, en algunos casos, a tasas negativas (Suiza o Suecia, por ejemplo). El riesgo es una generalización de estas políticas que arrastre también al yuan chino y lleve a una guerra de divisas que terminen en políticas de restricción al comercio mundial. Porque, en teoría, la devaluación de la divisa encarece las importaciones y potencialmente abarata las exportaciones, aunque esto no siempre sucede si, como está pasando en Japón, los empresarios aprovechan la devaluación no para bajar precios sino para aumentar beneficios. El proceso actual tiende a repetir las malas prácticas de la Gran Depresión de 1929 y años sucesivos, llevando a la creación de una tremenda burbuja financiera que puede llegar a estallar con consecuencias muy graves para la estabilidad financiera mundial.

todo de los archipiélagos y mediterráneo, continuando con su transformación por construcciones de apartamentos temporales y segundas residencias, y llevando a una gran parte del espacio interior español hacia el envejecimiento de su población y la desertificación, agravando la situación de provincias como Soria y Teruel, y a un menor nivel, Cuenca y Huesca, con densidades propias de áreas desertificadas.

Un Escenario optimista consideraría actividades y negocios más deslocalizados y descentralizados, alternativos a la especulación inmobiliaria y al turismo de bajo valor añadido como motores de la economía, y posibilitadores de Modelos territoriales más policéntricos e integrados horizontalmente. Los flujos de ideas e innovaciones son espacialmente descentralizadores en un marco de cultura y conocimiento creciente, donde lo fundamental es la cualificación de la población y la generación de oportunidades para la innovación. Educación y conectividad en red son condicionantes previos que exigen políticas de formación continua en el campo de las nuevas tecnologías, que complementen las actividades productivas tradicionales con nuevas actividades ligadas al conocimiento y a la economía verde, en las que la compatibilidad con la calidad ambiental y un mayor equilibrio territorial no sólo es factible sino que está íntegramente asociada a su desarrollo. Así, es posible definir un Escenario optimista para el 2020 que supone el mantenimiento del “status quo” relativo del euro (devaluación respecto al dólar hasta niveles de paridad dólar/euro) ausencia de guerras de divisas que afecten al comercio internacional español significativamente, y regulación comercial y mantenimiento de la competitividad española en el área euro, que permitan mantener el saldo medio de la balanza comercial española del siglo XXI, sin afección significativa a las regiones y ciudades netamente exportadoras del país, ni a los flujos turísticos medios del último lustro. Este Escenario supone que se produce una cierta recuperación económica global y europea, con un crecimiento económico en España a tasas superiores al 2%, lo que conllevaría menores exigencias de ajuste, de reducción de la inversión pública y de acceso a los bienes y servicios públicos, articulando un territorio que sepa aprovechar las ventajas comparativas locales y las disponibilidades de accesibilidad a los mercados, coste de transporte, accesibilidad a las comunicaciones, patrimonio natural y cultural, capital productivo y complementariedad entre las ciudades y sus áreas de influencia. Modelo dirigido a consolidar un sistema productivo asociado a procesos de I+D+i, integrado y complementado al nivel del conjunto nacional, ligado a actividades de “demanda fuerte” y que sea sostenible a largo plazo con los recursos y potencialidades endógenas de España. Escenario que exige la puesta en marcha de políticas antiespeculativas y contra los paraísos fiscales a nivel global, lo que permitiría la recuperación del peso de la economía real productiva sobre la economía financiero-especulativa, beneficiando principalmente a las áreas industriales, y a las áreas intensivas en I+D+i, e incrementando el peso de la industria en la economía. El Escenario optimista asume así una evolución, de 2014 a 2020 que elevaría el peso de la I+D+i en la economía, llegando a un 2,0% del PIB, en 2020, lo que implicaría un fuerte incremento de la productividad, sobre todo en las provincias con mayor peso relativo sostenido de la I+D+i en el PIB y estructuras más consolidadas en esta materia (País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid). Sus efectos serían mejorar no sólo el crecimiento de la renta per cápita, sino también la estructura del PIB por un

peso creciente de las actividades ligadas a la tecnología y al conocimiento, incrementando empleo y productividad de forma complementaria, potenciando la economía verde para avanzar en la sostenibilidad ambiental, potenciando la desmaterialización y descarbonización de la economía, así como un consumo racional e equilibrado que reduzca indicadores como la huella ecológica, incremente la eficiencia energética, mejore la intensidad energética de la economía, el ahorro y la potenciación de la energía distribuida basada en las energías renovables, en las que el potencial de España es muy elevado, no sufriendo desventajas comparativas las provincias más vulnerables al precio energético; e incida fuertemente en la reducción de las emisiones con efecto en el calentamiento climático. Se supone unos precios para el petróleo en el período 2015-2020 en el entorno de los 60-85 € el barril Brent spot (fob); En stock de capital productivo, en el que las TIC constituyen el principal elemento de futuro, se asume un desarrollo fuerte y generalizado de la fibra óptica y del 4G, con mejora de potenciales para las grandes conurbaciones (RFU y principales AM). En turismo se asume la diversificación, regeneración y mejora del valor añadido en el sector, incluso con pérdida de oferta en las áreas más degradadas, que tienen un turismo numeroso pero de saldo nulo o negativo para la economía española, con reconversión parcial del parque de segunda residencia y de uso turístico-inmobiliario. Aunque casi con nula probabilidad, este Escenario asume que todas las grandes infraestructuras con incidencia en los potenciales territoriales relativos, coherentes con los objetivos y criterios anteriores, y previstas en los distintos planes estatales o autonómicos vigentes en 2014 -PITVI, a nivel estatal y PDR para el período 2014-2020 a nivel de las CCAA- se desarrollen aprovechando los Fondos de Cohesión Europeos y los Fondos del Plan Juncker, con relativos retrasos en los plazos previstos en los mismos, incidiendo en un cierto recorte del desempleo en las provincias afectadas por estas grandes infraestructuras. Igualmente se asume que se racionaliza la estructura y gestión municipal, asegurando una gestión adecuada del territorio, y se generaliza el impuesto de bienes inmuebles como principal fuente de financiación municipal, separando ésta de la nueva promoción y expansión urbanística. Igualmente se asume una planificación territorial de los ámbitos supramunicipales con una gestión autónoma de la misma, que evite procesos de ineficiencia ambiental, energética y urbanística; supuesto escasamente viable en su desarrollo, salvo ejemplos ya consolidados como los del País Vasco. También supone, aunque sea poco probable, la puesta en valor de la aportación de los recursos de las zonas rurales a la sociedad, implantando una política proactiva de desarrollo rural sostenible que corrija la desigualdad de oportunidades que existen para estos territorios; valore la diversidad de las zonas rurales, potenciando los productos y mercados locales y las redes para facilitar el aprovechamiento óptimo de los recursos endógenos; potencie el turismo rural; avance hacia su autosuficiencia energética a través de redes locales de energía renovable distribuida; establezca redes de Pymes locales; ponga en valor los servicios de los ecosistemas locales, de los recursos naturales locales y de la herencia cultural; y promueva e integre actividades industriales verdes y tecnológicas relacionadas con el sector primario.

Este Escenario implicaría el tratamiento conjunto de la planificación adaptativa y gestión supramunicipal de las RFU y áreas metropolitanas, así como de las áreas urbanas supramunicipales, junto a una consideración integrada de la

planificación/gestión para un desarrollo rural sostenible en las comarcas rurales, concentrando las competencias municipales en las cabeceras comarcales, y simplificando radicalmente las competencias de los municipios sin capacidad de gestión urbanística ni territorial. Desde un punto de vista concreto, la principal incidencia de este Escenario se manifestaría en la integración del corredor El Ferrol-frontera portuguesa, en Galicia; la integración del ámbito metropolitana Valladolid-Palencia; la integración del ámbito Cáceres-Mérida-Badajoz; la integración del ámbito Sevilla-Bahía de Cádiz; la integración litoral Algeciras-Málaga-Vélez; la integración El Ejido-Roquetas-Almería; la integración del área Alicante-Murcia; la ampliación del área Castellón-Valencia-Denia-Alcoy; la integración de los tres territorios históricos vascos: Bizkaia-Gipuzkoa-Álava; expansión de la RFU de Barcelona a Girona-Tarragona; y la de la RFU de Madrid a Guadalajara, Toledo, Ávila y Segovia.

El Escenario pesimista vendría asociado al incremento de la insostenibilidad/fragilidad del funcionamiento del sistema financiero-especulativo mundial, con la reproducción de etapas de estancamiento-recesión-deflación que seguirían afectando negativamente a la actividad económica y a la creación de empleo en países con niveles de endeudamiento como los españoles. El Escenario pesimista considera nuevos procesos de agudización de la crisis, con posibles suspensión de pagos en los países del sur europeo (Grecia, principalmente) e, incluso, con posible ruptura de la Unión Monetaria y regreso a monedas propias, con fuerte pérdida en los tipos de cambio. El riesgo de incremento de los tipos de interés asociados al aumento de la prima de riesgo es por ahora escaso, ante las actuaciones de fuerte inyección de liquidez del BCE, pero no es imposible y, con una deuda pública superior al 100% del PIB y un fuerte endeudamiento familiar (hipotecas fundamentalmente) y apalancamiento empresarial, tendría nuevamente muy graves consecuencias sobre España, potenciando los efectos de pérdida de cohesión territorial iniciados con la crisis de 2008. El incremento del peso de la economía especulativa sobre la productiva conllevaría el mantenimiento del peso de los principales centros financieros de los distintos países (las principales RFU en el caso español: niveles 1 y 2 del Modelo territorial de 2014) y la continuación de la lenta pérdida de peso del sector industrial frente al sector servicios. Además, este Escenario supone que el ajuste fiscal va a seguir reduciendo la capacidad de inversión y de mantenimiento de los bienes y servicios públicos, lo que va a implicar pérdidas significativas en la sociedad del bienestar y en el empleo asociado; y se asume que la crisis, el paro y las necesidades financieras públicas empujan a reproducir el Modelo histórico (tendencia que ya se produce en la actualidad) ligado a la construcción y a la expansión del turismo y segunda residencia masificada y de bajo valor añadido, sin corregir la sobreoferta, sobre-urbanización, disminución de precios turísticos y pérdida de calidad y de valor añadido unitario que, aunque con aspectos positivos a corto plazo, tienen un balance a medio plazo necesariamente negativo en términos económicos, urbanísticos y ambientales. Como consecuencia de los supuestos anteriores, el nivel de empleo/desempleo, productividad y PIB seguirían siendo desfavorables, con tasas socialmente inasumibles, y con el mantenimiento del deterioro de la sociedad del bienestar como consecuencia de la prolongación de la crisis económica; con reiteración de procesos de deslocalización productiva y de cierre de empresas, caída de la capacidad

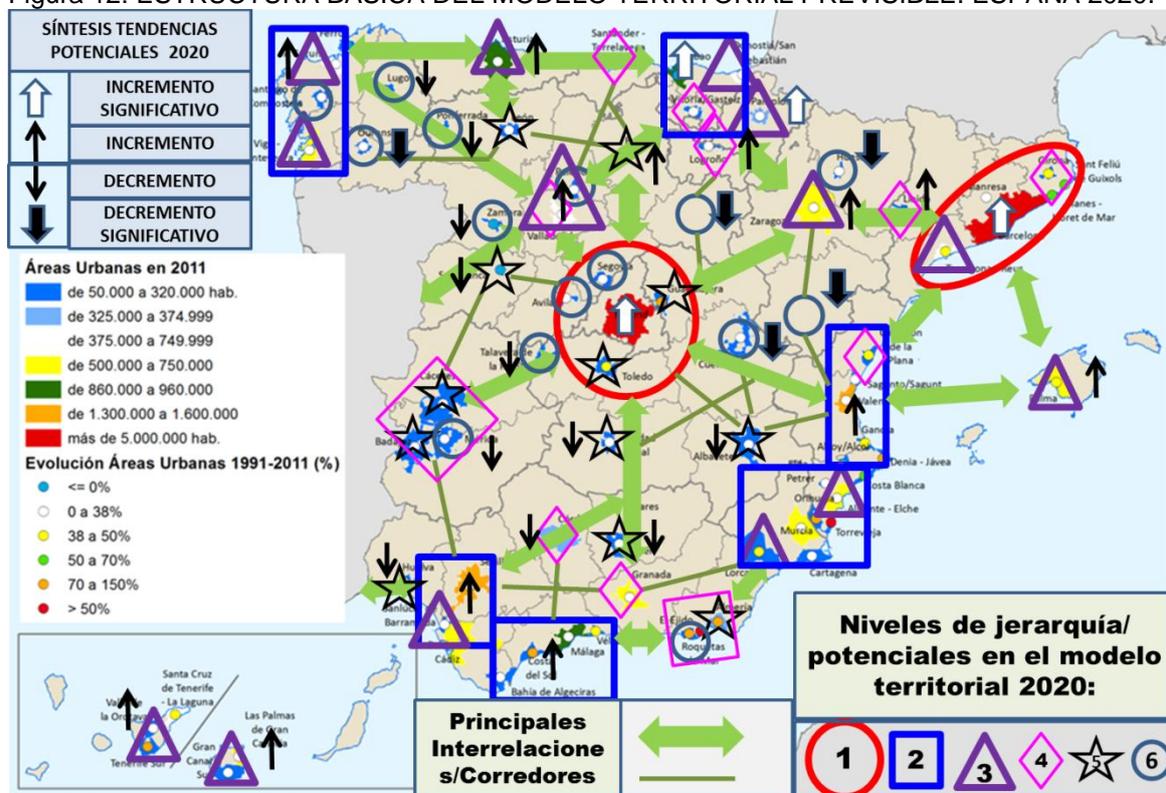
adquisitiva y bienestar de las personas, y emigración que aumentaría la pérdida de población y el índice de envejecimiento de la remanente. Asociado a esta dinámica de restricción presupuestaria y del crédito, se mantiene reducido el peso de la I+D+i en la economía (manteniendo un 1,1% del PIB de inversiones, lejos del 2% pretendido para el 2020) y de los sectores en los que existen ventajas comparativas (renovables, desalación-ósmosis inversa, alta velocidad,...) por disminución de la participación pública y privada en dicha I+D+i, con lo que la estructura de productividades sectoriales se mantiene sin cambios respecto a la actual. En energía se asumen unos precios del petróleo que evolucionan hacia 120-170 €/barril, en 2020, afectando negativamente a las áreas más vulnerables. En las infraestructuras planificadas se asume una fuerte reducción de las inversiones como consecuencia de las exigencias de reducción del déficit público para España, y de las dificultades de conseguir financiación por las empresas que permitan alternativas de cofinanciación público-privada. Desde la estructura y funcionamiento municipal, se asume la continuación de la existente, con su incapacidad de gestión urbanística y territorial adecuada del 80% de los municipios existentes. Se mantiene el negativo papel del urbanismo en la financiación municipal y continúa la ausencia mayoritaria de planificación territorial de ámbitos supramunicipales y la gestión autónoma de la misma.

Las diferencias finales de estos Escenarios optimista y pesimista con el Escenario tendencial para las variables básicas cuantificables y cuantificadas para definir el Modelo territorial previsible para la España 2020, marcan el corredor por el que previsiblemente es de esperar que evolucione la dinámica española hasta el 2020. Los siete factores antes señalados para definir los Escenarios muestran variaciones sólo marginalmente significativas en los potenciales relativos sobre el Escenario tendencial para la España 2020 a la escala de este trabajo, fundamentalmente por las limitaciones a la inversión derivadas de la falta de recursos, asociada al ajuste fiscal exigido hasta 2020 como mínimo.

La reducción del Índice sintético normalizado de potenciales relativos asociados a estas variables, prevista para el 2020 respecto al último año de que se dispone de información para el conjunto de variables, se muestra con flechas hacia abajo; y el incremento con flechas hacia arriba en la Figura 12 que refleja la Estructura básica del Modelo Territorial previsible España 2020. En el Escenario optimista los mayores incrementos relativos se concentran en Madrid, Barcelona, las tres provincias vascas, los archipiélagos y Navarra, pero las desigualdades con los ámbitos más desfavorecidos crecen en menor medida que en el Escenario pesimista. En éste muchos más territorios que en el optimista pierden potenciales absolutos (pérdida de población, población activa, empresas, empleo y productividad, básicamente por desaparición de industria) y además las diferencias relativas se concentran en mayor medida en las RFU, AM y AU, aunque la concentración de los incrementos relativos, siempre acompañados de alguna reducción en algún potencial, se produce en Madrid, en el País Vasco-Navarra-La Rioja, en el litoral Mediterráneo (Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia Almería y Málaga), en los archipiélagos (Baleares y Canarias) y, en menor medida, en el resto de litorales. Los ámbitos con mayor pérdida de potenciales relativos se localizan en la Ruta de la Plata, en Lugo y Ourense, en Castilla y

León, con la excepción de Valladolid y Burgos, en Huesca y Teruel, en Albacete, Cuenca y Ciudad Real y en las provincias interiores andaluzas más Cádiz.

Figura 12: ESTRUCTURA BÁSICA DEL MODELO TERRITORIAL PREVISIBLE. ESPAÑA 2020.



Fuente: Elaboración propia.

Como síntesis, para el territorio español del 2020 se prevé:

- A un primer nivel, mejorando sensiblemente sus potenciales (población, economía, etc.) se mantienen: Madrid y su creciente influencia hacia Guadalajara, Toledo y, en menor medida hacia Segovia y Ávila; y Barcelona con su creciente influencia hacia Girona, Tarragona y Lleida.
- A un segundo nivel, se situarían las regiones funcionales urbanas que articulan el territorio español a una escala tanto nacional como, en menor medida, internacional: Valencia y su extensión a Castellón y, por el interior y el litoral, hacia Alicante, con una mejora de potenciales relativos; Alicante con Murcia, que tienden a configurar un continuo metropolitano indiferenciado, que mantienen sus potenciales relativos actuales; Sevilla y sus corredores Sevilla-Cádiz, con una integración creciente con la Bahía de Cádiz, Sevilla-Huelva y Sevilla-Córdoba, conjunto con un ligero aumento de potenciales; un País Vasco cada vez más integrado y urbanizado, con el corredor Bilbao-San Sebastián a la cabeza, y prolongaciones claras hacia La Rioja y Cantabria, que incrementa muy sensiblemente sus potenciales; y Málaga y sus prolongaciones litorales hasta Almería y Gibraltar, también con incremento medio de potenciales relativos.
- A un tercer nivel, con incremento de potenciales se situarían: el Área Central Asturiana, todavía con escasa prolongación demográfica hacia Cantabria-País Vasco y hacia Galicia; el área metropolitana de Zaragoza y sus leves

ampliaciones hacia Lleida y La Rioja, siguiendo en este último caso el curso de las llanuras del Ebro; el Eje cada vez más definido entre Ferrol-A Coruña-Santiago-Pontevedra-Vigo que se prolonga en Portugal hacia Oporto; las áreas metropolitanas de Las Palmas, Valladolid-Palencia, Santa Cruz de Tenerife y Palma de Mallorca. Con fuerte aumento de potenciales y progresivamente integrable en este nivel estaría el área metropolitana de Pamplona y su prolongación por los corredores hacia el País Vasco, La Rioja y Aragón.

- A un cuarto nivel se sitúan el resto de áreas metropolitanas significativas, cada vez con menores volúmenes relativos de producción, equipamiento, población, superficie y número de municipios integrados. Queda configurado por: Granada; Córdoba; el ámbito El Ejido-Roquetas-Almería; Lleida; Logroño; Santander; y el ámbito Mérida-Cáceres-Badajoz. De ellos Lleida tiene unos potenciales relativos crecientes, mientras que Santander, Granada y Almería los mantienen; y Córdoba y Mérida-Cáceres-Badajoz los reducen.
- A un quinto nivel se sitúan las AU con áreas de influencia muy diferenciadas de unos casos a otros, todas ellas insertas en los grandes espacios del interior peninsular y con potenciales crecientes en el caso de Burgos, y decrecientes en los casos de Salamanca, Ciudad Real, Jaén, Albacete y Huelva. Mantiene sus potenciales relativos León.
- El sexto nivel urbano presenta reducciones muy significativas de potenciales relativos en los casos de Ourense, Soria, Huesca, Teruel y Cuenca. Significativas en los casos de Lugo, Ponferrada, Zamora y Talavera de la Reina.

Adicionalmente a los anteriores ámbitos urbanos encontramos los espacios rurales, que representan la inmensa mayoría de la superficie de España, es donde se encuentran los ámbitos de mayor interés ecológico y los espacios de mayor biodiversidad y riqueza, y que localizan numerosos bienes patrimoniales, arqueológicos y culturales de elevado interés. Este mundo rural continúa la regresión demográfica para 2020, que es mayor que en el resto del territorio, previéndose: densidades menores de 10, o incluso de 5 habitantes por kilómetro cuadrado, en muchos municipios en los tres Escenarios; la continuidad de su tendencia al envejecimiento de la población y a la disminución de su peso en la población activa y en el valor añadido global; y pese a que su importancia ambiental, paisajística y de creciente interrelación con el medio urbano, le proporciona un interés creciente en la sostenibilidad del modelo, los recursos y las inversiones disponibles para potenciar esa sostenibilidad son decrecientes. Sólo los municipios rurales con agricultura de regadío o industrial de alta productividad y los municipios en el área de influencia de los grandes núcleos urbanos con presión por la segunda residencia mantienen una estabilidad algo más sostenible, aunque manteniendo su tendencia recesiva, en el ámbito rural.

En síntesis, las previsiones para 2020, muestran una evolución territorial que, con mucha menor intensidad, continúa las pautas históricas de transformación del espacio en España de los últimos decenios, caracterizada por la concentración relativa de población y actividad en las zonas históricamente más favorecidas; proceso que se reproduce, en términos relativos, en cualquiera de los Escenarios. La magnitud de las infraestructuras y dotaciones ya existentes hace que las

relativamente escasas nuevas previsibles jueguen un papel mucho menos importante en la transformación socioeconómica (salvo en el incremento del empleo en la construcción en las provincias en que se ha estimado que se realizarán las obras previstas). Los niveles de equipamiento y dotación accesibles (lo que podemos denominar renta social) tienden a deteriorarse y a alejarse de la todavía no alcanzada media de los países más desarrollados, en los tres Escenarios. La crisis y los supuestos asumidos en el peor de los Escenarios, afectarían muy negativamente a toda la población, a sus niveles de formación y de cualificación, y a sus niveles de renta, de empleo y de actividad, llevando a España y sus regiones a un alejamiento de las pautas medias europeas, sobre todo en la España interior (con la exclusión del área de influencia de Madrid, Valladolid y el eje del Ebro).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CE (2011): “Hacia una economía hipocarbónica y competitiva para 2050”. COM(2011) 112 final.
- CE(2013): “Índice de Competitividad Regional (RCI 2013)”. http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/es/newsroom/news/2013/08/draft-eu-regional-competitiveness-index-rci-2013
- ESPON (2010): “Re-Risk Regions at Risk of Energy Poverty” (www.espon.eu)
- IVIE (2014): “El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial en el periodo 1964-2012 (CNAE-2009)”. Fundación BBVA. Bilbao. 2014.
- Ministerio de Fomento (2015): Boletín Trimestral, del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (tercer trimestre del 2014).
- Ministerio de Fomento (2013): “Áreas urbanas +50. Información estadística de las grandes Áreas Urbanas españolas. 2012”. Ministerio de Fomento. 2013.
- SERRANO, Antonio (1981): “Ordenación del Territorio I”. Servicio de Publicaciones. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia. 1981.
- SERRANO, Antonio (1999): “Regiones funcionales urbanas, ¿lugares para vivir?”, en La Ciutat Sostenible. Col. Urbanitats. Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona. Barcelona 1999 pp 115 a 133.
- SERRANO, Antonio (2002): “El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español”. Revista URBAN nº 8. Verano/otoño 2003. Madrid pp. 35 a 54.
- SERRANO, Antonio et al. (2010): “Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015”. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) Madrid 2010. Disponible en www.fundicot.org.
- SERRANO, Antonio (2011): “Transformaciones territoriales en España 1978-2008 y perspectivas 2015”. En Crisis y Territorio. FUNDICOT. Madrid pp. 55-89. Disponible en www.fundicot.org.
- SERRANO, A. (2012): “Territorio, Ciudades y Ciudadanía: Problemática, perspectivas y soluciones”. CONAMA2012. Madrid. Disponible en www.fundicot.org.
- SERRANO, Antonio (2012): “Modelo territorial y cambio global: el horizonte español a medio plazo”. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, nº 171. Ministerio de Fomento. Madrid. Primavera de 2012. Págs. 11 a 36.

3.7. POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO, Y SU EVOLUCIÓN DURANTE LA ALTERNANCIA POLÍTICA 2012

*Luis Felipe Cabrales Barajas**

**(Geógrafo /*

Universidad de Guadalajara, México)

1. CULTURA TERRITORIAL Y DESARROLLO

Antes de ser reconocido como un prominente geógrafo, Federico Ratzel visitó México durante los años 1874-1875 dentro de un contexto de inestabilidad política y precariedades de todo tipo. En sus apuntes anotó “este país sin duda es demasiado grande para su raquítica inteligencia, su escasa población y sus pésimos caminos” (RATZEL, 1878 [2009]: 399). Pasados 140 años, en septiembre de 2014, se dio a conocer oficialmente el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, el cual tendrá capacidad para movilizar anualmente a 120 millones de personas por lo que será de los más grandes del mundo y según sus autores, el arquitecto británico Norman Foster y el mexicano Fernando Romero, la terminal aérea promete ser ejemplo de sostenibilidad ambiental.

En forma casi simultánea se resolverá la licitación del tren de alta velocidad que conectará a las ciudades de México y Querétaro, un recorrido de 210 kilómetros a realizarse en 58 minutos. Estas obras, aún bajo el supuesto de que se materialicen, constituyen evidencias de la siempre acariciada intención modernizadora que suele quedar inconclusa dadas las persistentes desigualdades sociales del país.

Aquella apreciación de la escasez de población ya no opera, con 120 millones de habitantes México es uno de los países más poblados del mundo. En lo referente a la mala calidad de los caminos, a tono con sus disparidades regionales, el territorio nacional exhibe situaciones que no se alejan demasiado de lo que presencié el viajero alemán, pero también son observables modernas autovías.

La inteligencia, al ser un bien menos tangible resulta difícil de valorar: México refleja una vibrante actividad intelectual en recintos culturales, universitarios y en su producción editorial. En términos generales ha elevado notablemente sus niveles de instrucción, no obstante, una relectura de la frase de Ratzel permite percatarse de que en realidad se refería al ensamble de la inteligencia con aspectos esenciales de la estructuración del territorio como la población y la infraestructura de caminos. El alemán seguramente reflexionaba sobre lo que hoy llamaríamos *inteligencia territorial*, misma que solo puede alcanzarse como acción

colectiva de la sociedad y también puede asociarse con la noción de *cultura del territorio*.

Los esfuerzos institucionales para ordenar el territorio mexicano son deficitarios. Dentro del contexto latinoamericano México forma parte de los países que apuestan firmemente al modelo neoliberal que sitúa al mercado como centro de las políticas, de ahí que el territorio, según convenga, puede constituir un activo para alimentar el modelo, o por el contrario, estorbar a los intereses del capital y por tanto se recurre a su depredación. Bien decía PAZ (2010: 13) que “el mercado es un mecanismo eficaz, pero como todos los mecanismos, no tiene conciencia y tampoco misericordia”.

Los indicadores de desarrollo no provocan optimismo. Por citar algunos: el 67,58 % del suelo del país sufre de degradación (LOPEZ & ESPINOZA, 2010: 153) y la cobertura vegetal se pierde a una tasa de aproximadamente 500.000 hectáreas anuales, lo que afecta principalmente a selvas y bosques (TREJO, 2010: 23-24). Según la CEPAL (2010) México es, después de Brasil, el país de la región latinoamericana que experimentó la mayor pérdida de masa boscosa: 4.778.000 hectáreas entre 1990 y 2005, lo que desata procesos de desertización, extinción de especies e impacta negativamente al sistema hídrico. En el plano social, en el año 2008, el 44,2 % de la población de México era pobre, ello equivale a 47,2 millones de personas, de ellas, 11 millones catalogadas en pobreza extrema (CONEVAL, 2010: 36).

Durante los dos últimos años ha sido posible concretar reformas estructurales como la educativa, hacendaria, financiera y la de telecomunicaciones aunque sus resultados tardarán en verse. Uno de las asignaturas pendientes se refiere a la *buena gestión del territorio*, tal como documentaremos, en la historia reciente se han asumido políticas que no llegan a superar el enfoque sectorial y dentro del contexto de alternancia política del año 2012 el tratamiento institucional dispensado al ordenamiento territorial sufrió modificaciones institucionales.

La idea de *ordenación* fue introducida en México en 1976 a través de la LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (DOF, 26 de mayo de 1976), que una vez renovada utiliza el concepto *ordenamiento* (DOF, 21 de julio de 1993). GUTIERREZ (2010: 6-7) abona a la diferenciación al opinar que “el término *ordenamiento territorial* se entiende como la política y normativa, con fuerza de ley que regula el uso del territorio y la expresión *ordenación del territorio* como el proceso y la técnica para llegar a dicha normativa, es decir, a su aplicación”.

Una definición oficial mexicana plantea que “la ordenación del territorio es una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer confluir las aspiraciones locales y regionales con orientaciones nacionales” (SEDESOL, 2001: 35).

Las conceptualizaciones sobre el ordenamiento territorial tienen en común su filiación institucional como parte de las políticas públicas. Su ámbito de aplicación hace referencia a estructuras territoriales de diferentes jerarquías administrativas

y su carácter prospectivo remite al corto y mediano plazo, previa definición de estrategias de largo plazo. También son recurrentes las atribuciones al papel que el ordenamiento juega en la dinamización económica, en tanto las definiciones de última generación apelan a criterios de sostenibilidad ambiental. Esto último es una prueba de las inconsistencias de un término que va incorporando una batería de enunciados o “cajón de sastre”, cuyo resultado es un discurso insuficientemente estructurado y observa un tono retórico por la desmesura de sus objetivos, situación derivada de la ausencia de un estatuto científico y de un riguroso corpus teórico-metodológico.

El carácter polisémico del ordenamiento territorial se desprende de su naturaleza política y de su obsesión por ponerse al día según la evolución de las funciones del Estado y la sucesión de paradigmas de desarrollo. Además se ha prestado a distintas interpretaciones por lo que es un concepto difuso, demasiado permeable y de difícil comunicación (CABRALES, 2006: 601). En una actitud proactiva, las limitaciones cognoscitivas del ordenamiento territorial y su propia inoperancia pueden convertirse en un proceso creativo encaminado a hacer eficientes los instrumentos planificadores, lo que supondría acortar la distancia entre la teoría y la práctica.

Una evidencia de la búsqueda de alternativas es la adjetivación cada vez más frecuente del concepto. Por ejemplo, se plantea el “ordenamiento territorial comunitario” (ANTA, *et. al*, 2006) o se llega a proponer una “ordenación racional del territorio” (GALIANA & VINUESA, 2010), aclaración casi pleonásmica que refleja la aceptación de que no se ha conseguido un orden, o que éste es “irracional”. A su vez se intuye que el bien común se ha traicionado o que los umbrales biofísicos de aprovechamiento del planeta están siendo rebasados. En tal sentido, la definición de racionalidad en términos territoriales está subordinada a los intereses del poder. Un eje conceptual para dotarla de coherencia puede ser el análisis de parámetros de equilibrio o “la relación entre la oferta ambiental (biótica y abiótica) y la demanda social en entornos geográficos definidos” (VELAZQUEZ, BOCCO & TORRES, 2003:33).

En el contexto internacional la tendencia durante las dos últimas décadas es utilizar la noción de *desarrollo territorial* que bien podemos entender como un ideario opuesto a “crecimiento económico” mismo que excluye las preocupaciones por la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PLANEACION Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MEXICO

La planeación se identifica con el proyecto de modernidad emanado del pensamiento de la Ilustración europea desarrollado desde finales del Siglo XVIII y que estuvo vinculado con el proceso recíproco de industrialización-urbanización que no tardó en exhibir sus efectos perversos.

El mundo de hoy testimonia la aceleración de cambios políticos, culturales y tecnológicos lo que exige una nueva comprensión de las lógicas del espacio geográfico en donde irrumpen flujos de capital y redes de servicios que facilitan la

incorporación creciente de agentes exógenos y afianzan esquemas organizativos flexibles.

Las matrices conceptuales del ordenamiento territorial son el *l'aménagement du territoire* de origen francés y el *regional planning* o *spatial planning* de la cultura anglosajona. Aunque ambas concepciones están relacionadas, también es cierto que difieren sus significados.

El ordenamiento territorial ha sido errático y no ha ocupado una posición central en el sistema de planeación. Han existido planteamientos próximos que dieron cabida a influencias recíprocas, algunas veces mediante relaciones de complementariedad y en otras es fácil observar traslapes.

En México es identificable un caudal de teorías y estrategias con incidencia territorial. Además de las políticas convencionales de regionalización, las iniciativas más generalizadas para fundamentar e instrumentar políticas de ordenamiento han sido:

- *Planificación por cuencas hidrográficas.* La cuenca hídrica fue concebida como estructura organizadora de los asentamientos y las actividades productivas. Las primeras Comisiones fueron las de los Ríos Papaloapan y Tepalcatepec en 1947 y la última correspondió al Balsas formada en 1960.
- *Centros y polos de desarrollo.* Durante las décadas de 1950 a 1970 se impulsó una estrategia para atenuar los desequilibrios regionales lo que permitió la construcción de Ciudad Sahagún asociada a la industria automotriz, Lázaro Cárdenas ligada con la industria siderúrgica y Cancún como enclave turístico de playa.
- *Puertos industriales.* Como parte de la política anterior, se estimuló la desconcentración territorial fuera del Valle de México. El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL 1979-1982 marcó como prioridad, a través de "estímulos preferenciales" el apoyo a Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Salina Cruz y Tampico (SPP-FCE 1985, Tomo 7: 209).
- *Desarrollo Sustentable.* Concepto paradigmático que despertó conciencia sobre la crisis ambiental y estimuló la reformulación de políticas. En 1982 se creó la SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) que en 1992 muta en SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). Dos años más tarde se instituyó la SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca). En el año 2000 se desprendió del tema pesquero denominándose SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).
- *Desarrollo territorial.* La idea se va bordando tanto desde la academia como en el ámbito de las políticas públicas. La SEDESOL lo plantea como paradigma: "la administración eficiente del territorio es, en la actualidad una de las principales ventajas competitivas de las naciones" (2001: 32).

A partir de la construcción del Estado moderno, durante los últimos 65 años, el país ha transitado de un proyecto "estadocéntrico", con referente embrionario durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) cuando se alentó la implantación y control federal de políticas, hasta el modelo

“mercadocéntrico” que si bien germina en la década de 1980, se consolidó en el tránsito hacia el Siglo XXI relacionado con la economía globalizada.

La acumulación de problemas estructurales en México coincide con el desvanecimiento de funciones del Estado y con un esquema político que no ha sido capaz de orientar procesos de desarrollo, dentro de los cuales la planificación del territorio merece una posición estratégica dado que éste ejerce una función estructurante en términos sociales, productivos y ambientales.

3. INSTITUCIONALIZACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SUS LOGROS ¿MAS SOMBRAS QUE LUCES?

El ordenamiento territorial en México ha conseguido su institucionalización, ha avanzado en sus protocolos metodológicos y ha acumulado aprendizajes, a la par que impera la descoordinación y no se logra superar el sesgo sectorial.

A reserva de contar con una evaluación integral, las evidencias denotan que hay más sombras que brillo, lo cual apuntalaría la hipótesis de que la cuestión territorial no ocupa una posición central en la agenda política mexicana. En un plano más general GARZA (2003: 101) identifica por parte del Estado la “abdicación de las funciones de planeación del espacio nacional”, lo que conduce a la inferencia de que el territorio está siendo abandonado a su suerte.

Una arista de la problemática puede imaginarse a través de una triple fragmentación: la primera corresponde al plano horizontal donde hasta el año 2012 dos Secretarías de Estado, SEDESOL y SEMARNAT se repartían las competencias en materia de ordenamiento territorial, la segunda, al plano vertical en el que existen desarticulaciones entre los tres escalones de gobierno (federal, estatal y municipal) y por último el plano temporal o fragmentación del tiempo. Esto se refiere a la falta de continuidad de planes y programas derivada de los ciclos políticos donde incluso se producen cambios de estrategias dentro de un periodo de gobierno, o peor aún, que no se realizan esfuerzos en la materia.

Coexistieron hasta 2012 dos instrumentos básicos, en la práctica disociados y yuxtapuestos: los Programas de Ordenamiento Territorial de la SEDESOL y los Programas de Ordenamiento Ecológico insertos en la SEMARNAT. La génesis de cada uno y su propia filiación institucional explican que las políticas de Ordenamiento Territorial estuvieran direccionadas hacia el tema del desarrollo urbano y de asentamientos humanos, mientras que las de Ordenamiento Ecológico se enfocan hacia aspectos ambientales. En tal sentido aplicaría la metáfora de que dos ramas no forman un tronco.

En su dimensión legal los Ordenamientos Ecológicos tienen una mayor fuerza ya que están tipificados y dotados de reglamentación a través de la LGEEPA (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), que en su Artículo 2 del Capítulo I establece que el Ordenamiento Ecológico del Territorio Nacional “se considera de utilidad pública” (2011: 2). En cuanto a las escalas, en el artículo 16 BIS del Capítulo II, la LGEEPA establece el repertorio de Programas de

Ordenamiento Ecológico: General del Territorio, Regionales, Locales y Marinos (2011: 17).

Por su parte, los Ordenamientos Territoriales de SEDESOL tenían el respaldo de la LGAH (Ley General de Asentamientos Humanos) que apela en su Artículo 1º al “interés público” de sus disposiciones. El concepto de ordenamiento se manejó en forma genérica: los instrumentos se tipifican como “planes y programa de desarrollo urbano” en sus escalas nacional, estatales, zonas conurbadas, municipios y centros de población, según reza el artículo 12 de dicho mandato. Aunque no anota explícitamente la figura de PEOT (Programa Estatal de Ordenamiento Territorial), este fue el instrumento recurrente en el discurso planificador.

Hasta 2011, todas las entidades federativas, excepto Chiapas y Chihuahua habían elaborado su PEOT, sin embargo siete no lo habían concluido (Cuadro 1). El proceso está acotado al período entre 2001 y 2004 lo que revela que fue resultado de una estrategia impulsada centralmente y se explica por el suministro de recursos financieros para su elaboración.

En cambio, los POET (Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial) no están sujetos a una coyuntura temporal lo que hace suponer que aquí pesan más las iniciativas estatales: el período abarca de 1993 a 2009 con la aprobación de los programas de Colima y Querétaro, respectivamente.

La cobertura se reduce a 16 entidades federativas, de las cuales ocho llegaron a decretar el POET: Baja California, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México y Querétaro. Otras ocho se quedaron en la fase de Convenio entre el estado y la federación, lo que evidencia la falta de continuidad o tortuguismo. Al hacer la correlación PEOT-POET se observa un comportamiento aleatorio que no refleja sincronías, además habrá que asentar que la concurrencia de ambos instrumentos no necesariamente resuelve los requerimientos del ordenamiento territorial, pensarlo así sería pecar de ingenuidad.

En lo que toca a los Programas Municipales / Locales de Ordenamiento, la cobertura es mínima. Los municipios con Ordenamiento Territorial eran 34 al año 2011, mientras que 33 contaban con Ordenamiento Ecológico (Cuadro 2). A efecto comparativo tomamos en cuenta la modalidad de Ordenamiento Ecológicos Local de competencia municipal (a veces concierne al gobierno del estado). La suma de ambos grupos es 67, lo que representa el 2,8 % de municipios de México. No hay casos en que algún ayuntamiento haya optado por ambos instrumentos y los estados más activos son Oaxaca con 9 Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Quintana Roo con 6 Programas Municipales / Locales de Ordenamiento Ecológico.

La LGEEPA en su Artículo 20 Bis 4 establece entre sus objetivos “regular, fuera de los centros de población los usos del suelo...”, al tiempo que la SEDESOL (2010: 18) establece que “el ordenamiento territorial se encarga de regular el espacio externo a los centros de población, mientras que el desarrollo urbano se enfoca a la planeación interna de éstos”.

Dichos preceptos, además de generar confusión asumen un deslinde leíble como desencuentro entre “ciudad / asentamiento humano” y “territorio” que si bien se comprende desde una lógica administrativa, a efectos planificadores tendría que superarse.

Tal división encarna una postura anacrónica que no corresponde a las dinámicas territoriales del Siglo XXI donde las fronteras y relaciones ciudad-campo se han trastocado y las estructuras municipales suelen tornarse impotentes para desafiar el reto de gobernar el territorio. En el año 2010 el fenómeno de metropolización estaba presente en 59 zonas que cubren 367 municipios y delegaciones, los cuales representan sólo el 14,8 % de las unidades político-administrativas del país, pero sobre ellos pesa el 56,8 % de la población. Las metrópolis hacen acto de presencia en todas las entidades federativas, excepto Baja California Sur, Sinaloa y Campeche (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2012: 15).

Se considera que una metrópoli lo es cuando se configura un conjunto de dos o más municipios sobre los que se asienta una ciudad de 50.000 habitantes o más. También en los casos de ciudades localizadas en un solo municipio siempre y cuando superen un millón de habitantes, y adicionalmente a municipios con más de 250.000 habitantes que compartan procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2012: 25), es decir, ciudades fronterizas.

Dichos conglomerados metropolitanos generan impactos multiescalares, por ejemplo, la presión regional como epicentros de flujos de personas y mercancías y la demanda de recursos naturales como el agua. Los procesos se acentúan por la urbanización difusa y ello demanda una alianza efectiva o incluso una fusión normativa entre las políticas de planificación urbana y de ordenamiento del territorio antes que una división campo – ciudad. En otro ámbito se trataría de concatenar con la vertiente legal de áreas naturales protegidas a fin de responder a la diversidad paisajística y cultural del país.

La disociación entre las dos familias de ordenamiento no presentaba un tono de conflicto álgido como tampoco desató desencuentros insalvables e incluso existieron iniciativas para estimular sinergias institucionales. Sin embargo, resolver los antagonismos de lo que Rentería & Salinas denominan “contexto institucional barroco” (2009: 60) supondría un acto de responsabilidad histórica. En el año 2000 se creó el GIOT (Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial) conformado por la SEDESOL, la SEMARNAT (a través del INE - Instituto Nacional de Ecología-), el CONAPO (Consejo Nacional de Población) y el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) que “permitió desarrollar la guía metodológica para la elaboración de las fases de caracterización y diagnósticos sectoriales de los PEOT” (SANCHEZ, *et. al*, 2008: 120).

Una reedición de la actitud colaborativa se produjo en el año 2004 con la “Agenda de Transversalidad, Acuerdo Nacional para el Ordenamiento Territorial”, mediante la conjunción de voluntades de SEDESOL-INE- SEMARNAT. Entre sus

frutos está el documento presentado en 2005 “*Términos de referencia para la elaboración del programa municipal de ordenamiento ecológico y territorial (PMOET)*”, donde se anunció el objetivo de “unir esfuerzos y acercar visiones para impulsar de manera coordinada y bajo un esquema metodológico común, la elaboración de ordenamientos municipales”. Estos instrumentos “aspiran a ser integradores y articuladores del desarrollo municipal” (SEDESOL-INE-SEMARNAT, 2005: 3).

Después se emitieron señales de divergencia: la SEMARNAT presentó en 2009 la “*Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales*” y en 2010 la SEDESOL hizo pública la “*Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*”. De esto se deduce el carácter pasajero de una iniciativa para buscar la empatía o hibridación de programas mediante la figura de los PMOET.

Los hechos han demostrado que la buena voluntad de funcionarios ha sido insuficiente y que las raíces del problema se ubican en el entramado burocrático, la falta de cooperación institucional y la deficitaria inserción de procesos de ciudadanía como garante de continuidad. TROITIÑO (2013: 20) señala la necesidad de “pasar de un modelo tecnocrático de ordenación a otro participativo, dado que el territorio es una construcción social y, lógicamente no puede hacerse sin los ciudadanos” (2011: 4).

En el ámbito académico los foros especializados convocados desde las instituciones geográficas también arrastran en sus títulos posiciones disímiles: *IV Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial* (San Luis Potosí, 2007), *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial* (Morelia, 2009) y *VI Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico* (Ensenada, 2011).

En tales reuniones se ha discutido insistentemente sobre la inconveniencia que representa el dualismo de instrumentos y se llega a reconocer que su solución es “el reto más importante del país” en materia de ordenamiento (OSEGUERA, ROSETE & SORANI, 2010: 38). El modelo de ordenamiento induce tal confusión y carga burocrática que facilita el camino a actuaciones oportunistas que no contribuyen a mejorar las condiciones del territorio: a río revuelto, ganancia de pescadores.

Al recapitular los conceptos de ordenamiento territorial y las prácticas reales en la materia, se percibe un tratamiento discursivo marcado por la entelequia. Superar esa realidad demandaría rediseñar fórmulas para acercar el “deber ser” con el “ser” y es probable que ello obligue a asumir selectividad en los alcances a cambio de instrumentos más eficientes.

Las demandas sociales insatisfechas, las limitaciones para generar competitividad económica y la degradación ambiental del territorio requieren de soluciones que son impostergables más aún si se toma en cuenta el cambio climático que acentúa la vulnerabilidad del territorio y por tanto la proclividad a los desastres. El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 (2013: 77) reconoce que en México “las sequías, inundaciones y ciclones entre 2000 y 2010 han ocasionado

alrededor de 5.000 muertes, 13 millones de afectados y pérdidas por 250.000 millones de pesos”.

El ordenamiento territorial puede asumir un *estilo normativo o vinculante* en donde una vez aprobado un instrumento deberá asumirse obligatoriamente, mientras que el *estilo indicativo* adopta estrategias que se desprenden de un marco general pero admite flexibilidad de acuerdo a las circunstancias. AZUELA (2007: 25) comenta que los POET “no dejan claro si son obligatorios o no, o bajo qué condiciones pueden llegar a serlo” (2007: 25), situación que favorece decisiones discrecionales sobre el usufructo del territorio. La realidad de los ordenamientos mexicanos es que no se apegan a ninguna de las acepciones ya que las evidencias apuntan más bien a la pasividad, el proceso suele estancarse en la elaboración de los documentos que luego se fosilizan lo que abre margen de maniobra a la indisciplina territorial y a las actitudes oportunistas antes mencionadas. En esta revisión nos referimos solamente al primer eslabón de una cadena planificadora y no hemos tratado todas las modalidades de ordenamientos como tampoco abordamos el ensamblaje con los marcos planificadores de estados y municipios.

Si fuera el caso evaluar el proceso en su totalidad existe una alta probabilidad hipotética de que las fases posteriores a la elaboración de los documentos no salgan bien libradas, en particular lo referente a la gestión de los programas, es decir, el trabajo desarrollado en el día a día.

Los programas de ordenamiento han servido básicamente para generar plataformas de información territorial y elaborar diagnósticos. Ha hecho falta voluntad para socializarlos, dotarlos de recursos para su implementación y así poder examinar sus trayectorias. Los Ordenamientos Ecológicos deberían revisarse bianualmente, según dicta la LGEEPA en su artículo 6, sin embargo, “no se ha evaluado ninguno de los POET decretados por la federación” (OSEGUERA, ROSETE & SORANI, 2010: 37), mientras que AZUELA (2007: 25), luego de un acucioso análisis apunta que tales documentos “se asemejan más a una especie de manuales genéricos de gestión ambiental, que a instrumentos que se hacen cargo de los problemas específicos del territorio”.

Un hecho que permite corroborar algunos de las inconsistencias aquí anotadas es la publicación del *Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio*, (POEGT) en el DOF el 07 de septiembre de 2012. Llama la atención que ello haya ocurrido a menos de tres meses de terminar el periodo de la administración pública federal, no obstante que, según el propio documento, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 lo planteó al inicio de la administración como “uno de los retos fundamentales en materia de desarrollo sustentable”.

El arribo al poder la nueva administración a partir del 01 de diciembre de 2012 supuso una alternancia partidista PAN-PRI y habrá que poner atención sobre la voluntad para gestionar el POEGT o por el contrario, observar que el Programa tendrá como destino los cajones de la burocracia.

El documento denota un notable esfuerzo por diagnosticar las condiciones ambientales del país a partir de la identificación de 145 unidades ambientales biofísicas que son objeto de propuestas de actuación, aunque existen indeterminaciones en cuanto a su vertebración con programas estatales y municipales.

4. EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En la coyuntura de transición política de hace un par de años, vale anotar la propuesta fallida de José Luis Luege, titular de la CONAGUA (Comisión Nacional del Agua) en el sentido de crear una Secretaría de Ordenamiento Territorial que conjunte las facultades de la SEDESOL y la SEMARNAT (*La Jornada*, 22-08-12). En términos reales la novedad en materia de políticas de ordenamiento territorial es el deslinde de la SEDESOL, consideración que debe deducirse dada la omisión del tema en los documentos y organigrama oficial ya que no ha existido una comunicación explícita. Con la nueva administración fue erigida la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) y la definición del ordenamiento territorial sufrió un sesgo hacia el asunto de la tenencia de la tierra rural “la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial tiene la función de realizar las acciones correspondientes que permitan otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra rural” (SEDATU, 2013).

Dicho enunciado se completa con la intención de “regular los terrenos nacionales y ejecutar acciones en materia de colonias agrícolas y ganaderas, plantear alternativas de solución a la conflictividad derivada de la tenencia de la tierra y procurar la definitividad administrativa” (SEDATU, 2013). En términos conceptuales el *territorio* fue reducido a su comprensión como *tierra rural* de tal manera que desaparece el discurso del ordenamiento territorial antes fomentado por la SEDESOL lo que de facto supondría el tiro de gracia a los Programas de Ordenamiento Territorial que ya de por sí eran inoperantes.

La coyuntura política reciente supuso entonces resolver el dualismo SEDESOL-SEMARNAT por la vía de la eliminación de competencias sobre el ordenamiento territorial en la primera Secretaría. La nueva versión es el dualismo SEDATU-SEMARNAT, la nueva Secretaría asume las competencias en lo que tradicionalmente se denominaba “regularización de la tenencia de la tierra”, aunque llamándole “ordenamiento territorial”, mientras que la SEMARNAT mantiene el control, ahora sí, claramente hegemónico de las políticas de ordenamiento territorial, bajo la etiqueta ecológica.

El reacomodo institucional admite diversas lecturas, en el afán de ubicar alguna de tipo positivo es que las competencias en la materia en sentido amplio están claramente asignadas a la SEMARNAT lo que supone un avance, mientras que el ordenamiento de la propiedad del suelo rural, es decir, una arista específica y por tanto restringida de la política territorial es asumida por la SEDATU.

No obstante, ésta última Secretaría es la que ostenta las competencias en materia de asentamientos humanos y por tanto asume lo referente a planificación urbana en su ámbito federal, lo cual obliga necesariamente a una articulación coherente con las políticas fomentadas por la SEMARNAT. Dicho de otra manera, con la estructura anterior y con la nueva, es imprescindible una cultura de cooperación institucional. El trazo de una visión territorial innovadora, acorde a los procesos actuales requiere más que un reacomodo de las etiquetas, es necesario trabajar la transversalidad a efecto de combatir la fragmentación en las políticas públicas.

El reto es mayúsculo si se toma en cuenta que el *déficit de gobernanza territorial* se ha agravado durante la última década y encuentra entre sus factores explicativos, la asunción de *poderes fácticos* que como el narcotráfico o el representado por intereses inmobiliarios llegan a doblegar al Estado, generan altos impactos en la organización productiva y trastocan la relaciones sociedad - territorio.

Hoy más que nunca, el país requiere un gran empeño en conseguir un verdadero Estado de derecho. Es probable que el ordenamiento territorial esté falto de un ordenamiento jurídico innovador. AZUELA (2013: 75) documenta un intento fallido por concretar legalmente las reformas al régimen de planeación del desarrollo, dado que hubo una aprobación por parte del Senado de la República en el año 2005, pero no avanzó en la Cámara de Diputados. Ello despierta la inquietud por saber si ello fue resultado de la dejación o el desinterés por la dimensión territorial del desarrollo o se explica por la acción de fuerzas que bloquean el interés colectivo.

El hecho de que no se haya normalizado una política de ordenamiento territorial pone en evidencia la necesidad de buscar nuevas alternativas para reivindicar la función pública del sistema de planificación territorial. La apreciación de que “los desajustes entre la organización del espacio y la planificación económica”... “son los que empezarán a hacer evidente, la necesidad de pasar de la planificación sectorial a la planificación territorial” anotada por TROITIÑO (2006: 25) constituyen un hecho que debe ser reconocido e incorporado en la agenda pública de desarrollo más aún cuando se produce un protagonismo creciente del capital privado el aparato productivo. Si Ratzel volviera a vivir, quizá señalaría nuevamente la necesidad de conectar la complejidad del país con una mejor inteligencia territorial, tal desafío sigue siendo una asignatura pendiente.

BIBLIOGRAFIA

ANTA, S., A., et. Al -compiladores- (2006), *Ordenamiento Territorial Comunitario*, Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Instituto Nacional de Ecología, México, D.F., 353 p.

AZUELA, A. (2007), *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, D.F., 163 p.

AZUELA, A. (2013), “El ordenamiento territorial en la legislación mexicana” en Sánchez. M. T., G. Bocco y J.M. Casado -Coordinadores-, *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, pp. 47-77.

- CABRALES, L. F. (2006), "Geografía y Ordenación Territorial", en D. Hiernaux & A. Lindón -Directores-, *Tratado de Geografía Humana*, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, Barcelona, pp. 601-627.
- CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION (28 de enero de 1988), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México, D.F., (con reformas publicadas en el DOF al 28 de enero de 2011).
- CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION (21 de julio de 1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*, México, D.F., (con reformas publicadas en el DOF al 30 de noviembre de 2010).
- CEPAL (2010), *Indicadores Ambientales de América Latina y El Caribe, Cuaderno Estadístico No. 38*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CONEVAL (2010), *Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., 117 p.
- GALIANA, L. & J. VINUESA -coordinadores- (2010), *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Editorial Síntesis, Madrid, 346 p.
- GARZA, G. (2003), *La urbanización de México en el Siglo XX*, México, D.F., El Colegio de México, 208 p.
- GOBIERNO DE LA REPUBLICA (2013): *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Presidencia de la Republica, México, D.F. 183 P.
- GUTIERREZ, F. (2010), *Desarrollo sostenible en Colombia: utopía o realidad (propuesta de proyecto de investigación)*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá, 45 p.
- JORNADA, LA (2012), *Propone director de Conagua crear una Secretaría de Ordenamiento Territorial*, México, D.F., 22 de agosto, p. 38.
- LOPEZ, J. & J. M. ESPINOZA (2010), "Degradación de suelos en México", en I. Alcántara & J. Delgado -Coordinadores-, *Geografía Física de México*, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 152-160.
- OSEGUERA, J., F. ROSETE & V. SORANI (2010), "Reflexiones acerca del Ordenamiento Ecológico en México", en *Investigación Ambiental*, No. 2, Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, México, D.F., pp. 32-40.
- PAZ, O. (2010 [1991]). "La búsqueda del presente", en *Pasado y presente en claro*, México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 11-28.
- RATZEL, F. (1878 – 2009): *Desde México. Apuntes de viaje de los años 1874-1875*, Herder, México, D.F., 452 p.
- RENTERIA, J. & M. E. SALINAS (2009), "La ordenación del territorio y la política urbana jalisciense", en M. E. Salinas & A. Zeromski -Coordinadores-, *Tópicos de ordenamiento territorial en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, pp. 47-72.
- SANCHEZ, M. T., et. Al (2008), "Análisis comparativo de la primera y la segunda generación de guías metodológicas para la elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial", en M. E. Salinas Escobar -Compiladora-, *El ordenamiento territorial: experiencias internacionales*, México, D.F., Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Universidad de Guadalajara, pp. 117-143.
- SEDESOL (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, D.F. 145 p.
- SEDESOL/CONAPO/INEGI (2012), *Delimitación de zonas metropolitanas de México 2010*, México, D.F. 217 p.
- SEDESOL (2010), *Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*, México, D.F., 58 p.
- SEMARNAT/INE/SEDESOL (2005), *Términos de referencia para la elaboración del programa municipal de ordenamiento ecológico y territorial (PMOET)*, México, D.F., 22 p.

SEMARNAT (2009), *Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales*, México, D.F., 40 p.

SEMARNAT (2012), *Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio* (publicado en el DOF el 07 de septiembre de 2012), México, D.F., 296 p.

SPP-FCE (1985), *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo 7, México, D.F., 414 p.

TREJO, I. (2010), "La vegetación de México", en I. Alcántara & J. Delgado -Coordinadores-, *Geografía Física de México*, Instituto de Geografía, UNAM, pp. 13-25.

TROITIÑO, M. A. (2006), "Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro", en *Geocalli, Cuadernos de Geografía*, No. 14, Universidad de Guadalajara, pp. 17-68.

TROITIÑO, M. A. (2013), "Ordenación y gestión del territorio: un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas", *El Colegio de Jalisco*, Zapopan, pp. 17-41.

VELAZQUEZ, A., G. BOCCO & A. TORRES (2003) "La investigación participativa y los modelos adaptativos en el manejo de los recursos naturales", en A. Velázquez, A. Torres y G. Bocco -Compiladores- *Las enseñanzas de San Juan*, Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Gobierno de Michoacán, México, D.F., pp. 21-44.

ANEXOS:

CUADRO 1: PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PEOT) SEDESOL Y PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO TERRITORIAL (POET) SEMARNAT

ESTADO	PEOT HASTA 2011		POET * HASTA 2010	
	FASES	AÑO	CONVENIO	DECRETO
Aguascalientes	■■■■	2002	2004	
Baja California	■■■■	2003	SD	2005
Baja California Sur	■■■■	2003		
Campeche	■■■■	2003	2004	
Coahuila	■■■■	2002	1999	
Colima	■■■■	2003	SD	1993
Chiapas			2008	
Chihuahua				
Distrito Federal	■■■■	2001		
Durango	■■■■	2001	2006	2008
Guanajuato	■■■■	2003		1999
Guerrero	■■	2004		
Hidalgo	■■■■	2002	SD	2001
Jalisco	■■	2004	1995	2001
México	■■■■	2003	1999	2006
Michoacán	■■■■	2001		
Morelos	■■■■	2002		
Nayarit	■■■■	2002		
Nuevo León	■■	2002		
Oaxaca	■■	2001		
Puebla	■■■	2002		
Querétaro	■■■■	2002	2004	2009
Quintana Roo	■■■■	2004		
San Luis Potosí	■■■■	2003		
Sinaloa	■■■■	2001		
Sonora	■■■■	2001	2000	
Tabasco	■■■■	2003	2006	
Tamaulipas	■■■■	2001		
Tlaxcala	■■■■	2002	2002	
Veracruz	■■	2003		
Yucatán	■■■■	2004	2007	
Zacatecas	■■■■	2001		
TOTAL	30			8

■ Fase Caracterización.

■■ Fase Diagnóstico Integrado.

■■■ Fase Prospectiva o Diseño de Escenarios.

■■■■ Fase Modelos de Uso, Aprovechamiento y Ocupación del Territorio.

*En documentación posterior a 2005 la figura de POET se refiere como POEE (Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal).

SD = Sin dato.

Fuente: Elaboración propia a partir de: SEDESOL "Relación de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial" y SEMARNAT "Inventario de Ordenamientos Ecológicos" (www.semarnat.gob.mx, consultada el 02 de junio de 2011).

CUADRO 2: PROGRAMAS MUNICIPALES / LOCALES DE ORDENAMIENTO

ESTADO	PROGRAMAS MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL HASTA 2011 (SEDESOL)		PROGRAMAS LOCALES DE COMPETENCIA MUNICIPAL DECRETADOS HASTA 2010 (SEMARNAT)	
	No.	Municipio	No.	Municipio
Baja California			3	Mexicali, San Quintín, San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe.
Baja California Sur			1	Los Cabos.
Campeche	3	Campeche, Champotón, Escárcega.	1	Candelaria.
Coahuila			1	Cuatrociénegas.
Chiapas			3	Playas de Catazajá, Subcuenca del Río Zanatenco, Cuenca del Río Coapa.
Guanajuato	1	San Luis de la Paz.	1	León.
Guerrero	1	José Azueta.		
Hidalgo			2	Tepeji, Huasca.
Jalisco	1	Puerto Vallarta.	1	Tomatal.
México			3	Chalco, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Tlalmanalco, Villa de Allende.
Michoacán			2	Cotija, Lázaro Cárdenas.
Morelos	7	Jiutepec, Tlaltizapán, Cuautla, Temixco, Xochitepec, Zacatepec, Tlaquitenango.	4	Tepoztlán, Cuautla, Cuernavaca, Huitzilac.
Nayarit			1	Santa María del Oro.
Nuevo León				
Oaxaca	9	Huajuapán de León, Juchitán de Zaragoza, Loma Bonita, Matías Romero Avendaño, Salina Cruz, San Juan Bautista Tuxtepec, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santo Domingo Tehuantepec.		
Puebla	3	San Martín Texmelucan, Tehuacán, Tepeaca.		
Querétaro	1	Corregidora.		
Quintana Roo			6	Isla Cozumel, Isla Mujeres, Laguna de Bacalar, Benito Juárez, Solidaridad, Costa Maya.
Sinaloa			1	Zona Costera de Rosario.
Sonora	1	Hermosillo.	1	Rosario Tesopaco.
Tabasco	1	Centro.		
Tamaulipas	1	Victoria.		
Veracruz	3	Veracruz, Xalapa, Tlapacoyan.		
Yucatán	2	Tizimín, Mérida.		
TOTAL	34		33	

Fuente: Elaboración propia a partir de: SEDESOL "Relación de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial" y SEMARNAT, "Inventario de Ordenamientos Ecológicos" (www.semarnat.gob.mx consultada el 02 de junio de 2011).



Imagen 1: Al ser poco frecuente, resulta singular un cartel que intenta socializar los Programas de Ordenamiento Ecológico, en este caso de los municipios de la ribera de Chapala en el Estado de Jalisco. Fuente: archivo personal, Luis Felipe Cabrales, fotografía del año 2012.

RELATORÍA ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

*Antonio Serrano Rodríguez**

**Presidente de FUNDICOT.*

Catedrático de urbanística y

ordenación del territorio (prejubilado).

Dr. ingeniero de caminos, canales y puertos.

Licenciado en ciencias económicas.

Diplomado en ordenación del territorio.

ExSecretario General para el Territorio y

Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

1. PRESENTACIÓN.

Como el Comité Científico estableció en la convocatoria del 7º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (7ºCIOT), el contenido de este Primer Área Temática venía asociado a la reflexión de que, desde la década de los años noventa, se había producido un desarrollo importante en materia de promoción de documentos de ordenación territorial y urbana, así como se habían multiplicado los ejemplos de “buenas prácticas” en la Planificación y Gestión en estas materias. Se citaba que se habían promovido figuras, tanto de ordenación integral de escala regional, subregional, metropolitana o urbana, como de escala sectorial, centrándose estas últimas en el desarrollo de políticas muy variadas: políticas de suelo (promoción de suelo residencial o de suelo para actividades económicas), de desarrollo de infraestructuras (comunicaciones, energía, agua, residuos sólidos), o de protección territorial (litoral, zonas húmedas, ríos, materia agroforestal, Red de Espacios Protegidos o Red Natura 2000, etc.).

Se pretendía que las ponencias y comunicaciones presentadas nos llevaran a conocer “buenas prácticas”, que permitan aprender y reproducirlas; o a comprender los errores cometidos, en su caso, evitando su reproducción, en el amplio abanico de figuras de alcance municipal o supramunicipal, de carácter integral o sectorial disponible.

Se consideraban incluibles dentro de esta Área Temática las ponencias y comunicaciones sobre:

- Planes, Directrices y Estrategias de Ordenación Territorial y Urbana.
- Planes, Programas y Proyectos Infraestructurales (transportes, comunicaciones, etc.), Sectoriales (turísticos, desarrollo rural, energéticos, vivienda, etc.) Urbanísticos, o Ambientales para la Sostenibilidad.
- Gestión Integrada de Zonas Costeras.

- Evaluaciones de impacto, evaluaciones ambientales estratégicas, evaluaciones de impacto territorial, huella ecológica y huella de carbono.

El resultado de las 24 ponencias (15) y comunicaciones (9) recogidas en esta Área, bien por deseo de los autores, por consideraciones coyunturales (fecha de remisión o disposición de las ponencias) o por decisión del propio Comité Científico, se han incorporado dentro de una estructura que pretende integrar los contenidos y aportaciones más significativas de las mismas.

El contenido recogido en las subáreas definidas en el próximo apartado, destaca los aspectos y conclusiones más significativas. Y, en los sucesivos apartados se sintetizan las principales aportaciones de cada Ponencia o Comunicación desde la perspectiva de los objetivos del presente 7º CIOT.

2. PRINCIPALES REFLEXIONES Y CONCLUSIONES ASOCIADAS A LAS APORTACIONES REALIZADAS.

Atendiendo a la naturaleza y contenidos de las aportaciones realizadas, éstas se han estructurado en las siguientes subáreas, sobre cada una de las cuales se incorporan las reflexiones y conclusiones que cabe establecer, a partir de la síntesis de contenidos y conclusiones que se realiza en los epígrafes siguientes de esta Relatoría para cada aportación.

2.1. ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

En este apartado se han incluido 3 aportaciones destacadas que plantean la actual evolución presente en la sociedad del Cambio Global.

La primera señala que el Plan, como documento formal centralizado, es cada vez más sustituido –o complementado- por mecanismos que promueven la auto-organización de la sociedad civil, dando paso a una sociedad que se supone más creativa y con mayor capacidad de auto-organizarse. El ejemplo de la organización energética a nivel local es uno de los más destacados al respecto. Se destaca que esta tendencia requiere de una administración pública mucho más abierta y facilitadora.

La segunda aportación hace referencia a que, desde la concepción de la ciudad como sistema, la “evolucionabilidad” urbana, definida como la capacidad de una ciudad de generar variación y diferencia es fundamental para aumentar su complejidad, aumenta la resiliencia urbana y favorecer que se produzca un proceso de desarrollo más sostenible. Se destaca que el zonning ha debilitado la complejidad urbana y de relación. Se propone una ciudad con una estructura que favorezca las conexiones de ciudadanos, más que de mercados; con preferencia por los canales de proximidad; con espacios públicos complejos; con profusión de lo pequeño, aunque con límites a la diversidad y densidad; con amplios grados de libertad que aumenten la autonomía de las decisiones; con diferenciación horizontal y no vertical; con memoria urbana; con espacios vacantes, o sin uso; y necesariamente imperfecta (sin responder a modelos utópicos).

La tercera hace referencia a la existencia de regulaciones y normativas territoriales muy discutibles y, en concreto, se analiza lo que el autor denomina “Las leyes de (des)ordenación del territorio y de movilidad urbana (in)sostenible en el País Valencià”. Aduce la incapacidad de estas normas para permitir definir cuál ha de ser la estrategia territorial a desarrollar durante los próximos años; su inadecuación para garantizar que tanto las diferentes leyes, como los planes adscritos a éstas, se lleven a cabo, y el hecho de que en su aplicación práctica no se cumplen, ni en el fondo ni en las formas.

Hay que destacar que otras aportaciones, incorporadas en otros epígrafes por su temática más específica, reiteran esta crítica, insuficiencias o retroceso en los objetivos de la sostenibilidad del desarrollo, de las nuevas leyes, normas, planes o actuaciones con incidencia en la ordenación territorial, medioambiental o urbana, aunque también hay que precisar que en varios casos se muestran excepciones asociadas al comportamiento de algunas Comunidades Autónomas. Tal sucede, por ejemplo, en la Gestión Integrada de Zonas Costeras y Marítimas, en la contaminación difusa de las aguas por el regadío, en la protección contra inundaciones, en el logro de una movilidad sostenible, en la protección de las funciones de interés general de los espacios agrarios (que disponen de instrumentos legales para su protección, pero no se utilizan por falta de valoración política), en lo inadecuado de un marco jurídico, económico y fiscal que permite expulsar a los ciudadanos de sus viviendas, para que éstas pasen a engrosar un parque sin uso ya sobredimensionado, y sin que existan mecanismos que permitan realojar a dichas familias de una forma ágil; o en la actual regulación energética (nueva LSE 2013), en la que la Planificación energética sufre un importante paso atrás respecto a los objetivos de la UE, ya que abandona la planificación energética integral, dirigida a incrementar la participación de las renovables y la reducción de energías con mayores emisiones, abandona el reforzamiento de la presencia autonómica, cuya “participación” en la planificación eléctrica queda recogida (LSE 2013, artículo 4, apdo. 2) sin mayores precisiones, la coordinación urbanística queda reducida a que el urbanismo debe incorporar las instalaciones precisas, o la coordinación de abajo-arriba, asociada a la nueva Gobernanza Energética Europea, que desaparece, de facto, en la nueva Ley de 2013. Tampoco la planificación territorial que enmarca la dinámica turística y la transformación territorial y socioeconómica de Lanzarote ha sido efectiva en el logro de sus objetivos de mejorar el bienestar de los residentes o la sostenibilidad en la Isla.

E igual sucede, por último, con la nueva regulación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (vigente Ley estatal, 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental, de la que, por otra parte, no se ha realizado su transposición a la normativa de prácticamente ninguna CCAA) con su aplicación práctica en el campo del transporte urbano, donde se señalan deficiencias metodológicas, administrativas, de realización y de seguimiento de efectos,

2.2. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ÁMBITOS PARCIALES O SECTORIALES.

En este apartado se han incluido el mayor número de aportaciones (16) que se distribuyen entre las relacionadas con la Gestión Integrada de Zonas Marítimas y Costeras (3), las relacionadas con el Agua (3), las relacionadas con el Transporte (3), las relacionadas con los sectores Agrícolas y Forestales (3), las relacionadas con la Vivienda (2), las relacionadas con turismo (2) y una última cuya temática principal se centra en la Energía. Con este orden, las principales reflexiones finales serían:

Con respecto a las **costas y el mar limítrofe**, las tres aportaciones dejan clara su propuesta de que es imprescindible una GIZC -que los ponentes prefieren denominar Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)- destacándose la necesidad de que la misma se complemente y coordine con una Planificación territorial de las Áreas Marinas o que, conjuntamente, se proceda a una Gestión Integrada del Sistema Costero-Marino (GISCM). Plantean las dificultades de la delimitación de los ámbitos geográficos de análisis y planificación y los criterios y soluciones existentes al respecto a nivel internacional. Las dificultades para la conciliación entre los límites administrativos y aquellos que utilizan criterios ecosistémicos, destacando la actual imposición de criterios del gobierno predominante; así como la inadecuación de la normativa vigente al respecto, y la necesidad de una norma general que regule el proceso.

En concreto, se analiza la evolución y problemática del litoral en Murcia y Cartagena, para concluir, tras varias afirmaciones discutibles, en opinión de este relator, sobre, por ejemplo, la función de la adquisición pública de terrenos, que las herramientas urbanísticas y territoriales, partiendo de un modelo pactado, hubieran permitido una solución definitiva y más barata para su protección.

Con respecto al **Agua y a la regulación del Sistema Hídrico**, una interesante ponencia se centra en la **contaminación difusa de las aguas continentales** asociada, fundamentalmente, a los riegos con exceso de fertilizantes, que generan eutrofización en aguas superficiales y altas concentraciones de nitratos en las subterráneas. Se destaca la inadecuada aplicación de las normas preventivas contenidas en la PAC, particularmente en España, que nos sitúan muy lejos de haber resuelto el problema, ya que las autoridades no desarrollan estos instrumentos en su integridad. La competencia de las CCAA en el tema lleva a que sean éstas las que deben asegurar la solución del problema, tema no fácil de cumplir sin afectar a la productividad agrícola.

Las otras dos ponencias, también de muy alto interés, se centran en los **riesgos de inundación** y en los mecanismos para su reducción, considerando, específicamente, la situación internacional y los casos de Murcia y Comunidad Valenciana, respectivamente. Para Murcia se cuestiona el papel desempeñado por las estrategias preventivas de ordenación, subordinadas, de hecho, al desarrollismo urbanizador, con lo que la exposición al peligro de las inundaciones ha aumentado muy significativamente desde 1994 a 2014, tanto por el aumento del número de episodios de inundación (por una mala adaptación, ordenación y

ocupación del suelo, más que por unos cambios en la dinámica atmosférica) como porque el espacio urbanizado y el número de inmuebles construidos en la zona inundable ha ido experimentando un crecimiento acumulado continuo (crecimiento medio anual del 5,9%) en el litoral de la Región de Murcia. Y se siguen registrando nuevas parcelas catastrales en zonas inundables después de 2004.

Similar situación se muestra para la Comunidad Valenciana, para la que, en paralelo, se señala la utilidad de la Infraestructura Verde (también propuesta a nivel Europeo e Internacional) como una forma de proporcionar servicios no sólo relacionados con el bienestar ciudadano, sino también con la mitigación del riesgo por inundación, habiéndose integrado, en este sentido en el nuevo PATRICOVA, que recia el aprobado en 2003, actualmente pendiente de aprobación. En este sentido, y como en el caso costero, se destaca el papel de los municipios en esta materia, señalando que son los que mejor pueden planificar la Infraestructura Verde urbana.

Con respecto al **transporte** en su relación con el territorio, existen dos aportaciones que hacen referencia al **transporte urbano**, destacando la primera por su análisis de la calidad de la integración de los objetivos de una movilidad sostenible en la planificación territorial supramunicipal andaluza. Sus conclusiones divergentes en cada caso analizado, realizándose propuestas sobre cómo generalizar las “buenas prácticas” detectadas al conjunto de este tipo de planificación/integración. Las principales propuestas de este interesante análisis inciden en resolver las dificultades de coordinación y concertación, tanto en la definición del ámbito de planificación, como en los objetivos, visión integrada no sectorial, o en la gestión y seguimiento, con Consorcios o Autoridades Metropolitanas de Transporte que deben asumir plenamente las propuestas y determinaciones finales de los planes territoriales, incluidos los municipales.

La segunda aportación al transporte urbano se centra en la importancia de incorporar las opciones de **estilo de vida** en el análisis de cómo los viajes diarios, hacia y desde la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), en el AM de Barcelona, ya que se demostró que éstas eran tan relevantes como el entorno construido para la comprensión de las fuentes emisoras y el volumen de CO₂ emitido. Como conclusión destacan que el diseño de paquetes de políticas de transporte eficiente debe integrar y combinar los factores de estilo de vida y los del entorno edificado, como puntos centrales de las políticas a desarrollar.

La tercera aportación es cualitativamente diferente y se centra más en los **potenciales territoriales, económicos, urbanísticos y logísticos, que significan el viario y del Dominio público viario provincial**, aplicando el cálculo de estos potenciales a la red de la Diputación de Granada.

Con respecto a la **Ordenación Agrícola y Forestal**, dos Comunicaciones se centran en el espacio agrario catalán, destacando cómo la **pérdida de espacio agrario**, asociada al crecimiento urbanístico y su logística, pone en peligro la estabilidad de su sistema agroalimentario básico para su economía y su internacionalización. Y ello en un marco en el que la planificación territorial

prioriza el modelo urbano y contribuye a desproteger los espacios agrarios que, sin definición ni cuerpo normativo, van en retroceso. Existen, no obstante, instrumentos legales para esta protección, que no se utilizan por falta de valoración política. Son muy pocos los municipios que han aprobado instrumentos de protección de los espacios agrarios. Olvidando las funciones de interés general que corresponden a los mismos. En la misma línea, la segunda Comunicación pone en valor las aportaciones al empleo y a la cohesión territorial del sector lechero periurbano de Girona, recalcando las amenazas que existen sobre el mismo por las últimas medidas de la PAC y su aplicación en España.

La tercera aportación se centra en el papel de los **Planes de Manejo Forestal** en áreas naturales protegidas, exponiendo la situación y problemática en el caso del Nevado de Toluca (México). Las conclusiones destacan cómo la deforestación y tala clandestina presente en este caso, han provocado el cambio del uso del suelo para el desarrollo de la agricultura (maíz principalmente), actividad que ha venido ganándole terreno a los bosques en lugares con pendiente pronunciada muy susceptibles a la erosión. Las dificultades para diseñar un Plan de Manejo Forestal como consecuencia de la ausencia de un diálogo constructivo entre ambos actores (agricultura y bosques), sobre la base de mutua confianza, y la falta de reconocimiento de las ventajas, a largo plazo, de adoptar buenas prácticas de manejo de los bosques. Detallan los procedimientos a desarrollar, y los buenos resultados ambientales que se derivarían de los mismos.

Con respecto a la **vivienda**, la primera ponencia analiza los Patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas. Trata, en particular, el impacto de las viviendas no principales en el ámbito urbano y la evolución en la **infrautilización del parque de viviendas**, entre los periodos inter-censales 1991-2011, para terminar en una clasificación de las ciudades según el modelo inmobiliario asociado a esta infrautilización. Por último, analiza las previsiones del planeamiento urbanístico, proponiendo medidas correctoras, y señalando que es preciso plantear lo inadecuado de un marco jurídico, económico y fiscal que permite expulsar a los ciudadanos de sus viviendas, para que éstas pasen a engrosar un parque sin uso ya sobredimensionado, y sin que existan mecanismos que permitan realojar a dichas familias de una forma ágil. Precisamente, la segunda aportación hace referencia a las regulaciones y sentencias internacionales que establecen **la tenencia de la vivienda (en propiedad o alquiler) como Derecho Humano**, destacando cómo la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, de la Junta de Andalucía, busca un equilibrio entre las viviendas deshabitadas y la necesidad social de vivienda.

Respecto al **turismo**, una primera ponencia analiza los efectos sobre el bienestar social que ha tenido la implantación y el crecimiento de la actividad turística en la isla de Lanzarote, desde 1970 a 2006, destacando que los efectos beneficiosos para la población autóctona desaparecen cuando el turismo pasa a ser un “turismo de masas”, y que la planificación territorial que enmarca la transformación territorial y socioeconómica de la Isla ha tenido una escasa efectividad en sus objetivos de transformación socio-económica y sobre el bienestar de los residentes. La gestión que se ha hecho de los planes de

ordenación del territorio habidos, hace que sus objetivos reales queden puestos en entredicho. La ordenación territorial, tras estas investigaciones, no se muestra como la vía garante de alcanzar mejoras en el bienestar de la población residente ni en la sostenibilidad en territorios de economía turística, al menos en Lanzarote

La segunda aportación es una comunicación sobre la “Integración de aspectos de turismo y patrimonio en las Directrices de Ordenación Territorial del noroeste de la Región de Murcia, que fueron aprobadas inicialmente en 2009, pero que aún se encuentran pendientes de aprobación definitiva, lo que muestra el escaso interés de la Comunidad Autónoma por su puesta en marcha. No obstante, se señala que es éstas se toman en consideración la integración de los aspectos turísticos patrimoniales y ecológicos de su ámbito de planificación (municipios de Bullas, Calasparra, Caravaca, Cehegín y Moratalla), lo que se traduce en objetivos específicos, propuestas de actuaciones y normas favorecedoras de la acción turística en el área, considerando que el desarrollo turístico es un importante motor socioeconómico y fuente de identidad y valoración del territorio.

Por último, con respecto a la **energía**, destaca la interesante aportación sobre las interrelaciones entre la planificación energética y territorial, en el marco de la Hoja de Ruta Europea para una Economía descarbonizada en el horizonte del 2050. Refiriéndose al papel que otorga la UE a la gestión ambiental integrada, y a la contribución de los Fondos Estructurales a un ambiente urbano sostenible, destaca cómo la planificación territorial –ya no meramente urbanística – será en un futuro próximo el primer elemento que condicionará uno de los instrumentos esenciales de las políticas de cambio climático, por imperativo de la Unión Europea, que también modifica profundamente, con la Estrategia de Gobernanza Energética, el actual enfoque descendente de arriba-abajo, en un enfoque ascendente (el potencial energético local y las tecnologías económicamente eficientes determinan los objetivos de reducción GEI y de alimentación de la red) para la definición de objetivos. Señala que la regulación española de la Planificación energética en la nueva LSE 2013 es un importante paso atrás hacia los objetivos de la UE, ya que abandona la planificación energética integral, dirigida a incrementar la participación de las renovables y la reducción de energías con mayores emisiones; y abandona el reforzamiento de la presencia autonómica, cuya “participación” en la planificación eléctrica queda recogida (LSE 2013, artículo 4, apdo. 2) sin mayores precisiones; y la coordinación urbanística, que queda reducida a que el urbanismo debe incorporar las instalaciones precisas.

2.3. INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

Dentro de este ámbito se han recogido dos grupos de aportaciones, las primeras se refieren a la utilización de bases de datos, sistemas de información territorial, o modelos de distinto tipo, en la que también cabría incluir algunas de las consideradas sectoriales por el tipo de análisis efectuado. El criterio seguido ha sido el considerar dentro de este epígrafe las que más claramente dan un papel relevante a los instrumentos sobre los resultados. Y así destaca por su interés la

primera ponencia considerada sobre **“La utilización de bases de datos de detalle en el análisis de la estructura y los recursos comerciales de un territorio, como medida de calidad de vida de la ciudad actual”**, con su aplicación al estudio del municipio madrileño de Alcorcón, cuyo objetivo es ofrecer una metodología para medir la estructura comercial de la ciudad y los posibles desequilibrios de la función comercial respecto a la vivienda. Evalúa cómo las bases geográficas de datos de detalle (Catastro de Urbana y SIOSE) en un entorno SIG, permiten definir “unidades funcionales básicas” de las que derivar uno de los aspectos que inciden claramente de la calidad de vida de sus habitantes, precisar los patrones de avance del nuevo modelo de ciudad dispersa, y establecer conclusiones relevantes sobre la morfología territorial y urbana del municipio.

En la misma línea, la segunda ponencia recogida en este apartado hace referencia a la utilización de **modelos econométricos de regresión múltiple lineal para analizar la repercusión del modelo de ordenación territorial disperso sobre la hacienda local**. Aplicado a la Comunidad Valenciana, sus conclusiones muestran que las variables de ciudad dispersa están relacionadas positivamente con el incremento del gasto en servicios públicos, y con una mayor carga fiscal.

El segundo grupo de ponencias en este apartado se centran sobre la **evaluación ambiental de planes y proyectos**, con una primera ponencia de ámbito general, que plantea una **perspectiva crítica sobre los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico**, destacando el fracaso de la articulación de estos Informes de Sostenibilidad Ambiental y de la Memorias Ambientales en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, y proponiendo su replanteamiento en los Estudios Ambientales Estratégicos y en los Análisis Técnicos de los Expedientes Ambientales. Concluye que la clarificación metodológica de la evaluación ambiental de planes debe articularse mediante la redacción de tres conjuntos de documentos claramente diferenciados, que han de integrarse adecuadamente con los correspondientes documentos de planificación (Avance, Diagnóstico y Plan), dando mucha más relevancia a aspectos como la Capacidad de Acogida de los Territorios; al control efectivo de las medidas ambientales; y al cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad del plan, articulando un programa de supervisión ambiental del planeamiento, capaz de detectar las posibles desviaciones en los efectos previstos a la aplicación de las acciones propuestas, así como las variaciones que sufren los indicadores de control ambiental a lo largo del tiempo.

Conclusiones muy similares se señalan en la segunda ponencia, sobre **aplicación de la EIA a la planificación del transporte urbano**, donde se señala que está cada vez más cuestionada, no 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. Son variados y diversos el número de actores que participan en el proceso, que actúan, de hecho, de forma separada, sin interconexión y con generación, frecuentemente, de frustración y desconfianza entre ellos. Además es cada vez más generalizada la idea de que la EIA no es tomada en consideración adecuadamente en los procesos de decisión y que el

seguimiento de efectos (monitoring) escasamente se realiza, y mucho menos se tiene en cuenta adecuadamente. Las interesantes conclusiones que se plantean, responden a los resultados de una encuesta entre los implicados en el proceso de EIA en el sector. En concreto se destaca que estructurar adecuadamente la participación pública sigue siendo una de las necesidades claras de la EIA.

La última comunicación en el área describe el proceso realizado para un caso concreto (variante de los Santos de Maimona en el estudio informativo de la A-66 Mérida-Zafra) donde la solución final del reestudio modifica el resultado inicial, y adopta una solución intermedia para satisfacer los deseos de desarrollo urbanístico del municipio.

3. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

3.1. DEL PLAN A LA AUTO-ORGANIZACIÓN.

3.1.1. Del plan a la auto-organización: hacia una sociedad creativa y energética.

Comunicación. Aldert de Vries

Las sociedades europeas se encuentran en un momento de inflexión. El fin del crecimiento demográfico, la crisis económica y la incertidumbre sobre la recuperación, el agotamiento de los recursos fósiles, y la progresiva automatización de tareas en los sistemas productivos son algunos índices de una sociedad en transición. Elementos alternativos para el desarrollo territorial y el bienestar de los ciudadanos, como son la emergencia de una tecnología distributiva a pequeña escala (como el 3D printing), de la economía circular, la economía compartida, un uso más intenso del tejido urbano existente, y el regreso de industria a pequeña escala a las ciudades.

La crisis ha sido catalizador de un fenómeno que tiene un impacto decisivo en el desarrollo de las regiones y ciudades: la auto-organización. Cada vez más, ciudadanos emprendedores toman la iniciativa de organizar servicios o iniciar proyectos que en muchos casos son una respuesta innovadora a las transiciones que enfrenta la sociedad. Un ejemplo: el explosivo crecimiento de las cooperativas energéticas, en las cuales grupos de ciudadanos se organizan para generar y ahorrar energía en su propio entorno, al margen de las antiguas empresas energéticas.

Esta tendencia requiere de una administración pública mucho más abierta y facilitadora.

3.2. RESILENCIA URBANA.

3.2.1. Complejidad, Evolucionabilidad y Resiliencia urbana.

Ponencia. Javier Ruiz Sánchez; Berta Risueño Muzás; Alvaro Ardura Urquiaga

Desde la concepción de la ciudad como sistema, definen la evolucionabilidad urbana como la capacidad de una ciudad de generar variación y diferencia para que el proceso de desarrollo continúe. La evolucionabilidad urbana es importante si queremos dar una respuesta resiliente y avanzar hacia un desarrollo sostenible. La resiliencia es “la capacidad de un sistema de absorber perturbaciones y reorganizarse mientras experimentan cambios para mantener esencialmente la misma función, estructura, identidad y feedbacks [Walker, Holling, et al, 2004]. Son las comunidades o ecosistemas más complejos los que suelen poseer resiliencias mayores, ya que existe una mayor cantidad de mecanismos autorreguladores. La complejidad es la herramienta que tienen las ciudades para afrontar un amplio rango de futuros posibles y evolucionar hasta acercarse al deseado. El zonning ha debilitado la complejidad urbana y de relación. Una ciudad evolucionable debe ser una estructura de conexiones de masas, más que de mercados, con preferencia por los canales de proximidad, con espacios públicos complejos, con profusión de lo pequeño, con límites a la diversidad y densidad, con amplios grados de libertad que aumenten la autonomía de las decisiones, con diferenciación horizontal y no vertical, con memoria urbana, con espacios vacantes, o sin uso, y necesariamente imperfecta (sin responder a modelos utópicos).

3.3. REGULACIONES Y NORMATIVAS DISCUTIBLES.

3.3.1. Las leyes de (des)ordenación del territorio y de movilidad urbana (in)sostenible en el País Valencià.

Ponencia. Daniel Ibáñez Campos.

Se critica la Ley de Ordenación del Territorio vigente en el País Valencià, por dos motivos principales. El primero, por su incapacidad para permitir la elaboración de diferentes planes que marquen cual ha de ser la estrategia territorial a desarrollar durante los próximos años. El segundo motivo que se cita, es su inadecuación para garantizar que tanto las diferentes leyes, como los planes adscritos a éstas, se lleven a cabo.

Se afirma que no es válida para establecer las directrices generales sobre qué modelo de País y Estado se quiere llegar a alcanzar durante los años venideros. Se afirma que sería necesario, primero, llevar a cabo una ley de comarcalización adecuada, tal y como figura en el estatuto de Autonomía, para posteriormente desarrollar un Plan Territorial General a nivel de País Valencià, que permita establecer los diferentes ámbitos o áreas funcionales del territorio valenciano con el fin de establecer políticas territoriales específicas para el desarrollo y el tan ansiado equilibrio territorial. Por debajo del Plan Territorial General, estima que

sería necesaria la elaboración de unos Planes Territoriales Parciales, para todos y cada uno de los ámbitos funcionales, que marcaran los escenarios territoriales futuros en su ámbito de actuación, englobando en su seno los planes territoriales urbanísticos de todas y cada una de las comarcas establecidas en el Plan Territorial General del País Valencià.

Analiza en concreto la situación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) y su insatisfactoria adecuación a la Ley de MUS de 2011, afirmando que ésta no se cumple ni en el fondo ni en las formas (municipios de más de 20.000 habitantes sin Plan: 46%).

4. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ÁMBITOS PARCIALES O SECTORIALES.

4.1. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA MARÍTIMO-COSTERA.

4.1.1. El papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras.

Comunicación. Raquel Rodríguez Alonso.

Analiza, en particular, la evolución y problemática del litoral en Murcia y Cartagena, para concluir, tras varias afirmaciones discutibles, que durante los años de la burbuja, entra en carga el complejo sistema administrativo y competencial en vigor, y formas de gestión divergentes afectan al litoral. La desconfianza entre administraciones está en el origen de la adquisición de fincas rústicas desde la administración estatal para incorporarlas al DPMT. Las herramientas urbanísticas y territoriales, partiendo de un modelo pactado, hubieran permitido una solución definitiva y más barata para su protección. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los problemas de la costa derivan de la existencia de los asentamientos urbanos e infraestructuras, y que gran parte de las inversiones se dedican a salvaguardar dichos elementos, la técnica urbanística podría ser una buena alternativa a medio y largo plazo. El objetivo de la comunicación será poner de manifiesto el papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras, señalando aquellos instrumentos y herramientas cuya utilización, en coordinación con la administración estatal, puedan llegar a suponer cambios sustanciales en los criterios actuales de intervención.

4.1.2. Interpretación del sistema litoral como ámbito geográfico para la gestión integrada de áreas litorales (GIAL).

Ponencia. Pérez-Cayeiro, M.L., Barragán, J. M. y Chica, J. A.

Hasta la fecha la determinación del ámbito geográfico de planificación, costera o litoral, ha sido definida de una forma imprecisa. Se constata una evolución en la definición y consideración de las áreas litorales, ampliándose en superficie el espacio considerado litoral e incorporando progresivamente el medio marino. Se repasan tanto las expresiones referidas a GIZC, como las definiciones utilizadas

para la definición del ámbito geográfico (zona costera, litoral, área costera, etc.) o los criterios utilizados para la delimitación de este ámbito geográfico (científicos/universales versus funcionales/prácticos), así como los nuevos aportes que se van produciendo a la temática. Se concluye que uno de los retos que en el futuro será preciso abordar, trata de la conciliación entre los límites administrativos y aquellos que utilizan criterios ecosistémicos.

Propone que las definiciones y los límites se establezcan a través de una norma general que facilite criterios de deslinde justificados y adaptados a las realidades geográficas y político administrativas de cada caso, frente a la actual imposición de criterios del sistema de gobierno predominante.

4.1.3. La planificación espacial marina: una herramienta útil para diferentes ámbitos de aplicación.

Ponencia. Javier García Sanabria, J. Adolfo Chica Ruiz, Alfredo Fernández Enriquez.

Se trata de definir el ámbito espacial en el que debe aplicarse la planificación marina, y cuál podría ser su relación con los planes de ordenación costera. Para ello se estudian las singularidades del medio marino y sus repercusiones sobre la gestión del interfaz costero-marítimo, llegando a la conclusión de que es preciso pasar a una Gestión Integrada del Sistema Costero-Marino (GISCM) o, como alternativa, a una Gestión Integral de áreas Litorales (GIAL)+Planificación Espacial Marina (MSP).

La Planificación Espacial Marina (PEM), en el caso de las aguas costeras, se concibe como una herramienta de características similares a los planes de gestión costera, pero en el ámbito marino. En este sentido, ambos deben ser orientados y desarrollados bajo el enfoque de la Gestión Integrada de Áreas Litorales. En el caso de las aguas marinas, la PEM se emplearía bajo un enfoque más marítimo que la Gestión Integrada de las Áreas Marinas.

La Ordenación del Territorio y la PEM, siendo desarrolladas bajo el enfoque común de la Gestión Integrada de Áreas Litorales, alcanzarían una mejor coordinación e integración en la gestión de las áreas costero-marinas, entendidas como suma de ambas áreas.

4.2. PLANIFICACIÓN DEL AGUA.

4.2.1. La contaminación difusa de las aguas continentales.

Ponencia. Andrés Molina Giménez.

Se analiza el régimen legal de la contaminación difusa del agua, que no es considerada vertido por el Derecho Comunitario Europeo. Pero los riegos con exceso de fertilizantes generan eutrofización en aguas superficiales y altas concentraciones de nitratos en subterráneas.

La política agraria común (PAC) es una de las áreas más relevantes en las políticas europeas, ya que una parte importante del presupuesto comunitario está dirigido precisamente a financiar la agricultura en Europa. Aunque la PAC tradicional ha venido exigiendo a los agricultores el cumplimiento de fines ambientales básicos como condición para obtener financiación, el éxito ha sido reducido. Ahora existen los “acuerdos ambientales” para recompensar, de manera complementaria, a aquellos agricultores que voluntariamente aseguren servicios ambientales adicionales.

Tres directivas comunitarias abordan el tema de la contaminación difusa con instrumentos como la planificación hidrológica, programas de medidas y de actuación, y la designación de zonas vulnerables, entre otros; todo ello desde la perspectiva del buen estado ecológico de las masas de agua (DMA). Sin embargo, existen problemas de aplicación, particularmente en España, que sitúan muy lejos el haber resuelto el problema de la contaminación difusa de las aguas continentales, ya que las autoridades no desarrollan estos instrumentos en su integridad. La competencia de las CCAA en el tema lleva a que sean éstas las que deben asegurar la solución del problema, tema no fácil de cumplir sin afectar a la productividad agrícola.

4.2.2. Protección de cauces.

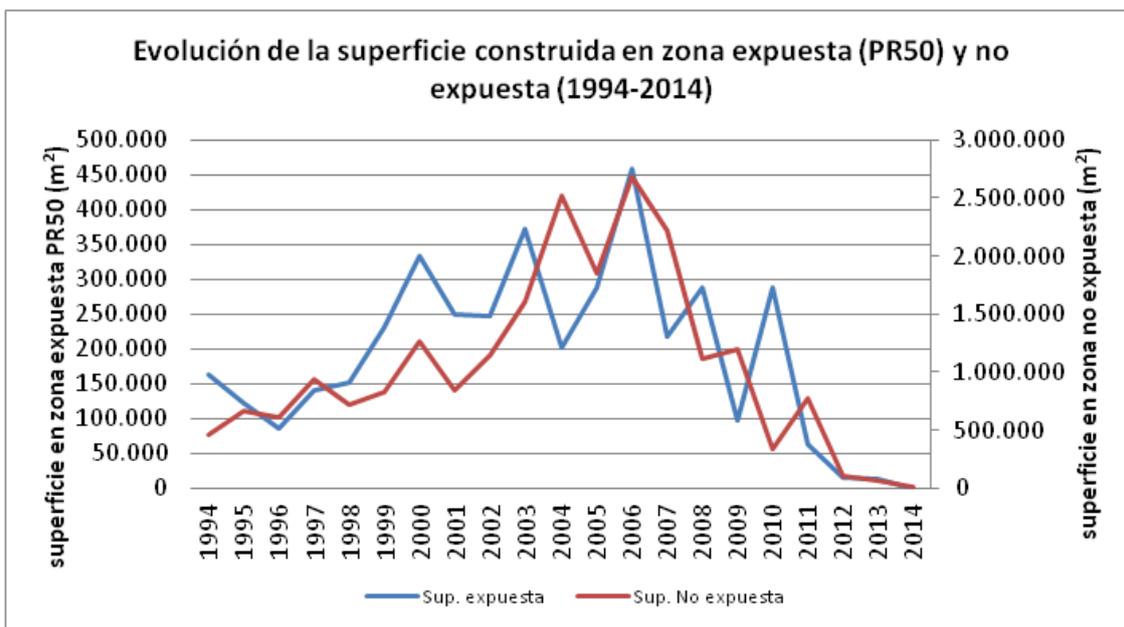
Ponencia. Alfredo Pérez Morales; Salvador Gil Guirado; Fernando M. García Martín

En las últimas décadas se ha producido un incremento significativo de los episodios de inundación en el litoral de la Región de Murcia que hace cuestionar el papel desempeñado por las estrategias preventivas de ordenación. Se evalúa la eficiencia de las medidas de protección de cauces incluidas en las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia (2004), desde un enfoque propiciador del desarrollismo urbanizador propio de la época. Se excluyen 100 metros, a cada lado del cauce, de la nueva clasificación, pero revisables con un estudio de inundabilidad.

Los resultados demuestran que la exposición al peligro ha aumentado muy significativamente desde 1994 a 2014. El número de episodios de inundación de mayor o menor intensidad han ido acentuándose con el paso del tiempo en el área de estudio, lo que viene explicado por una mala adaptación, ordenación y ocupación del suelo, más que por unos cambios en la dinámica atmosférica. Desde 1994 el espacio urbanizado y el número de inmuebles construidos en la zona inundable delimitada por el periodo de retorno 50 años ha ido experimentando un crecimiento acumulado continuo (crecimiento medio anual del 5,9%) en el litoral de la Región de Murcia que supera las 15.993 edificaciones y un total de 10.520.474,83 m².

Se puede afirmar que las medidas de limitación incluidas en las DPOTL y en otras legislaciones con competencia en la materia (ver Ley Suelo 1998, 2008, Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones y las específicas de los PGMOU) podrían estar ejerciendo un papel efectivo, pero sin

llegar a ser completo, dado que se siguen registrando nuevas parcelas catastrales en zonas inundables después de 2004.



4.2.3. La infraestructura verde como marco de gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana.

Ponencia. José Sergio Palencia Jiménez; Rebecca Wade

El territorio, especialmente en entornos urbanos, ha estado sometido a fuertes presiones de transformación que han generado un crecimiento desmedido del suelo urbanizado, dando lugar a grandes superficies impermeables, con espacios verdes inconexos entre sí o con el entorno rural. Esta situación ha generado un incremento en los daños producidos por las inundaciones por desbordamiento de cauces, y en particular por inundaciones de origen urbano.

La Infraestructura Verde emerge en este contexto como una forma de proporcionar servicios relacionados con la mitigación del riesgo por inundación. En Valencia, la incorporación de la Infraestructura Verde en las normativas de planificación territorial y urbana es avanzada, pero presenta debilidades en cuanto a su aplicación práctica. Existe una confluencia entre la Infraestructura Verde, como posible sistema regulador de un determinado riesgo de inundaciones, y la regulación de usos en zonas inundables recogida en el PATRICOVA, desde el año 2003 y actualmente revisado, encontrándose pendiente de aprobación.

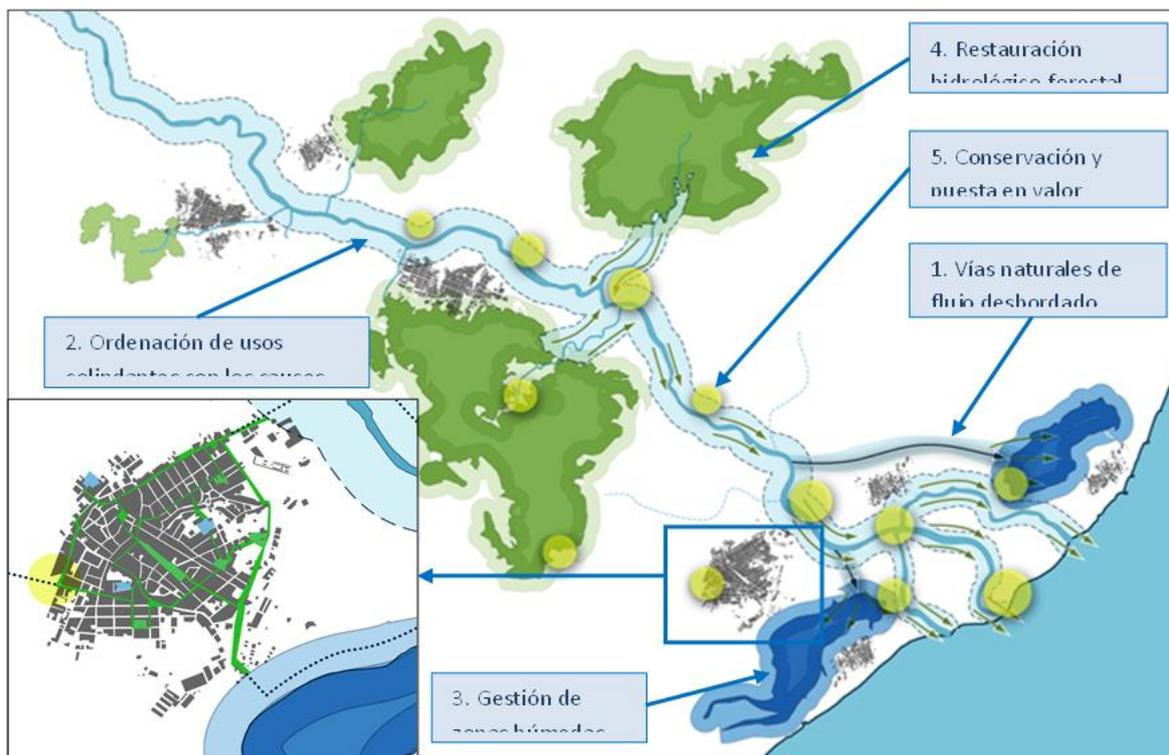


Figura 3. Gestión de la inundabilidad en la Infraestructura Verde y conexión de la Infraestructura Verde urbana con el ámbito supramunicipal según la revisión del PATRICOVA. Fuente: Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana.

Se incorporan ejemplos aplicados en ámbitos territoriales fuera de la Comunitat Valenciana y los últimos avances que se están dando en Europa en materia de Infraestructura Verde y sus beneficios frente a los riesgos de inundación. Por último, destacan el papel tan importante que los municipios tienen en esta materia, siendo los que mejor pueden planificar la Infraestructura Verde urbana aprovechando los beneficios que genera, tal y como lo están demostrando diversos estudios y proyectos de investigación.

4.3. PLANIFICACIÓN DEL TRANSPORTE.

4.3.1. La integración de modelos de transporte urbano sostenible en la planificación territorial.

Ponencia. José M^a Feria Toribio.

Se realiza una reflexión sobre la experiencia acumulada en la comunidad autónoma andaluza en materia de planes territoriales metropolitanos, en lo que respecta al tratamiento del transporte urbano, tema que ofrece un balance con claroscuros. Se analizan:

1. La propuesta de transporte público en el área metropolitana de Granada.
2. Las propuestas sobre el transporte público en el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.
3. El transporte público en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

4. La propuesta de transporte público en el área metropolitana Málaga-Costa del Sol.

A partir de estos análisis se plantean algunos criterios básicos que pretenden servir de guía para la puesta en ejecución de “buenas prácticas” en planificación territorial y urbana, respecto al transporte urbano, como un elemento clave no solo para una movilidad sostenible, sino para lograr ciudades y territorios más equilibrados y eficientes. Para ello propone:

- Integración con la escala real, metropolitana, de los actuales procesos urbanos. Correcto ejemplo del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, que pasa de los 22 municipios que lo integraban inicialmente, a los 46 de la versión definitiva, adecuando el modelo territorial a las propuestas de sistemas de transporte. No sucede lo mismo en otros ámbitos en lo que se refiere a la extensión de los consorcios metropolitanos de transporte.
- Integración entre administraciones concurrentes en los espacios metropolitanos, especialmente las locales, reconsiderando las condiciones de gobernanza territorial en dichos ámbitos, que deben pasar por el aumento de la cooperación y la coordinación.
- Integración del modelo territorial (estructura física, organización, dinámicas, etc.) con las propuestas de sistemas de transporte en los instrumentos de ordenación del territorio, superando posiciones meramente “reactivas”, que han sido las dominantes en la mayoría de los planes analizados, y asumiendo apuestas tanto “preactivas” como, en la medida de lo posible, “proactivas”.
- Integración entre políticas sectoriales (medioambiente, desarrollo económico, vivienda, infraestructuras, incluidas lógicamente las de transporte, etc.), dentro del modelo territorial propuesto. El Plan territorial no es un mero repositorio de planes sectoriales.
- Integración entre recursos necesarios y disponibles, favoreciendo el aprovechamiento de los recursos e infraestructuras ya existentes. La utilización del sistema ferroviario convencional en Bahía de Cádiz-Jerez como elemento central del sistema de transporte colectivo metropolitano es un ejemplo de buena práctica en ese sentido. Por el contrario, la propuesta de un tren de altas prestaciones, con trazado subterráneo, para resolver la movilidad metropolitana en la Costa del Sol resulta ya inasumible en las circunstancias presentes.
- Integración entre formulación e implementación del Plan, generando un proceso continuado de implementación, con desarrollo de los instrumentos de seguimiento, y promoviendo la implicación de todos los agentes públicos y privados con responsabilidad en la ejecución de los planes. En ninguno de los planes analizados se ha producido un cumplimiento de los mecanismos y procedimientos de seguimiento y control planteados en los mismos.
- Integración entre la planificación física y la gestión del transporte metropolitano. La gestión del transporte metropolitano, a través de instancias como los consorcios o las Autoridades Metropolitanas de Transporte, han de integrarse plenamente con las propuestas y determinaciones de los planes territoriales, incluidos los municipales, estando atentos a su proceso de implementación y a las modificaciones que se introduzcan en los mismos.

4.3.2. Exploring the influence of lifestyle and built environment factors on transport carbon dioxide emissions.

Comunicación. Carme Miralles-Guasch; Julio A. Soria-Lara; Oriol Marquet

Destacan que el transporte es un sector fundamental para cumplir los objetivos de reducción de emisiones de CO₂. En este sentido, la literatura académica tradicionalmente relaciona factores del entorno ambiental edificado (densidad urbana, la distancia del viaje, etc.) con la producción de CO₂ en el sector del transporte, se presta poca atención a la influencia de los estilos de vida en dichas emisiones. La comunicación examina los efectos del estilo de vida y los factores ligados a la edificación sobre las emisiones de CO₂ generadas por el transporte, en los viajes diarios hacia y desde la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) en el AM de Barcelona. El análisis reveló que las opciones de estilo de vida eran tan relevantes como el entorno construido para la comprensión de las fuentes emisoras y el volumen de CO₂ emitido. Se demuestra la existencia de diferencias estadísticamente significativas en las emisiones de CO₂ entre “el acceso en coche” y “sin acceso en coche”, así como entre los que asisten a la UAB 3 días a la semana, o menos, y los que asisten 4 días o más: variables que afectan fuertemente la elección del modo de transporte y, en consecuencia, la producción de CO₂.

Los niveles más altos de renta se correlacionan con emisiones del transporte de CO₂ más altas, distinguiéndose en este sentido, específicamente, entre los estudiantes y el personal de la UAB permanente. Aunque también se encontraron fuertes correlaciones entre los factores de entorno construido (distancia de viaje, dotación de transporte público, de tamaño y densidad de asentamiento urbano) y las emisiones de CO₂ pero tales correlaciones explican sólo una parte de la producción de CO₂ del sector del transporte.

El estudio también proporciona información detallada sobre cómo el diseño de paquetes de políticas de transporte eficiente puede integrar y combinar los factores de estilo de vida y entorno edificado, como puntos centrales de las políticas a desarrollar.

4.3.3. Aprovechamiento patrimonial del viario y del Dominio público viario provincial.

Ponencia. Alejandro Luis Grindlay Moreno, Fco. Emilio Molero Melgarejo, Miguel Huertas Fernández.

Se presenta una síntesis de la valoración económica y patrimonial del dominio público viario de la red provincial de carreteras de Granada, para su rentabilización y mejora de su gestión. La valoración de la red provincial determina el valor general del espacio viario por los suelos que ocupa, y el valor general de la red construida, que incluye los puentes además de las carreteras, y que son catalogados y valorados patrimonial y económicamente. El trabajo ha

incorporado el estudio del uso del Dominio Público Viario, según licencias y concesiones de uso. Además, se identifican las oportunidades urbanísticas, logísticas y patrimoniales en su entorno, para su puesta en valor y su rentabilización futura. Respecto a las primeras, se cuantifica el aprovechamiento urbanístico que correspondería a la Diputación en tres horizontes de desarrollo. Respecto a las oportunidades logísticas, se identifican en la provincia áreas con potencial logístico y de oportunidad -derivado de su situación en la proximidad de encrucijadas viarias y de áreas de alta accesibilidad, y en el entorno de áreas de relevante actividad económica. Respecto a las oportunidades patrimoniales, se procede a su reconocimiento derivado del valor patrimonial intrínseco de las carreteras y sus puentes, tanto como elementos construidos, como por el valor patrimonial de las rutas y los itinerarios que desarrollan, como espacio de tránsito a través del cual se han materializado las relaciones entre los pueblos, y como espacio privilegiado para la percepción del paisaje y para acceder al conocimiento de los territorios. Finalmente, a partir del catálogo y la valoración patrimonial de los puentes, se realiza una selección de los de mayor interés para proponer actuaciones en su entorno, desde los que poner en valor esas obras, como objetos de contemplación y para que pueda ser reconocido su alto valor patrimonial.

Se valoran las mejoras de accesibilidad provincial, la seguridad y el confort que ha supuesto la red. La valoración del suelo ocupado por la red se realiza por los índices de valoración del suelo de MFomento según tamaño municipal. Y a partir de ellos, el urbanizable y “no urbanizable” con distintas hipótesis de coste.

Importancia de las áreas con potencial logístico y de oportunidad definidas.

4.4. ORDENACIÓN AGRÍCOLA Y FORESTAL.

4.4.1. Los espacios agrarios en la encrucijada de la ordenación territorial y urbanística. Análisis de la realidad catalana.

Comunicación. Anna Roca Torrent, Josep Montasell Dorda

La pérdida de espacio agrario en Catalunya como resultado del crecimiento urbanístico y su logística pone en peligro la estabilidad de su sistema agroalimentario básico para su economía y su internacionalización. Paralelamente, el despliegue de la planificación territorial que prioriza el modelo urbano, contribuye, por omisión, a desproteger a los espacios agrarios que sin definición, ni cuerpo normativo van a la deriva. Son muy pocos los municipios que han aprobado instrumentos de protección de los espacios agrarios. Existen, no obstante, instrumentos legales para esta protección, que no se utilizan por falta de valoración política. Solamente los espacios naturales y forestales, y los de interés especial y paisajístico quedan, normalmente incluidos en la protección especial, pero no los agrícolas. La planificación territorial catalana prioriza el modelo urbano y de los espacios protegidos y deja a la deriva los espacios agrarios, lo cual se considera un tremendo error por la multitud de funciones de interés general que corresponden a los mismos.

4.4.2. Ocupación Real en el periurbano lechero de Girona, Catalunya.

Comunicación. Anna Roca Torrent, Cristina Tous de Sousa

Los procesos de producción en torno a la leche, generan múltiples servicios (sanidad, asesoramiento, transporte). Sus activos organizados colectivamente gestionan estructuras grupales de comercialización y servicios. Los cambios sufridos más remarcables son: la pérdida de trabajo familiar, sustituido por asalariados cualificados; el aumento de la base territorial y de la cabaña ganadera; y la concentración de la producción en grandes unidades de producción organizadas en cooperativas lecheras para obtener mejores beneficios (con la diversificación de sus productos) y prestar más servicios, así como para poder establecer alianzas vinculadas a la innovación tecnológica.

La zona periurbana lechera del sur de la ciudad de Girona, tecnificada y especializada, teje un complejo flujo de mano de obra a lo largo de su cadena agroalimentaria ejerciendo un papel clave en la cohesión social del territorio. Las cifras finales de la ocupación real que requiere el periurbano lechero de Girona incluye, por un lado, a los trabajadores directos, que aumentan en la medida que crecen el volumen de tierras, animales y cuota de producción. Por el contrario el trabajo directo de las granjas de gran tamaño invierte el perfil entre personas y UTAs ya que deben hacer frente a la diversificación de sus actividades para sufragar los mayores costes. Curiosamente, el trabajo indirecto, personas y UTAs, se presenta desvinculado de los parámetros físicos de la explotación y precisa de entre 43 y 62 personas para realizar el volumen de tareas de acompañamiento y gestión. En resumen, la mano de obra de las explotaciones agroganaderas del periurbano es de 440 activos directos y de 3.940 activos indirectos, lo que explica la importancia de este complejo lechero para la agroeconomía de la región en términos de ocupación.

La comunicación recalca que la nueva reforma de la PAC 2014-2020, la supresión de las cuotas de producción la próxima campaña, su profunda reordenación para con los requerimientos ambientales y sus vínculos socio-territoriales obligan a una reflexión y debate profundo sobre sus consecuencias en territorios como el citado periurbano de Girona.

4.4.3. Lineamientos básicos para el diseño de planes de manejo forestal en áreas naturales protegidas (ANP) del Estado de México. El caso del Nevado de Toluca, México.

Ponencia. Dr. Juan Roberto Calderón Maya; Dr. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez; Mtra. Ana María Marmolejo Uribe.

Las Áreas Naturales Protegidas enfrentan diversos retos económicos, políticos, socioculturales y físicos que ponen en riesgo su continuidad. Para evitarlo, es preciso identificar los impactos socio-territoriales que se registran, que son contradictorios con la conservación ambiental y el mejoramiento en las condiciones de vida de los actores locales. Estudian el caso del Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca (APFF), del Estado de México,

donde se ha usado el turismo rural como estrategia adaptativa, lo que les ha permitido obtener recursos económicos; pero esa actividad también está generando implicaciones que pueden frenar las pretensiones del bienestar colectivo.

Realizan un diagnóstico preliminar del área natural protegida con algunas reflexiones alrededor de la gestión de los bosques naturales y sus planes de gestión.

Las conclusiones destacan cómo la deforestación y tala clandestina presente en el Área, han provocado el cambio del uso del suelo para el desarrollo de la agricultura (maíz principalmente), actividad que ha venido ganándole terreno a los bosques en lugares con pendiente pronunciada muy susceptibles a la erosión.

Destacan las dificultades para diseñar un Plan de Manejo Forestal en la zona de estudio, como consecuencia de un diálogo constructivo entre ambos actores (agricultura y bosques), sobre la base de mutua confianza, y la falta de reconocimiento de las ventajas a largo plazo de adoptar buenas prácticas de manejo de los bosques. El poco interés que, en general, muestran sobre los planes de manejo forestal, los propietarios o concesionarios de los bosques y ANP de la entidad, además de la de los propios gobiernos encargados de su administración. Estos han sido vistos no como instrumentos que faciliten la gestión forestal, sino más bien como requisitos legales con un alto costo y de poco valor para el usuario, y no como lo que debieran ser: como una herramienta útil para la planificación y el control de la gestión forestal.

Proponen un instrumento de planeación, como lo es un Plan de Gestión o Manejo de los Recursos Forestales, como mecanismo para preservar y conservar los recursos forestales (y que podrían ser de utilidad para hacerlo con el resto de los recursos que integran la biodiversidad), cuya instrumentación proponen, atendiendo a sus fases de aplicación, en base a:

- Lineamiento de Protección. Preventivo y correctivo.
- Lineamiento de Manejo. Aprovechamiento sustentable de los recursos de forma congruente con los objetivos de conservación.
- Lineamiento de Restauración. Recuperar y restablecer las condiciones ecológicas previas a las modificaciones causadas por las actividades humanas o fenómenos naturales, permitiendo la continuidad de los procesos naturales en los ecosistemas del Área de Protección de Flora y Fauna
- Lineamiento de Conocimiento. Recopilación de la información ya existente, su actualización y la generación de nuevos conocimientos a partir de la investigación básica, aplicada y sistematizada.
- Lineamiento de Cultura Territorial. Cambio profundo en los valores que definen el comportamiento de los agentes económicos y sociales que interactúan con el área natural protegida.
- Lineamiento de Gestión. Participación de la sociedad y de las instituciones de manera coordinada para lograr la organización y operatividad al interior del Área de Protección de Flora y Fauna

4.5. VIVIENDA.

4.5.1. Patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas.

Ponencia de Raquel Rodríguez Alonso, Iván Rodríguez Suárez, Agustín Hernández Aja.

La infrautilización del parque de viviendas en España se ha convertido en un problema que puede agravarse con las situaciones sobrevenidas tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. En este contexto, el artículo aborda el análisis detallado de la dimensión y localización de dicho parque en el ámbito urbano, la evolución de la población y de las viviendas, así como de su estructura y función, en el ámbito urbano, aportando información. Sobre todo para los periodos intercensales 1991 a 2011, que permita mejorar la gestión del existente y ajustar las previsiones del planeamiento a corto y medio plazo. Trata, en particular, el impacto de las viviendas no principales en el ámbito urbano y la evolución en la infrautilización del parque de viviendas, para terminar en una clasificación de las ciudades según modelo inmobiliario: Sobredimensionadas (A. De infrautilización creciente; B. En estabilización; B*. Estabilizadas). Moderadas –con infrautilización inferior a la media nacional: (C. Con tendencia a la infrautilización; D. Estabilizadas; D*. Optimización del parque).

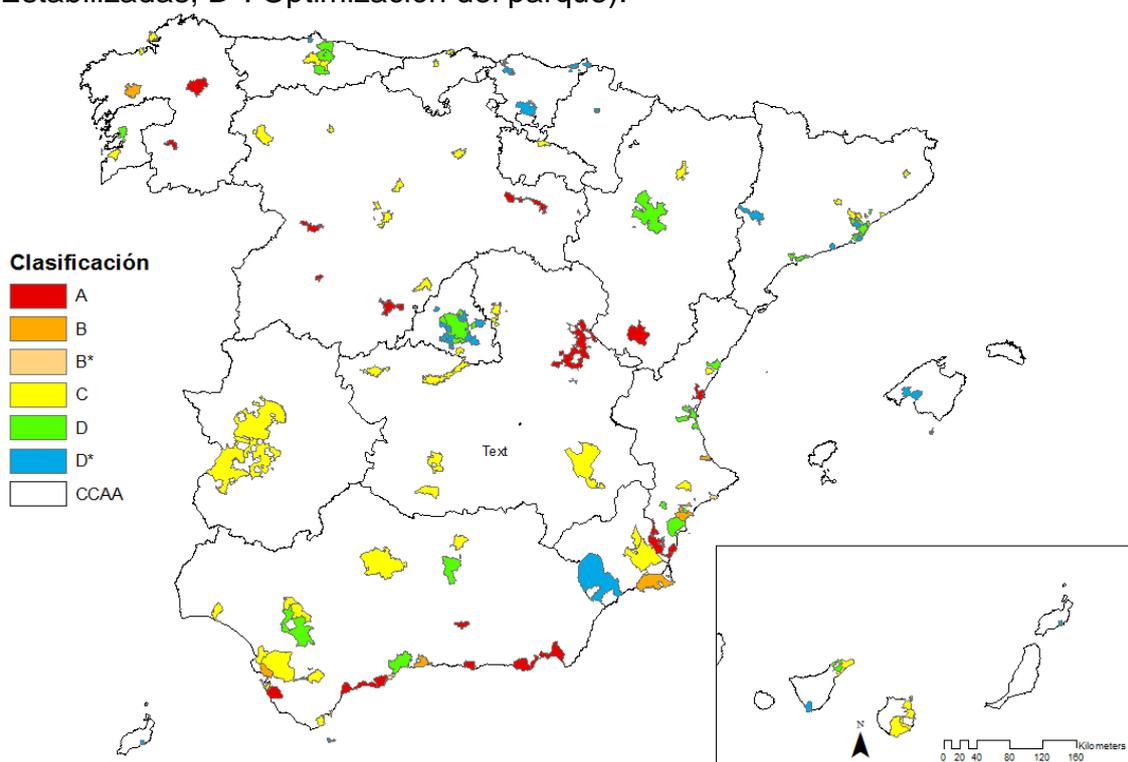


Figura 1. Clasificación de los municipios mayores de 50.000 habitantes según el sobredimensionamiento del parque. Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 1991, 2001 y 2011, INE

Por último analiza las previsiones del planeamiento urbanístico, para llegar a las siguientes principales conclusiones:

Es preciso plantear lo inadecuado de un marco jurídico, económico y fiscal que permite expulsar a los ciudadanos de sus viviendas para que éstas pasen a engrosar un parque sin uso ya sobredimensionado, y sin que existan mecanismos que permitan realojar a dichas familias de una forma ágil. La infrautilización del parque de viviendas se ha convertido en un problema que, a día de hoy, sigue sin solución. Las propuestas derivadas de los últimos textos legislativos a nivel nacional no incluyen medidas que incidan sobre este aspecto, mientras que las expectativas de futuro invitan a pensar que la situación empeorará a corto y medio plazo: las proyecciones negativas sobre la evolución de la población, los desequilibrios en los precios de la vivienda y la falta de financiación en una estructura proyectada sobre la propiedad y las ayudas a la piedra, o las regulaciones urbanísticas, desvinculadas de la política de vivienda, entre las que destacan las previsiones del planeamiento vigente son algunos de los principales retos que habrá que abordar.

Del análisis y clasificación de la infrautilización del parque en las ciudades, ámbito en el que mayor relación existe con las necesidades de la población, cabe deducir las siguientes conclusiones que deberían abordarse en el marco de una política urbana integral:

- El desarrollo residencial, y urbano, no siempre responde a dinámicas demográficas, siendo imprescindible recuperar la garantía del acceso a la vivienda como objetivo principal.
- La infrautilización del parque es un problema que no se reproduce con la misma intensidad en todas las ciudades, por lo que es imprescindible ahondar en el análisis territorial del proceso, y abordar la política de vivienda dentro de la ordenación territorial y urbana.
- Es necesario revisar el modelo previsto en el planeamiento urbano desde una perspectiva integral que vincule las necesidades de vivienda con las deficiencias del parque, el grado de infrautilización, sus causas y las necesidades de la población.

4.5.2. La tenencia de la vivienda como Derecho Humano: Una breve reflexión sobre la proyección de los textos Internacionales en nuestro ordenamiento interno.

Comunicación. M^a Luisa Gómez Jiménez.

Las políticas públicas al uso han puesto su énfasis, especialmente en el ámbito edificatorio y constructivo, en aspectos más económicos que humanos. El art. 25 de la Declaración de Derechos Humanos, de Naciones Unidas, no olvidó expresamente recordar el mínimo asistencial que la vivienda proporciona, en tanto en cuanto permite el bienestar individual y familiar. Pero este hecho ha sido con frecuencia ignorado. El Consejo de Derechos Humanos, en el 25^o período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 14 de abril de 2014, aprobó que “la vivienda adecuada es un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”.

El Tribunal de Estrasburgo se ha unido a los pronunciamientos jurisprudenciales que, desde que la crisis inmobiliaria estalló en todo el mundo, han tenido lugar en el ámbito de la defensa del derecho humano a una vivienda digna y adecuada, por los Tribunales Internacionales. Así se han tratado la cláusula suelo, las inversiones inmobiliarias transfronterizas, los derechos de los consumidores. o los embargos de vivienda. Uno de los pronunciamientos más significativos es el del Tribunal de Estrasburgo, en fechas recientes, y que exige la obligación de realojo a las administraciones Públicas, para hacer efectivo el derecho humano a la vivienda digna y adecuada, y paliar la realidad de una sociedad afectada por numerosos procesos de embargo que hacen insostenible la convivencia y afectan de manera creciente dinámicas de desarrollo y cohesión social.

La Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, de la Junta de Andalucía, busca un equilibrio entre las viviendas deshabitadas y la necesidad social de vivienda, abriendo la puerta a otras respuestas normativas que en el mismo perfil puedan suponer un avance respecto del tratamiento del régimen de alquiler de vivienda., y no sólo respecto de la propiedad de la misma. El fomento del régimen de tenencia en alquiler y los programas en defensa pública del alquiler, demandan además la orientación del alquiler al cumplimiento, en tanto que forma de tenencia, también de una función social.

4.6. TURISMO.

4.6.1. El crecimiento turístico en su repercusión sobre el bienestar social bajo el marco de la ordenación del territorio en la isla de Lanzarote.

Ponencia. Asenet Sosa Espinosa.

La ponencia aborda los efectos sobre el bienestar social que ha tenido la implantación y el crecimiento de la actividad turística en la isla de Lanzarote, desde 1970 a 2006, con tres sub-períodos que atienden a la evolución de la política territorial aplicada, a la dinámica socio-territorial que da pie a un nuevo plan, y al desarrollo de la actividad turística insular:

- a) la primera marcada por el Plan Insular de 1973, que constituye la etapa desarrollista;
- b) en la segunda se reformula el modelo territorial a través del Plan de Ordenación de 1991, que establece, por primera vez, límites y ritmos de crecimiento de la oferta turística;
- c) la tercera fase la define la Moratoria del año 2000, que propone un nuevo techo de crecimiento, reduciendo el límite del PIOT de 1991.

Los resultados muestran la escasa efectividad que han tenido los instrumentos de ordenación en los procesos de transformación socio-económica y sobre el bienestar de los residentes. Las dinámicas de crecimiento de la oferta turística no han ido paralelas a las regulaciones que se realizan en los planes de ordenación

del territorio que se van sucediendo. La gestión que se ha hecho de dichos planes hace que sus objetivos queden puestos en entredicho.

Finalmente, la actual propuesta de ordenación, en proceso de aprobación, y los criterios que establece en relación a las posibilidades y límites de crecimiento de la oferta turística en la isla, en el futuro próximo, le llevan a una última reflexión que concluye, pesimistamente, acerca de la posibilidad de contención de los crecimientos turísticos que han ocasionado y ocasionan el desbordamiento de Lanzarote.

La ordenación territorial, tras estas investigaciones, no se muestra como la vía garante de alcanzar mejoras en el bienestar de la población residente y la sostenibilidad en territorios de economía turística, al menos en Lanzarote.

4.6.2. Integración de aspectos de turismo y patrimonio en las Directrices de Ordenación Territorial del noroeste de la Región de Murcia.

Ponencia. Herminio Picazo Córdoba y Mercedes Millán Escriche.

Fundamentalmente, esta Comunicación recoge, en dos tablas, la síntesis de las actuaciones relacionadas con el turismo patrimonial y ecológico en las Directrices Parciales de Ordenación del Territorio del noroeste de la Región de Murcia, y las prescripciones normativas que inciden sobre el turismo patrimonial y ecológico en las mismas, desde una perspectiva en la que se destaca cómo el turismo y el patrimonio registran una gran importancia en estas DPOT, en las que se toman en consideración la integración de los aspectos turísticos patrimoniales y ecológicos de su ámbito de planificación (municipios de Bullas, Calasparra, Caravaca, Cehegín y Moratalla), lo que se traduce en objetivos específicos, propuestas de actuaciones y normas favorecedoras de la acción turística en el área, considerando que el desarrollo turístico es un importante motor socioeconómico y fuente de identidad y valoración del territorio. Lamentablemente, tras cinco años de su aprobación provisional no se ha producido la aprobación definitiva de las mismas ni, por lo tanto, su vigencia.

4.7. PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA.

4.7.1. Planificación energética y territorial. Un binomio indisociable en la Estrategia Energética 2050.

Ponencia. Susana Galera Rodrigo

La Unión Europea no puede adoptar regulaciones directas sobre la utilización o la planificación territorial, toda vez que los Estados miembros no han aceptado conferirle competencias al respecto. Sin embargo, varias políticas comunitarias condicionan, de hecho, las planificaciones territoriales que se adoptan en el interior de los Estados miembros.

La Comisión Europea ha venido adoptando Comunicaciones y definiendo posiciones, como con “Desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea: marco de actuación” (1999), con posterior influencia sobre la Estrategia temática para el medio ambiente urbano (Comunicación COM(2005) 718 de 11 de enero de 2006.) o sobre el documento “Cities of Tomorrow” (october, 2011), que no cita la autora, o el Programa 2020, aplicado a los Fondos de Cohesión 2014-2020, de clara repercusión territorial.

La ponente señala que la UE promueve, fundamentalmente, dos tipos de enfoques: la gestión ambiental integrada y la contribución de los Fondos Estructurales a un ambiente urbano sostenible. Para el desarrollo de la gestión ambiental integrada se adoptaron: la Directiva 2000/60, Directiva Marco del Agua (DMA) y la Directiva 2001/42/EC sobre la evaluación ambiental de planes y programas. Desde entonces, sucesivas medidas (eficiencia energética, transporte y movilidad, residuos, contratación verde,...) han incidido de manera creciente en la definición de un modelo preciso de transformación territorial. Porque la planificación para la consecución de objetivos energéticos, condiciona, cada vez más, la utilización del territorio y la del espacio marino. Y basan cada vez más la consecución de los objetivos pretendidos –como el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero- en un nuevo modelo de gobernanza que adopta ahora un sentido ascendente.

De esta forma, la planificación territorial –ya no meramente urbanística – será en un futuro próximo el primer elemento que condicionará uno de los instrumentos esenciales de las políticas de cambio climático, por imperativo de la Unión Europea.

Los objetivos de política energética europea para el horizonte del 2050 Comunicación de la Comisión Hoja de Ruta de la Energía para 2050 8 (HR2050 en adelante) implican una transformación del modelo de desarrollo mismo. Pretenden la reducción de emisiones, la mejora de la eficiencia energética y en el incremento de las fuentes de energía renovables en el porcentaje de consumo energético final, pero tales objetivos quieren ahora alcanzarse sobre la base de un mercado con una transformación radical de las fuentes de producción, distribución y consumo de energía de los ciudadanos europeos, con dos bases estructurales:

1. Reducción progresiva de las fuentes de energía convencionales, hasta conseguir el abastecimiento completo y seguro de la red a partir de fuentes de energía renovables (RES) y otras fuentes no convencionales (en esta progresión se ha concretado ya el objetivo del 30% de renovables en el consumo final para 2030, y del 50% para 2050) ;
2. Cambio estructural del sistema de gestión, que abandona ahora la secuencia vertical de producción – transporte – distribución – consumo, gestionado por los operadores del sistema, para implantar un sistema de abastecimiento energético basado en una gigantesca red inteligente e interconectada, alimentada por millones de actores –productores/consumidores- que interactúan con la red (Smart Grids)

⁸ Comunicación de la Comisión de COM/2011//0885

Este nuevo marco parte de un sistema de decisión y gestión pública que también se modifica profundamente: la Estrategia de Gobernanza Energética que acompaña al nuevo planteamiento sustituye el actual enfoque descendente (objetivos de reducción de Gases de Efecto Invernadero, GEI y subsiguientes medidas) en un enfoque ascendente (el potencial energético local y las tecnologías económicamente eficientes determinan los objetivos de reducción GEI y de alimentación de la red) para la definición de objetivos. Lo que exige la colaboración de todos los agentes públicos implicados que provienen de todos los ámbitos territoriales, con la obligación estatal de adoptar una estrategia única que habrá de integrar los objetivos e instrumentos formulados para los niveles territorialmente inferiores.

La Planificación de las renovables en España ha sido caótica, ineficiente y al margen de la planificación territorial. La regulación de la Planificación energética en la nueva LSE 2013 abandona el enfoque planificador adoptado por la Ley de Economía Sostenible, no sólo en relación al contenido de los planes, sino también en cuanto a su tramitación. Más bien confirma la técnica y el modelo de la LSE 1997, incorporando las determinaciones competencias que se han ido concretando en los años previos por la jurisprudencia.

La LSE 2013 distingue tres tipos de planes:

1. Los planes eléctricos, orientados a los clásicos objetivos de seguridad y calidad del suministro, de carácter indicativo y que deben reflejar distintos escenarios de evolución de la demanda, la capacidad mínima instalada para satisfacerla y las infraestructuras necesarias (artículo 4, apdo. 3);
2. Los planes de desarrollo de la red de transporte, que forman parte de la anterior, de carácter vinculante ;
3. Los planes de energía renovable y de eficiencia energética que, con carácter indicativo, se puedan aprobar para favorecer el cumplimiento de obligaciones europeas (artículo 4, apdo. 5).

Se abandona la planificación energética integral dirigida a incrementar la participación de las renovables y la reducción de energías con mayores emisiones. Y abandono también del reforzamiento de la presencia autonómica, cuya “participación” en la planificación eléctrica queda recogida (LSE 2013, artículo 4, apdo. 2) sin precisiones adicionales. Desaparecen las referencias a la Conferencia Sectorial de la Energía, en la planificación, indicativa y vinculante, que estableció la Ley de Economía Sostenible y que no hay sido expresamente derogada.

Resulta asimismo equívoca la invocación de “coordinación con planes urbanísticos”, que recoge el artículo 5, y que concreta en el mandato de que en la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía “deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones... y las reservas de suelo necesarias para (su) ubicación”. Como resultado, establece un modelo de planificación y gestión opuesto al sistema de Gobernanza Energética propugnado por la UE, de abajo a arriba. La implantación de una nueva cultura política y

administrativa, basada en la coordinación, constituye en nuestro país un reto considerable, ya no sólo para la preservación de la estructura y calidad territorial y paisajística, sino por la propia eficacia de objetivos políticos que, como los climáticos, trascienden la dimensión nacional e incluso europea y en los que estamos, se supone, comprometidos.

Existen ejemplos de buenas prácticas planificadoras en la UE, Cataluña o País Vasco, que integran en las planificaciones energéticas su proyección territorial.

5. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS, EVALUACIÓN AMBIENTAL Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

5.1. BASES DE DATOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN TERRITORIAL.

5.1.1. La utilización de bases de datos de detalle en el análisis de la estructura y los recursos comerciales de un territorio, como medida de calidad de vida de la ciudad actual. Aplicación al estudio del municipio madrileño de Alcorcón

Ponencia. Santos Preciado, José Miguel; Cocero Matesanz, David, y Santa Cecilia Mateos, Fernando Javier.

El objetivo de este estudio es ofrecer una metodología para medir la estructura comercial de la ciudad y los posibles desequilibrios de la función comercial respecto a la vivienda, como una forma de evaluar uno de los aspectos de la calidad de vida de sus habitantes, y el avance del nuevo modelo de ciudad dispersa. Para ello, se utilizan bases geográficas de datos de detalle (Catastro de Urbana y SIOSE) en un entorno SIG. Se definen “unidades funcionales básicas” con la información georreferenciada de la base de datos catastral, seleccionando, previamente, de forma exclusiva, las parcelas residenciales y comerciales.

El análisis de la estructura comercial y residencial del municipio de Alcorcón lo hemos realizado exponiendo, para las cinco categorías de referencia (vivienda unifamiliar, vivienda unifamiliar con comercios, comercio aislado, vivienda multifamiliar y vivienda multifamiliar con comercios) el número de unidades residenciales según tipología (unifamiliares y multifamiliares), así como el de comercios, y la superficie construida de los mismos, calculada por la suma de las superficies parciales, en altura, de las viviendas y comercios contenidos en cada uno de los espacios de referencia definidos por SIOSE (casco urbano, ensanche urbano, tejido urbano discontinuo y enclave comercial).

La aplicación del procedimiento descrito, a la valoración de la estructura comercial del municipio de Alcorcón, ha permitido describir los rasgos básicos de esta importante función urbana, así como la existencia, dentro de la ciudad actual, de zonas altamente contrastadas, respecto al equilibrio vivienda/comercio, lo que resulta ser un índice interesante para evaluar uno de los aspectos de la calidad de vida de sus habitantes. Los principales resultados serían:

1. La asociación residencia/comercio es clásica de los cascos antiguos y ensanches residenciales, mientras que el uso destinado a la vivienda unifamiliar posee un carácter más puro, ya que apenas se asocia con otros usos del suelo y, en particular, con el uso comercial.
2. Los cascos urbanos concentran la actividad comercial en determinadas zonas céntricas, que se van difundiendo por el resto de la trama urbana hacia las calles circundantes, en una red de itinerarios, básicamente peatonales, de mayor o menor complejidad.
3. en los ensanches urbanos, el comercio constituye el escalón más bajo de la estructura comercial tradicional, el menos especializado y el más volcado en las necesidades cotidianas de las poblaciones residentes inmediatas (alimentación, limpieza-droguería, bares, servicios comunes, etc.). Este comercio trata de concentrarse en áreas muy concretas, en contraste con la existencia de un amplio déficit comercial de extensas barriadas de viviendas.
4. Junto al modelo comercial tradicional han surgido, en el marco del modelo de la ciudad dispersa, y como pieza clave de los nuevos desarrollos periféricos de las áreas metropolitanas, grandes centros comerciales de la periferia, desligados de la calle y localizados en la proximidad a las autopistas urbanas, con un hinterland supramunicipal.
5. Carácter fragmentado de los nuevos desarrollos residenciales en el modelo de ciudad disperso es el.

5.2. MODELOS CUANTITATIVOS.

5.2.1. El modelo de ordenación territorial disperso y su repercusión sobre la hacienda local.

Ponencia de Patricia Fernández Aracil y Armando Ortuño Padilla.

Partiendo de una síntesis de las causas que la literatura especializada asocian al desarrollo de la ciudad dispersa, y de los efectos medioambientales y socioeconómicos asociados a la misma, se asumen las hipótesis de trabajo de que: 1) la ciudad dispersa está relacionada positivamente con el incremento del gasto en servicios públicos, y 2) da lugar a una mayor carga fiscal.

Cuantifican en qué medida afecta un modelo de ciudad dispersa a la Hacienda Local, frente a un modelo compacto, tanto desde la óptica del gasto en servicios como de la presión fiscal, utilizando un modelo econométrico lineal para la Comunidad Valenciana, durante el período 2006-2012.

Las conclusiones muestran que, efectivamente, las variables de ciudad dispersa están relacionadas positivamente con el incremento del gasto en servicios públicos y con una mayor carga fiscal.

5.3. EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES Y PROYECTOS.

5.3.1. Perspectiva crítica sobre los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico y su replanteamiento en los Estudios Ambientales Estratégicos y los Análisis Técnicos de los Expedientes Ambientales.

Ponencia Raoul Servert Martín.

Destaca el fracaso de la articulación de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y de las Memorias Ambientales en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) del planeamiento urbanístico. Parte de la consideración del marco normativo, hasta la vigente Ley estatal, 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental, de la que no se ha realizado su transposición a la normativa de prácticamente ninguna CCAA.

En ella, el procedimiento de evaluación descansa, en su fase inicial, en los Estudios Ambientales Estratégicos, antiguos ISA de la Ley 9/2006, definidos en el artículo 20 como un documento de alcance, elaborado por el promotor, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.

Señala la importancia de la búsqueda de un consenso técnico, que corrija la evidente carga de subjetividad del procedimiento actual y asegure los principios de las Directivas Europeas (Directiva 2001/42/CE): Continua, a lo largo de la tramitación del Plan; Estratégica; Integrada y En cascada, evitando duplicidades.

En la práctica señala las numerosas deficiencias existentes en los distintos aspectos que caracterizan al ISA o, ahora, a los Estudios Ambientales Estratégicos (EsAE): inventario ambiental, diagnóstico ambiental, objetivos y criterios ambientales, evaluación, medidas ambientales y seguimiento ambiental. Y presume la reiteración de los problemas e las antiguas Memorias Ambientales en los ahora denominados Análisis Técnicos de los Expedientes, como documento previo a la Declaración de Evaluación Ambiental (DEA).

Concluye que la clarificación metodológica de la evaluación ambiental de planes debe articularse mediante la redacción de tres conjuntos de documentos claramente diferenciados:

Con carácter previo a la redacción del Documento de Avance del Plan, bien formando parte del proceso de redacción del Planeamiento General o como documento independiente, es evidente la necesidad de un documento que determine la Capacidad de Acogida del Territorio objeto del mismo en la redacción del documento de Avance del Plan, comienza con el establecimiento de una síntesis del diagnóstico territorial municipal, que permita la generación de objetivos y criterios para la redacción del Documento de Avance y posteriormente para las alternativas de Modelo Territorial.

Es evidente que la redacción de las propuestas de modelo territorial del Plan, o estudio de alternativas deben estar presididas por la consideración de los límites derivados de la Capacidad de Acogida del Territorio, así como de la decidida adopción de los objetivos y criterios de sostenibilidad. La consideración de objetivos y criterios no debe ser de orden teórico, pudiendo ser evaluados tangiblemente antes y después de la implementación de las determinaciones establecidas en cada alternativa de modelo territorial.

Así, el estudio de alternativas pasa necesariamente por la determinación de afección a la capacidad de acogida y por el chequeo de la asunción de los objetivos de sostenibilidad propuestos en el Plan, para lo que resulta de gran utilidad el empleo de “listas de verificación”. Mediante esta metodología se asegura una correcta elección de modelo territorial fruto de una comparación objetiva de alternativas desde el punto de vista de la sostenibilidad.

Sin embargo, y pese a que de esta manera se garantiza preventivamente la mínima generación de impactos, es seguro que las determinaciones del modelo final ocasionarán efectos ambientales que deban ser analizados en detalle. Este es el motivo que justifica la articulación de un procedimiento diferenciado para que, una vez realizado el análisis de alternativas, pueda ser evaluada la alternativa final elegida.

Para la evaluación de los impactos será necesaria la identificación diferenciada entre aquéllos previos a la Propuesta de Modelo Territorial y, aquellos otros, derivados de las determinaciones de la alternativa final. En lo que respecta a los potenciales impactos derivados de las determinaciones del Plan, si el proceso preventivo de elección de alternativas de modelo territorial ha sido realizado correctamente y la propuesta final es coherente con los objetivos de sostenibilidad, los efectos ambientales negativos no deben ser motivo de una posible inaceptación del modelo final.

La caracterización y valoración de impactos en esta fase permitirá, además, la particularización de los impactos pudiendo descender en escala a cada uno de los ámbito de intervención del modelo propuesto, y con ello facilitar la implementación de las medidas ambientales protectoras, correctoras y compensatorias.

Por último, y con el fin de establecer un control efectivo de las medidas ambientales, así como del cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad del plan, se debe articular un programa de supervisión ambiental del planeamiento capaz de detectar las posibles desviaciones en los efectos previstos a la aplicación de las acciones propuestas, así como las variaciones que sufren los indicadores de control ambiental a lo largo del tiempo. Para ello se hace imprescindible el concurso de un Observatorio Territorial, independiente a los redactores del mismo e incluso a los organismos de gestión del Plan.

5.4. APLICACIONES SECTORIALES DE LA EIA.

5.4.1. Identifying process-related barriers of EIA in Spanish transport planning.

Ponencia. Julio A. Soria-Lara, Luca Bertolini, Marco te Brommelstroet

La efectividad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en la planificación del transporte urbano está cada vez más cuestionada, no 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. En la implementación, son variados y diversos el número de actores que participan, analizándose en el artículo los posibles problemas de implementación existentes entre los dos grupos profesionales dominantes en España: consultores ambientales y planificadores del transporte, que actúan, de hecho, de forma separada, sin interconexión y con generación, frecuentemente, de frustración y desconfianza entre ambos grupos. Además es cada vez más generalizada la idea de que la EIA no es tomada en consideración adecuadamente en los procesos de decisión y que el seguimiento de efectos (monitoring) escasamente se realiza, y menos se tiene en cuenta adecuadamente.

Los resultados más relevantes de la encuesta realizada a 700 profesionales, de los que respondieron 181, 13 de ellos excluidos por no tener experiencia en planificación del transporte urbano, parecen conducir a que:

- 1) La calidad de las EIA es insuficiente y estas son demasiado genéricas para las necesidades de la planificación del transporte. Los especialistas en EIA deberían tener más conocimiento sobre la planificación del transporte y los planificadores más conocimiento sobre impactos.
- 2) La división de opiniones sobre que la EIA juega un papel marginal en la toma de decisiones; los especialistas en EIA y en planificación del transporte piensan que la EIA es la guía principal para la toma de decisiones.
- 3) Son barreras para un buen funcionamiento de la EIA la limitada participación público-privada, que dificulta la obtención de información, y el bajo nivel de incorporación de la participación pública en el proceso (stakeholders) ya desde la fase de Scoping. Estructurar adecuadamente la participación pública sigue siendo una de las necesidades claras de la EIA.

5.4.2. La problemática ambiental de la variante de los Santos de Maimona en el estudio informativo de la A-66 Mérida-Zafra.

Comunicación. Emilio Francisco Sancha Navarro.

Debido en gran parte a discrepancias del municipio, tuvo que someterse a nuevo estudio sobre el del Ministerio. La elegida se alejaba del municipio y perjudicaba, según éste a su desarrollo urbanístico. Se buscaba encontrar una alternativa que, al mismo tiempo que protegiera las formaciones vegetales de los montes, su afección al desarrollo urbanístico fuera menor. El resultado final fue una alternativa intermedia físicamente con la elegida en primer lugar, con menor

impacto sobre la vegetación calcícola, pero transcurriendo más cerca del casco urbano.

4. ÁREA TEMÁTICA B: EL PATRIMONIO TERRITORIAL COMO BASE PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL..

4.1. PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y BUEN GOBIERNO DEL PAISAJE. EL CASO GALLEGO

Manuel Borobio Sanchiz⁹

*Arquitecto y técnico urbanista.
Director del Instituto de Estudios
del Territorio de la Xunta de Galicia.
Profesor Asociado
Universidad de A Coruña)*

1. CONTEXTO.

1.1. **Una nueva visión de la protección, gestión y ordenación del paisaje. Los principios derivados del Convenio Europeo del Paisaje**

La Estrategia Territorial Europea, acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea en 1999, constituyó un primer hito en el proceso de toma en consideración del paisaje, aunque será el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) quien consolide la innovadora idea, desde el punto de vista jurídico y político, de que todo territorio es paisaje. Esta visión integradora no sólo se proyecta sobre los paisajes más excelsos y singulares, sino también sobre los habituales, los urbanos, los rurales, los “paisajes comunes” que son, a la postre, nuestros escenarios de vida.

En el CEP el concepto de gestión de los paisajes se entiende como “las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales” (artículo 1, cap.1).

⁹ Además de Manuel Borobio, han colaborado en la redacción de esta ponencia: Augusto Pérez Alberti (Catedrático en Geografía Física. Laboratorio de Tecnología Ambiental. Instituto de Investigaciones Tecnológicas. Universidad de Santiago); Francisco Castillo Rodríguez (Doctor en Geografía. Profesor de Geografía en Consellería de Educación IES R. Carballo Calero); Marcos Pérez Gulín (Licenciado en Economía. Presidente de la Fundación Galicia Sustentable. Grupo de Investigación de Evaluación Ambiental Estratégica. Universidad de Vigo); Melania Payán Pérez (Licenciada en Ciencias Ambientales. Técnico especialista en ordenación del territorio. Profesional independiente en territorio y sustentabilidad).

En efecto, esta Convención eleva los paisajes a la categoría de bienes públicos generalizados a todo el territorio y, además, objeto de derecho de las poblaciones que lo perciben y lo disfrutan. Esta estrecha relación entre paisaje y calidad de vida es uno de los argumentos principales del CEP que fue firmado el 20 de octubre de 2000 en Florencia, entrando en vigor el 1 de marzo de 2004 y ratificado por el Estado Español el 6 de noviembre de 2007.

La consideración territorial y jurídica del paisaje, en tanto que derecho de las poblaciones, exige políticas no solo de protección, sino también de ordenación y gestión. La Comunidad Autónoma de Galicia procedió a regular la materia del paisaje de conformidad con el ámbito competencial establecido en los artículos 27.3 y 27.30 del Estatuto de Autonomía de Galicia, referentes a las competencias exclusivas de la comunidad gallega en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y a las normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, en los términos del artículo 149.1.23 de la Constitución española, a través de la Ley 7/2008, del 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. Lo cual se tradujo en el reconocimiento jurídico del paisaje gallego y en la promoción de políticas propias de paisaje, entendiéndolo como “elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comporta derechos y deberes para todos”.

Así, con el convencimiento de que el paisaje contribuye a la cohesión social, por su función como base de convivencia y de compromiso de las poblaciones con la gestión de sus recursos naturales y patrimonio cultural, Galicia se expone a afrontar el reto de definir una política de ordenación, protección y gestión de sus paisajes a partir de los instrumentos definidos en su Ley 7/2008, como reflejo de la voluntad política de integrar la consideración del paisaje en las políticas de ordenamiento territorial y urbanístico, así como en sus políticas ambientales, del patrimonio cultural, agrícolas, forestales, sociales, turísticas, industriales y económicas, y en cualquiera otra política sectorial que pueda producir impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

1.2. Los instrumentos definidos en la Ley Gallega de Protección del Paisaje de Galicia: Los Catálogos y Directrices

Se entiende, a la luz del CEP, que el paisaje es el principal objetivo y no el resultado de la ordenación del territorio y precisa de nuevas formas de gestión más creativas. Entre los instrumentos contemplados para el desarrollo y aplicación de políticas de protección, gestión y ordenación de los paisajes, la Ley 7/2008 recoge en sus artículos 9º y 10º los Catálogos y las Directrices del Paisaje, respectivamente.

Según esta Ley, los Catálogos “son los documentos de referencia que fundamentándose en las distintas áreas geográficas, morfológicas, urbanas y litorales existentes en el territorio gallego deberán delimitar, en base a los diferentes estudios y trabajos existentes en la materia, las grandes áreas paisajísticas de Galicia, identificando los diversos tipos de paisajes existentes en cada una de ellas y sus características diferenciales” (art. 9.1).

Se trata por tanto de documentos de carácter técnico que se conciben como herramientas para la ordenación y la gestión del paisaje. Concretamente, los catálogos configuran la primera parte del proceso de planificación del paisaje, la fase de análisis y diagnosis.

Disponer de estos Catálogos permitirá llegar a la definición de las Directrices de Paisaje, que serán las determinaciones establecidas para alcanzar los “objetivos de calidad paisajística”. Objetivos que deberán expresar las aspiraciones de la ciudadanía, por lo que se requerirá un proceso de participación pública.

Las Directrices, una vez aprobadas, tendrán carácter vinculante para el conjunto de instrumentos de planificación sectorial y urbanística y, lógicamente, serán congruentes con las determinaciones que en materia de paisaje puedan derivar de otros instrumentos normativos.

Tal y como figura en las determinaciones en las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia de Galicia (DOT), el instrumento marco de la ordenación territorial, los instrumentos de planificación del paisaje, “los Catálogos y Directrices de paisaje, considerados en su conjunto, se conciben como un instrumento normativo complementario a los instrumentos de ordenación del territorio, por cuanto acercan unos objetivos y disposiciones basados en las relaciones funcionales de todos los elementos estratégicos del territorio y contribuye a una gobernanza más participativa” (determinación 8.4).

1.3. La estrategia de paisaje de Galicia

La Ley 7/2008 en su artículo 5 establece que los poderes públicos de Galicia velarán para que, en el ámbito de sus competencias, se adopten las medidas necesarias para la protección, gestión y ordenación del paisaje y establece los instrumentos para conseguirlo.

En este campo la *Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas* (CMATI), desde el año 2011, está desarrollando una Estrategia del Paisaje de Galicia (EPG) hacia la puesta en valor, protección y recuperación, en su caso, del paisaje gallego.

La Estrategia del paisaje gallego 2011-2014

El desarrollo de la Ley 7/2008 se inició con el ejercicio de la competencia sectorial en materia de paisaje, mediante la intervención por medio de informes en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y de evaluación ambiental estratégica de planes, a los que después se unirían los informes sobre la integración paisajística de usos calificados por el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POL) como compatibles.

Además de esta función preventiva básica para la integración paisajística de las actuaciones sobre el territorio, la elaboración del POL supuso el primer desarrollo

proactivo de la Ley 7/2008, al integrar el paisaje como herramienta de análisis y reconocimiento territorial y pilar sobre el que poder establecer un diálogo con la sociedad. Como resultado, cabe resaltar que este instrumento recibió en el año 2012 la calificación de Buena práctica en el IX Concurso internacional de Buenas Prácticas para mejorar las condiciones de vida, auspiciado por el programa Hábitat de la Organización de Naciones Unidas. Así mismo, fue premiado en la XII Bienal española de arquitectura y urbanismo, convocada por el Ministerio de Fomento, en colaboración con el Consejo superior de los colegios de arquitectos de España (CSCAE), la Fundación Caja de Arquitectos y la Unión de Agrupaciones de arquitectos urbanistas (UAAU) en el año 2013.

A partir de este antecedente, se puso en marcha la primera Estrategia del paisaje gallego en agosto de 2011, un conjunto de acciones y medidas para integrar la consideración del paisaje en el día a día, de cara, en primer lugar, a la elaboración de los instrumentos de protección, ordenación y gestión de los paisajes, la definición de diferentes estrategias de integración paisajística, y el desarrollo de acciones de sensibilización, Formación y Divulgación del Paisaje

La elaboración de los instrumentos de protección, ordenación y gestión de los paisajes

El primer hito fue el Mapa de las Grandes Áreas Paisajísticas de Galicia que se describe más adelante y se refleja en la Ilustración 2. Este mapa delimitó 12 grandes áreas e identificó 50 comarcas paisajísticas que, a modo de unidades constituyen el entramado desde el que se comenzarían a elaborar los diferentes catálogos y directrices del paisaje.

Con esta base se contrataron los trabajos de análisis y diagnóstico paisajística para 3 de las 50 comarcas (Deza, Costa da Morte y Fosa de Ourense), con el objetivo de que sirviesen de experiencia piloto para la redacción de los restantes catálogos de paisaje. De los tres se alcanzó la aprobación definitiva del Catálogo del Paisaje de la Comarca Paisajística de Deza, el cual fue aprobado por el Consello da Xunta mediante lo Decreto 171/2012, del 1 de agosto (DOG del 17/08/2012), de acuerdo con las especificaciones del artículo 9 de la Ley 7/2008.

En esta experiencia, en la que se aplicaron métodos ensayados en otras comunidades europeas, se puso de manifiesto la complejidad para abarcar un territorio como el gallego, no solo desde su dimensión territorial, sino también en el tiempo necesario para recopilar toda la información necesaria. Así, la duración en la elaboración del Catálogo de una sola comarca fue de un año con un esfuerzo en recursos y tiempo muy significativa, especialmente considerando su extrapolación a las 47 comarcas restantes y las escasas aportaciones recibidas durante su fase de información pública. Además, se vio la necesidad de no concebir los procesos de planificación del paisaje de una manera aislada sino puestos en relación entre ellos, y conscientes de que el Catálogo es el primero de los dos instrumentos que contempla la Ley para la protección y gestión efectiva de los paisajes.

El balance de estas acciones motivó la necesidad de replantear la metodología para abarcar la elaboración de los catálogos y directrices del paisaje en un horizonte temporal menor y con una mayor implicación ciudadana.

Las Estrategias de integración paisajística

De la experiencia adquirida en la emisión de los informes sectoriales de paisaje se vio la necesidad de establecer una colección de manuales y guías de buenas prácticas que de forma didáctica expusieran referencias y herramientas técnicas de apoyo para que la sociedad desenvuelva su actividad con una mayor seguridad jurídica y bajo la consideración de la

integración paisajística. Así se inició la Colección “Paisaxe Galega” que comenzó con la “Guía para la elaboración de estudios de impacto e integración paisajística”, que de forma orientativa indica la metodología a seguir en el desarrollo de cualquier proyecto de intervención en el territorio. El segundo número, bajo el título de “Guía de criterios de sostenibilidad e integración paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral”, ha sido la primera de obligado cumplimiento. A estas dos les han seguido la “Guía de buenas prácticas para la intervención en los núcleos rurales” y la última que, cumpliendo un mandato del POL, ha sido recientemente presentada “Guía de buenas prácticas de intervención en sistemas playa-duna”. Todas ellas pueden ser consultadas en la web del Instituto de Estudios do Territorio.

Sensibilización, Formación y Divulgación del Paisaje

Para la sensibilización formación y divulgación, se diseñó el programa “12 Meses 12 Paisajes” (12M12P) como una iniciativa dirigida a la ciudadanía en general, a profesionales y al ámbito educativo, cuya finalidad es concienciar sobre la importancia del valor cultural, ambiental, social y económico del paisaje. Se desarrolló en cooperación con otras administraciones a través del *Plan Proxecta* (*Consellería de Educación*) y la colaboración con entidades privadas.

En cuanto al ámbito educativo y siguiendo la metodología inspirada en la Agenda 21 escolar, se centra en las escuelas, por ser un elemento transmisor de valores y por el efecto multiplicador que tiene en la comunidad y en las familias. El programa 12M12P forma y orienta al profesorado para que, aprovechando las inquietudes del alumnado, les animen a realizar acciones de mejora paisajística asumibles desde el aula con proyección en el entorno local.

Este programa ha sido reconocido por el Comité Hábitat España, encargado de evaluar las propuestas más significativas para mejorar de las condiciones de vida desde el respeto al medio ambiente y el territorio.

Paralelamente se desarrollaron talleres de especialización para técnicos y profesionales, así como foros informativos en el ámbito local, con el objetivo de formar y concienciar a la ciudadanía en la responsabilidad de respetar y proteger el paisaje.

La acogida que esta línea ha tenido se ve reflejada en el cuadro adjunto dónde se reflejan las acciones y personas que participaron en el periodo 2011-2014:

- Plan de Proxecta: 937 profesores, 12.181 escolares y estudiantes pertenecientes a 91 escuelas y colegios de Galicia.
- Fundación Juana de Vega, con talleres de lectura del paisaje en las escuelas: 795 estudiantes y 68 profesores
- Instituto de Estudios del Territorio: Seminarios internacionales: 143 participantes y 26 profesores.
- Eduardo Pondal Fundación: talleres de lectura del paisaje en las escuelas, con 620 alumnos y 81 profesores; un curso de formación de formadores para 10 personas con 2 profesores; un curso de Instructor de tiempo libre con 80 estudiantes y 3 profesores.
- Centros educativos: talleres de interpretación del paisaje, con 885 estudiantes y 106 profesores pertenecientes a 21 escuelas.

La Estrategia del paisaje gallego 2014-2016

Siguiendo el espíritu lanzado por las DOT relativo a la gestión dinámica y evaluación de los diferentes instrumentos con incidencia en el territorio, la EPG es evaluada para poder evolucionarla conforme a las necesidades y demandas que de su aplicación van surgiendo.

Los principios inspiradores del CEP y de la Ley 7/2008 se recogen en esta nueva etapa de la EPG en tres objetivos generales:

1. Identificar y caracterizar los valores y las potencialidades del paisaje de Galicia hacia su protección y gestión.
2. Potenciar la integración y la consideración del paisaje en la acción del Gobierno.
3. Avanzar en la formación técnica y profesional en particular, y en la concienciación social en general.

Cada uno de estos objetivos se desarrolla en las líneas de acción del plan operativo que constituye la Estrategia. Dicho plan concreta las herramientas, acciones y medidas a desarrollar para conseguir dichos objetivos, así como el agente que debe liderarlo.

La primera línea de acción para conseguir el primer objetivo de la EPG es la **LO01 Atlas de los paisajes de Galicia** y supone una de las principales mejoras respecto a la fase anterior. Bajo esta línea operativa se propone acometer la realización conjunta de los catálogos de todas las grandes áreas paisajística en un sólo Catálogo de los paisajes de Galicia. Esta opción permitiría conseguir la aprobación de este Catálogo para todo el territorio de Galicia para abordar la definición de las Directrices del paisaje de Galicia. Se afronta así el reto de aprobar las Directrices de paisaje de Galicia a través de una metodología de implicación de la sociedad en un periodo de tiempo abarcable y no muy extenso .

Este artículo se va a centrar en esta línea operativa por constituir el desarrollo de los principales instrumentos de planificación del paisaje. Estos aúnan tanto los trabajos técnicos de redacción como los asociados a establecer el diálogo necesario con la ciudadanía para adquirir la legitimidad imprescindible para su éxito.

Como acabamos de exponer el Atlas de los paisajes de Galicia es una línea de acción del plan operativo que constituye la Estrategia del paisaje gallego 2014-2016. Esta línea engloba la elaboración de los dos instrumentos de planificación del paisaje principales contemplados en la Ley 7/2008, los catálogos y las directrices del paisaje.

2.1. Naturaleza y alcance

Ambos en su conjunto constituyen las dos fases de un proceso de planificación, los catálogos acercan el análisis y la diagnosis del paisaje y las directrices, a través de un proceso de participación ciudadana, añaden la dimensión propositiva y legitimadora mediante la definición de los objetivos de calidad paisajística, para a partir de ellos elaborar la normativa. Como se explicó, el resultado tiene carácter vinculante para los instrumentos de planificación sectorial y urbanística y las propias DOT los conciben como complementarios a los de ordenación del territorio.

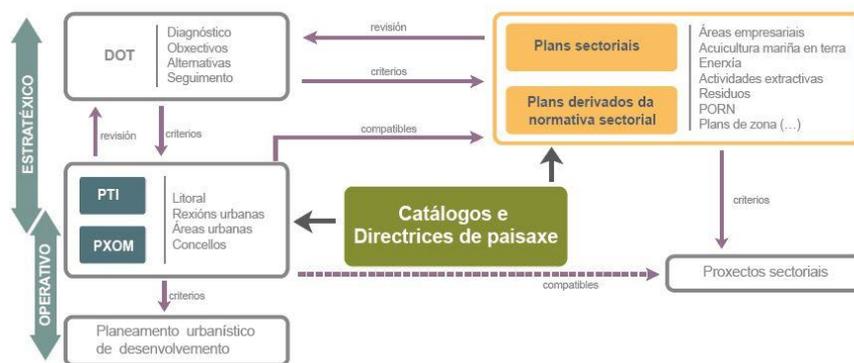


Ilustración 1: Relaciones del sistema de planificación en cascada de los instrumentos de ordenación del territorio y de urbanismo, y su relación con el Catálogo de los paisajes y Directrices del paisaje. Fuente: Guía de estudios de impacto e integración paisajístico

El ámbito de trabajo y posterior aplicación de ambos documentos, es la totalidad de Galicia. De este modo, el Catálogo de los Paisajes de Galicia, siguiendo el mandato de la Ley 7/2008, del 7 de julio, abordará los siguientes contenidos:

- a. La identificación de los diferentes tipos de paisaje que existen en cada área paisajístico.
- b. Un inventario de los valores paisajísticos presentes en cada área paisajístico, identificando aquellos ámbitos que en cada área presenten un especial estado de deterioro y que precisen especiales medidas de intervención y protección.
- c. Un análisis de las causas que determinaron la existencia de los diferentes tipos de paisaje, de aquellas que inciden hoy sobre los elementos del paisaje, y su evolución futura prevista.
- d. Una diagnosis del estado actual del paisaje en cada área paisajístico.
- e. La delimitación de las unidades de paisaje presentes en cada área, entendidas como ámbitos territoriales con valores paisajísticos homogéneos y coherentes.

Es objetivo de este trabajo el identificar determinadas zonas geográficas como «Áreas de especial interés paisajístico», en atención a los valores naturales y culturales allí presentes, esta identificación se hará con la intención de garantizar una gestión más específica por parte de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Por su parte, los contenidos de las Directrices del paisaje, según las especificaciones de la citada norma, son los que se traen a continuación:

- a. La definición de los objetivos de calidad paisajística para cada unidad de paisaje.
- b. Una propuesta de medidas y acciones específicas para conseguir los objetivos de calidad y de recuperación de aquellas áreas en las que existen ámbitos degradados.
- c. Una descripción de los indicadores de calidad paisajística para el control y seguimiento del estado y de la evolución de las unidades de paisaje.
- d. Una serie de normas y recomendaciones para la definición de los planes urbanísticos y sectoriales y de las estrategias regionales o locales

encaminadas a un desarrollo sostenible del territorio, con el fin de integrar en ellos los objetivos de calidad paisajística.

2.2. Proceso de planificación singular

La experiencia adquirida en la fase anterior de la EPG puso de manifiesto la necesidad de buscar alternativas procedimentales y metodológicas para afrontar la elaboración de los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje.

La formalidad de la concepción de dos instrumentos (catálogos y directrices) para un único proceso de planificación confiere cierta complejidad en la tramitación y la metodología para su elaboración. La propuesta que se ha diseñado se basa precisamente en su consideración conjunta bajo la línea operativa LO01 Atlas de los paisajes de Galicia.

Partiendo de esta premisa a continuación se enumeran las fases e hitos del desarrollo previsto en la planificación de los trabajos del Atlas de los paisajes en su conjunto, incluyendo por tanto, la tramitación del Catálogo de los paisajes y de las Directrices del paisaje. Ambas tramitaciones previsiblemente coincidirán en el tiempo en alguna de sus fases, produciendo un retroalimentación que redundará en el enriquecimiento de los procesos de participación y concertación social.

- Fase 1: Estudios Previos
- Fase 2: Discusión en el panel de expertos
- Fase 3: Preparación del documento para aprobación inicial
- Fase 4: Información pública del Catálogo de los Paisajes
- Fase 5: Preparación del documento para aprobación definitiva
- Fase 6: Trabajos previos de las Directrices de paisaje (DP)
- Fase 7: Proceso de participación pública para las Directrices del paisaje
- Fase 8: Preparación del documento para aprobación inicial
- Fase 9: Información pública de las Directrices del Paisaje
- Fase 10: Preparación del documento para aprobación definitiva

Las fases 2 y 7 son las que se corresponden con la Gobernanza pues suponen **la legitimación científica y social** del instrumento propuesto desde la administración.

Legitimación científica

La elaboración del Catálogo de los paisajes de Galicia tiene su origen y fundamento en un trabajo de carácter científico para la caracterización de los paisajes, para el cual el Instituto de Estudios del Territorio cuenta con una asistencia de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Santiago de Compostela para la dirección científica, a través de especialistas en la materia con un alto conocimiento del territorio gallego.

El resultado es la elaboración de un documento base, a modo de borrador inicial del Catálogo, que constituirá el núcleo denso de conocimiento. Contará con el

avance de la identificación e inventariado de los tipos del paisaje y de una diagnosis de partida.

Siguiendo con la metodología empleada en la elaboración de las DOT, el documento base del Catálogo será debatido con un panel de expertos revisores, multidisciplinar y heterogéneo, para que se pueda nutrir de las distintas aproximaciones metodológicas al paisaje, que permitan completar los contenidos y mejorar el método de exposición.

La discusión en el panel de expertos o revisores actuará como primer filtro y desbroce del documento para que se vaya nutriendo de las aportaciones de toda la sociedad.

Legitimación social

La participación en procesos de planificación queda recogida en todas las normas y reglamentos recientes como un aspecto fundamental e ineludible de compromiso con la transparencia e implicación de la población en la acción pública ya que, hoy por hoy, tener en cuenta a la población es una de las claves para el éxito de la planificación pública y para una gobernanza democrática.

Sin embargo, a la hora de llevar los procesos de participación a la práctica, las Administraciones cuentan con limitaciones estructurales que dificultan la eficacia de los mismos como por ejemplo, la rigidez de los protocolos establecidos, los formatos poco atractivos para las personas y, especialmente crítico, la utilidad percibida de la participación.

Para retomar el compromiso y la complicidad de la población en la planificación y gestión del paisaje, se ha buscado, no sólo mejorar la interacción Administración-población sino también superar el concepto de participación basado en una escucha activa que se ha instaurado como paradigma.

El paisaje es cosa de todos, así que en el marco de una estrategia por el paisaje, la implicación y la integración de todos los agentes juega un papel definitivo para una gestión colectiva del paisaje que creamos colectivamente. La participación pues, debe ser un aspecto más al servicio de un objetivo mayor como es la implicación de la población en la planificación y gestión de los activos colectivos, en este caso el paisaje.

Se trata, en definitiva, de contribuir en el conocimiento para activar la consciencia sobre la importancia de los retos que tenemos que afrontar desde el paisaje como elemento estratégico de competitividad, de forma que la población esté más preparada para participar en los procesos administrativos, cuando así se requiera, y también para la toma proactiva de decisiones con efectos directos sobre la gestión del paisaje.

Para conseguir esta implicación, para la elaboración del Atlas entendemos útil el basarnos en un proceso de tres etapas claramente diferenciadas y con un marcado carácter secuencial ya que saltarse alguna de ellas puede resultar en la

nula utilidad de las siguientes: conocer, comprender y actuar. Estas etapas se desarrollan de forma paralela a la tramitación formal del Catálogo y las Directrices.

Conocer

El objetivo de esta primera etapa es acercar el objeto de trabajo a la población de forma que se puedan visualizar el paisaje como un activo valioso y por lo tanto, buscando la complicidad en su planificación y gestión desde una perspectiva global, pero también desde las decisiones y acciones individuales. Dadas sus características, aproximarse al paisaje como objeto de conocimiento es una tarea compleja en la que es necesario acercar los conceptos a una realidad cotidiana y de cercanía adaptándose a los diferentes públicos que conforman la todo el espectro social.

La transparencia de información desde la Administración debe facilitar todos los contenidos necesarios para comprender el enfoque y los motivos que originan la necesidad de una planificación y gestión eficiente del paisaje. Un centro documental de información a disposición pública y accesible, en cuanto a formatos y perfiles, que servirá como fuente a la que recurrir en cualquier fase del proceso de implicación con el paisaje.

Al final de esta fase deberíamos haber conseguido que la población reconozca los diferentes elementos y sus relaciones como claves de la singularidad de cada paisaje.

Las acciones de esta etapa se están desarrollando de forma paralela a los estudios previos del Catálogo, a través de vídeos inspiradores y divulgativos a distribuir por las redes sociales, mediante convenios y acuerdos de colaboración con diferentes agentes sociales.

Comprender

Comprender los procesos socio-ecológicos que han configurado el paisaje requiere una base de formación técnica que ofrezca la capacidad crítica necesaria para avanzar en el proceso de implicación.

Al tratarse en estos momentos cuestiones más técnicas resulta, si cabe mucho más importante prestar atención a mantener la relación con lo cotidiano de manera que no se rompa en ningún momento la vinculación emocional que posibilitará la implicación efectiva de la población.

Tras esta fase, cada participante debería poder generar su propia explicación de los paisajes y de los procesos que lo han llevado a ser percibido de una determinada manera.

Las acciones de esta etapa se desarrollarán de forma paralela a las fases de discusión en el panel de expertos, preparación del documento del Catálogo para aprobación inicial y durante el periodo de información pública de este instrumento. Se realizará a través de vídeos didácticos y sesiones informativas sobre el contenido específico del Atlas en su conjunto para los principales actores y agentes relacionados con el paisaje de cada comarca paisajística.

Actuar

Llegados a este punto en el que la población está preparada para una actitud proactiva recupera una importancia clave el acceso a la información que permita canalizar estas nuevas capacidades de la población a partir de una interpretación correcta del estado de la situación. La información es clave para el análisis objetivo y la toma de decisiones.

Si hablábamos al principio de las limitaciones del paradigma de la escucha activa, nuestro planteamiento es que la reciprocidad en el flujo de información y propuestas es lo que genera una comunicación real. Por tanto esta fase de actuación es el culmen del proceso de implicación cuando conseguimos que la gente participe de los procesos administrativos pero también esté

preparada y tome decisiones que de forma colaborativa pueden llevar a cabo sin necesidad de la cobertura o tutela directa de la Administración.

En este escenario habremos conseguido llevar el alineamiento con la Estrategia Gallega del Paisaje al eslabón final de implementación de las acciones que es la población en sus decisiones individuales y como parte de colectivos.

En la tramitación formal, estaríamos en la fase de participación pública de las Directrices de paisaje. Este proceso se desarrollará a través de eventos presenciales, que contarán con profesionales con experiencia en la materia, y que aspirará a contactar y motivar a los principales agentes sociales del ámbito territorial de cada comarca. Independientemente de la duración estimada del proceso, debe suponer la identificación de las aspiraciones de la ciudadanía para su territorio y su paisaje. En el diseño inicial se estima que será muy positivo que el Catálogo también se pueda nutrir de esta fase de diálogo efectivo, por lo que su aprobación definitiva se podrá retrasar hasta la finalización de este periodo de participación.

Entendemos que puede ser de interés entrar a desbrozar algo más la naturaleza de los trabajos de caracterización de los paisajes que se están llevando a cabo para el Catálogo de los paisajes, porque constituyen una línea metodológica diferente de las empleadas en la elaboración de los instrumentos homónimos en el resto de Comunidades Autónomas.

De esta manera y tomando como punto de partida la “Metodología y Clasificación de tipos de paisaje en Galicia” (Pérez Alberti, A. et al, 2014), se organiza la estructura del contenido del Catálogo del Atlas según los siguientes epígrafes:

3.1. Principales dinámicas, composición y elementos de los paisajes

La caracterización que se lleva a cabo comienza con el análisis conjunto de los conceptos y dimensiones de cada uno de los tres niveles de aproximación definidos en el citado artículo: elementos, composiciones y dinámicas.

Se trata de describir qué elementos están presentes en Galicia, cómo se materializan en el territorio, qué patrones de distribución siguen y las diferencias que se pueden encontrar entre unos lugares y otros y, por último, que dinámicas se pueden encontrar en los diferentes paisajes.

La exposición conjunta podría parecer compleja si antes no fuera explicada la metodología, pero una vez presentados los niveles de aproximación, el análisis sistémico es precisamente el valor añadido que se aporta fruto de un estudio relacional y multidisciplinar.

3.2. Grandes áreas y comarcas paisajísticas de Galicia

La aproximación sistémica realizada unida a la experiencia derivada de la elaboración del POL, nos hace entender que sólo resulta coherente realizar una delimitación de grandes áreas y comarcas paisajísticas que trasciendan de las

divisiones administrativas, y centrar el énfasis en la caracterización a través de la identificación y análisis de los tipos de paisajes presentes en territorio gallego.

En el caso de las 12 Grandes Áreas se hace en función de los elementos dependientes de la escala temporal más amplia, que son los estructurales. En el caso de las 50 Comarcas, son tenidos en cuenta los elementos texturales que requieren de un estudio a una escala más próxima a los habitantes del territorio.

Por tanto, la consideración de áreas homogéneas se contempla como la primera aproximación al análisis del sistema que percibimos como paisaje. Como se viene comentando, desde la escala de toda Galicia esta delimitación sólo es posible a través de los elementos estructurales, más invariantes en el tiempo. Se trata de los elementos abióticos, fundamentalmente topográficos, los cuales posibilitarán que estas áreas homogéneas disfruten de una larga validez para la escala humana de tiempo.

El resultado es la delimitación de Grandes áreas paisajísticas de Galicia, publicada en el seno de la primera versión de la Estrategia gallega del paisaje tal y como se expone en la Ilustración 2.

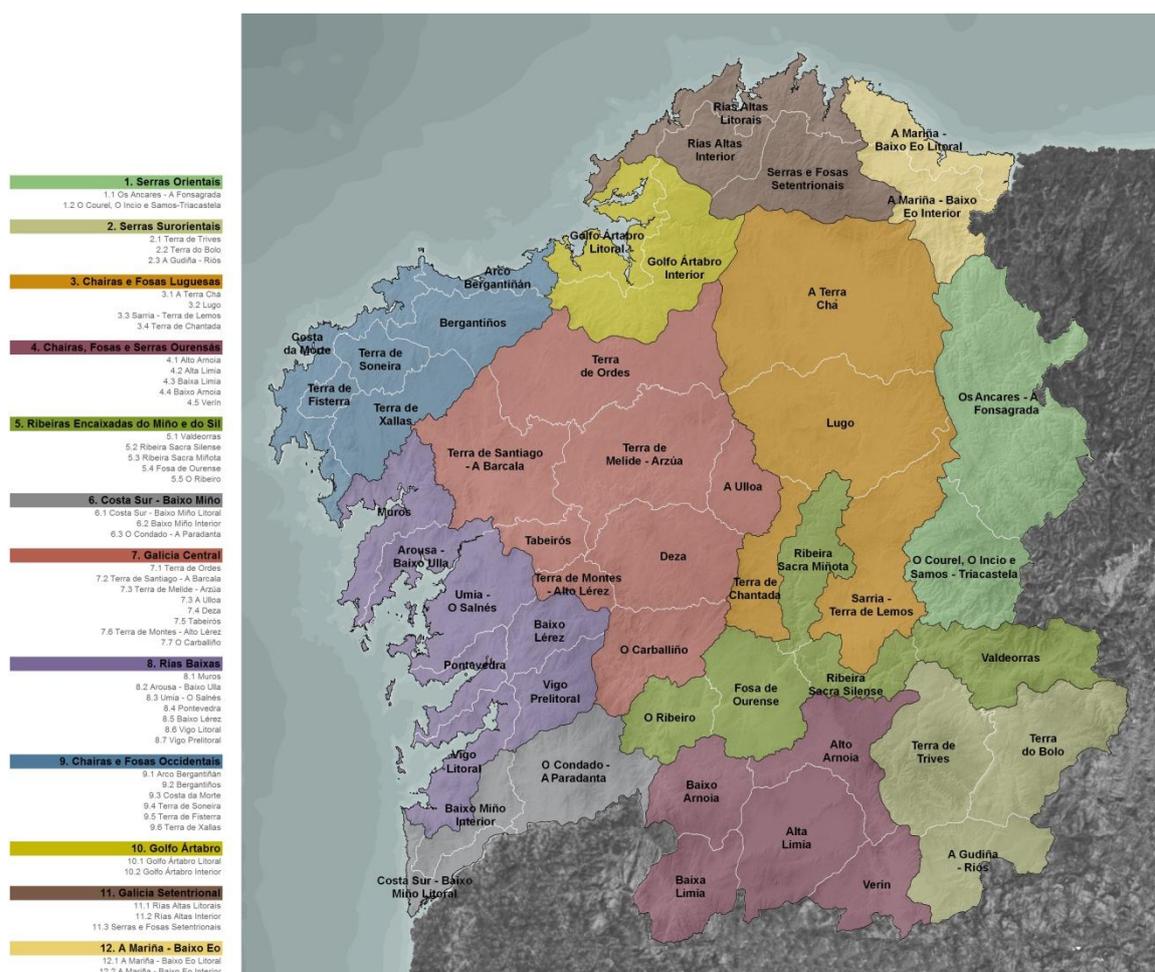


Ilustración 2: Mapa de las Grandes Áreas y Comarcas paisajísticas de Galicia. EGP (2011)

El trabajo de delimitación incluye la identificación de comarcas paisajísticas, como espacios de menor extensión que se pueden individualizar dentro de cada área, siguiendo los criterios de homogeneidad de elementos estructurales. Hay que decir al respecto que sus límites pueden sufrir variaciones a lo largo de la elaboración del Atlas del Paisaje, tras el proceso de participación pública.

Estas comarcas serán consideradas las Unidades de Paisaje que exige la Ley 7/2008, de 7 de julio. Sin embargo, la caracterización fundamental y determinante para la función de la planificación del paisaje se conseguirá con la clasificación de los paisajes.

3.3. Tipología de los paisajes. Una propuesta clasificatoria

El análisis holístico de todos los elementos que entran en juego en el territorio, de sus relaciones, dinámicas y procesos permite la clasificación de los paisajes de Galicia en grupos, tipos y subtipos.

Para eso, se empleó una metodología específica, en la que fueron analizados inicialmente unos 2.000 lugares distribuidos por todas las comarcas paisajísticas de Galicia, para luego seleccionar alrededor de 600. La presencia de unos u otros elementos y su distribución permitieron agrupar los paisajes de Galicia a TRES niveles, tal y como se expone en “Metodología y Clasificación de tipos de paisaje en Galicia” (Pérez Alberti, A. et al, 2014):

En un primer nivel se englobaron los paisajes en GRUPOS, en función de que la dinámica dominante fuera natural o antrópica. Además, se consideró necesario crear el grupo de los Paleopaisajes, de dinámica mixta, donde se integran aquellos cuyas dinámicas dominantes quedaron desactivadas pero aún conservan trazas de ellas.

En un segundo nivel se clasificaron los paisajes en TIPOS en relación a la litología, la topografía y a las dinámicas de ocupación y uso: en definitiva a los patrones de funcionamiento que hacen que un elemento o elementos sean dominantes, condicionando al resto.

En un tercer nivel se pueden caracterizar los paisajes en SUBTIPOS en relación al uso concreto y a la forma de articulación del territorio.

La metodología para la clasificación propuesta permite no sólo conocer los trazos texturales, y consecuentemente visuales y perceptivos del paisaje, sino que va más allá al presentar los tipos de dinámicas existentes (natural o antrópica), los elementos físicos (forma, pendiente, orientación, suelo, agua) y antrópicos (asentamientos, vías de comunicación, grado de urbanización) que controlaron o controlan la dinámica actual del paisaje. Este hecho permite elaborar para cada tipo de paisaje unos protocolos de actuación que favorezcan su evolución ordenada y eviten o amortiguan al máximo su degradación.

Cada uno de estos tipos será descrito y analizado en una ficha con la información necesaria para que las Directrices de paisaje, en un primer lugar, y los

instrumentos de planificación sectorial y urbanística, puedan establecer determinaciones hacia la protección, ordenación y gestión de los paisajes.

3.4. Evaluación de los paisajes

Por último se afronta la evaluación de los paisajes con la realización del inventario de valores, más identificando, por una parte, las Áreas de especial interés paisajístico (AEIP), de valores sobresalientes, en las que los esfuerzos residirán en la protección y puesta en valor; y, por otra, las Áreas de especial atención paisajística (AEAP), con valores degradados, que requerirán de actuaciones de restauración y/o mejora.

Se realizará una valoración de los paisajes en relación a los elementos caracterizadores de cada tipología de paisaje. Para eso, se seguirá la metodología propuesta en la Guía de estudios de impacto e integración paisajística elaborada por la *Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras*, en el referente a la valoración del paisaje.

La valoración no consiste en una mera ponderación cuantitativa del paisaje o en una enumeración de sus elementos singulares, sino que se trata de extraer aquellos aspectos del paisaje, ya caracterizado, que merecen una especial consideración, mientras que la fase de análisis es una fase descriptiva y como tal aspira a la exhaustividad.

Además, el Catálogo de los paisajes analizará las áreas especiales de paisaje, tanto por su susceptibilidad de ser protegidas o potenciadas, como por la necesidad de ser restauradas o mejoradas.

En el caso de las Áreas de Especial Interés Paisajístico (AEIP), se validará la identificación y abordará la delimitación mediante la realización de una encuesta a los ayuntamientos y otros agentes implicados en la protección, ordenación y gestión de los paisajes, con el objeto de complementar los trabajos iniciales.

Esta fase de delimitación es de las más sensibles, pues no debemos de olvidar que el objeto último de la identificación y delimitación estas AEIP es que desde las Directrices del paisaje, así como desde los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo se puedan establecer medidas para llevar a cabo acciones de protección y puesta en valor.

La secuencia de trabajo y los contenidos para las Áreas de especial atención paisajística (AEAP) serán los mismos que para las áreas anteriores.

La diferencia reside en el objeto último para lo cual se identifican y delimitan. En este caso, se trata que desde las Directrices del paisaje, así como desde los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo se puedan establecer medidas de restauración y mejora de los valores degradados.

REFLEXION FINAL

A modo de reflexión final, consideramos la necesidad de aproximarnos al concepto de paisaje, desde la enriquecedora lectura de la escuela anglosajona – Landscape Character Assessment - que ha sabido conjugar las diferentes dimensiones que se dan cita en él. Entendemos que esta interpretación ha cristalizado en una metodología operativa de caracterización y evaluación de los paisajes, a partir del concepto de “carácter”. Una propuesta madura que está siendo el referente de numerosas actuaciones en diferentes proyectos europeos de gestión paisajística.

En nuestro caso, a partir del “círculo del paisaje” anglosajón (vid Ilustración 3) hemos incorporado las conclusiones fruto de la experiencia acumulada en los últimos años en Galicia, en un esquema algo más enriquecido (vid. Ilustración 4) y que ha servido de referente en los estudios y documentos técnicos elaborados.

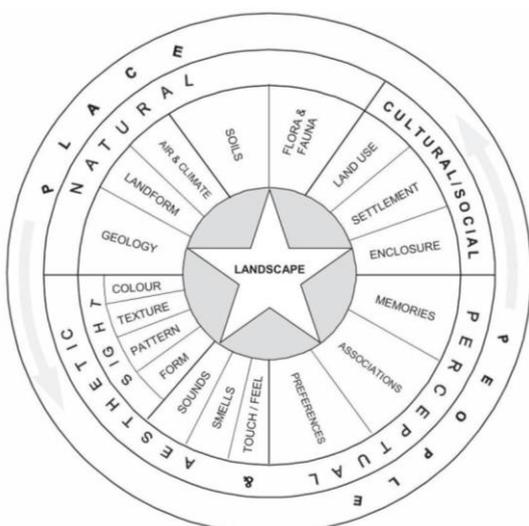


Ilustración 3: Landscape Relationships “Círculo Anglosajón”. Fuente: North Norfolk Distric Council (2009)



Ilustración 4: Esquema de Dinámicas y procesos del paisaje. Elaboración Propia.

Desde estos postulados, el paisaje puede interpretarse como un “continuo” animado por diferentes dinámicas pertenecientes a las dimensiones natural, cultural-antrópica y perceptiva. En cada una de ellas, a modo de círculos envolventes las estructuras y elementos que se distinguen en cualquier paisaje experimentan cambios a escalas espacio-temporales que operan en un rango muy amplio. Desde la escala geológica que marca el ritmo de los elementos estructurantes (afectados por las dinámicas naturales), hasta la escala humana que contempla los cambios texturales, mucho más reactivos y que transforman nuestros paisajes, desde las dinámicas culturales (económicas y culturales).

Todos estos elementos tangibles conforman lo que conocemos como “territorio” y a lo largo del tiempo han protagonizado una apasionante co-evolución socio-ecológica, capaz de singularizar cualquier lugar. Es decir, de otorgarle un “carácter” diferencial a los territorios. Sin duda, debemos profundizar sobre la caracterización de dicha realidad, analizando científicamente los elementos, patrones y dinámicas presentes en el territorio, desde los campos disciplinares

oportunos en contextos inequívocamente interdisciplinarios. Y, por supuesto, sin olvidar una tercera dimensión -la perceptiva- que a través de la experiencia plurisensorial otorga valores a esa realidad territorial. Y es en este punto, donde el paisaje así concebido, se erige en una herramienta de enorme potencial para atravesar el umbral que nos conduzca a un escenario nuevo de gobernanza territorial.

El territorio encierra en sus manifestaciones formales códigos que activan las diferentes respuestas de los ciudadanos. Unas respuestas condicionadas, sin duda, por la cultura que preside cada sociedad. Y es aquí donde puede jugar su papel el paisaje en el buen gobierno del territorio: En su capacidad de interlocución entre los técnicos y la ciudadanía, desde un lenguaje apropiado y apropiable.

El paisaje admite múltiples miradas y experiencias perceptivas e intelectuales desde las que construir un diálogo con las poblaciones sobre el escenario en el que acontecen sus vidas. Desde la experiencia cuasi primigenia puramente emocional hasta la intelectual que aspira a comprender su identidad.

Y ofrece una segunda derivada no menos importante: la valoración del paisaje es esencialmente aprendida y, por consiguiente, susceptible de ser enseñada. El verdadero cambio en las nuevas formas de gobernanza tiene un alentador punto de partida en el desarrollo de adecuadas políticas de toma de conciencia y de sensibilización de la sociedad. Un empeño que se ha de acometer desde los principios éticos de la sostenibilidad, en las que el territorio se concibe como un recurso escaso y no renovable. Y en el que el paisaje, como su manifestación formal, delata los errores y los aciertos de su gestión.

El paisaje es en definitiva la biografía de los territorios, su ADN en el que podemos rastrear las huellas de la larga interacción del ser humano con su medio. El “tiempo profundo” del paisaje del que hablan los ingleses que alberga un apasionante relato del desarrollo económico, de los cambios de mentalidad o de la evolución ambiental que ha tenido un lugar. Esta dimensión patrimonial del paisaje puede ser un buen punto de partida para embarcarnos en este “tiempo nuevo”. Sin olvidar que, tal y como se desprende del Convenio Europeo del Paisaje, éste es el más democrático de los bienes que una cultura puede poseer por ser la imagen de una actuación colectiva y estar relacionado directamente con la calidad de vida y la identidad cultural de todos los ciudadanos.

Así con este planteamiento sólo nos queda comenzar a andar de forma colectiva, estableciendo el diálogo necesario entre la sociedad y la naturaleza, con el convencimiento de aprender durante el proceso y evolucionar de manera consistente hacia la integración y equilibrio de todas las acciones.

BIBLIOGRAFÍA

Bertrand, G. (1968). "Paysage et géographie physique globale. Esquisse méthodologique". *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, XXXIII, 3: 129-143. Toulouse.

Bertrand, G. e Dollfus, O. (1973). "Le paysage et son concept". *L'Espace Géographique*, 3: 161-164.

Bolòs i Capdevila, M. (dir.) (1992): *Manual de Ciencia del paisaje: Teoría, métodos y aplicaciones*. Masson, Barcelona.

Borobio Sanchiz, M. et al (2012). *Guía de Estudos de Impacto e Integración Paisaxística 1st ed.*, Santiago de Compostela: (esp): Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas.

Borobio Sanchiz, M. et al (2012). *Guía de criterios de sostenibilidad e integración paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral 1st ed.* Santiago de Compostela: (esp): Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas.

Bouhier, A. (1979): *La Galice: essai géographique s'analyse e d'interpretation d'un vieux complexe agraire*, 2 vols. La Roche-sur-Yon (Vendée), s.n. (Imp. Yonnaise), 1510 páxs.

Burton, I. y Kates, R. F. (1964). *The flood plained and the seashore*. *Geographical Review*, LIV: 366-385.

Cancer Pomar, L. (1995). *Ecogeografía de los paisajes del Alto Gállego*. Publicaciones del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, Serie Investigación, nº 1, Zaragoza, 319 pp.

Farina, A. (1995). "Introduction to Landscape Ecology as a problem solving oriented transdisciplinary science". En *EQUIP: Ponencias al II Congreso de Ciencia del Paisaje: Paisaje y Medio Ambiente*. pp. 93-98. *Monografies de l'EQUIP*, nº 6. Equip Universitari d'Investigació del Paisatge, Universitat de Barcelona.

Gómez Zotano, J. y Riesco Chueca. P. (2010): *Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles. Aplicación a tres escalas espaciales*. Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía

Gould, P. (1967). *Structuring information of spacio-temporal preferences*. *Journal of Regional Science*, 7 (2): 259-274.

Kates, R.W. (1962). *Hazard and choice perception in flood plain management*. University of Chicago, Department of Geography Research Paper, N. 78.

Lowenthal, D. y Riel, M. (1972). The nature of perceived and imagined environments. *Environment & Behavior*, 4: 189-207.

Mata Olmo, R. (2006). Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio, en Mata Olmo, R. y Tarroja, A. (2006). *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP, pp.17-40.

Mata Olmo, R.; Gómez Mendoza, R. y Fernández Muñoz, S. (2001). Paisaje, calidad de vida y territorio. *Análisis Local*, nº 37, pp. 27-40.

Mata Olmo, R. y Sanz Herráiz, C. (dirs.) (2003). *Atlas de los paisajes de España*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 788 págs.

Nogué, J, y Sala, P. (2008): El paisaje en la ordenación del territorio. Los catálogos del paisaje de Cataluña. *Cuadernos Geográficos*, 43-2, 69-98

Ormaetxea, O. (1997): Concepto y métodos en paisaje. Una propuesta docente. *Lurralde*, 20, 333-544.

Otero Pedrayo, Ramón (1928): *Paisajes y problemas geográficos de Galicia*, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, Madrid.

Pérez-Chacón Espino, E., 1995. Ciencia del Paisaje y Planes de Ordenación Territorial. In II Congreso de Ciencia del Paisaje "Paisaje y Medio Ambiente": 12, 13 y 14 de septiembre de 1994. Barcelona, p. 27.

Pérez Alberti, A. (2001): A paisaxe como sistema: o exemplo de Galicia. In Perez Alberti, A. (Ed.): *O feito diferencial galego. As paisaxes de Galicia*. Museo do Pobo Galego. Santiago de Compostela. pp. 57-106.

Pérez Alberti, A. (2001): La ingeniería y la geodinámica del paisaje. *Revista Obras Públicas, Ingeniería y Territorio* nº 54, pp. 62-71.

Pérez Alberti, A. (2008): *As Paisaxes de Galicia*. En Reza, X.B y Cortina, A. *Protección, Xestión e Ordenación da Paisaxe en Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela. pp. 117-130.

Pérez Alberti, A. et al (2014): *Metodología y Clasificación de tipos de paisaje en Galicia*. CEGOT Centro de Estudios de Geografía e Ordenamento do Territorio. Pendente de publicación

Penning-Rowsell, E.C. (1973). *Alternative approaches to landscape appraisal and evaluation*. Middlesex Polytechnic Plann. Res. Group, Middlesex, Rep., 11.

Pitt, D.G. y Zube, E.H. (1979). The Q-Sort method: Use in Landscape Assesment Research and Landscape Planning. Pp. 227-234. *Proc. Nat. Conf. Applied techniques for analysis and management of visual resource*. Nevada. USA. USDA.

Rougerie, G. y Beroutchachvili, N. (1991). Géosystèmes et paysages. Bilan et méthodes. Armand Colin, Paris, 302 pp.

Saarinen, T. F. (1969). Perception of the Environment. Washington, Association of American Geographers, Commission on College Geography, Resource Paper, 5.

Saarinen, T.F. y COOKE, R.V. (1971). Public perception of environmental quality in Tucson, Arizona. Journal of the Arizona Academy of Science, 6: 260-274.

Smardon, R.C. (1979). Prototype Visual Impact Assessment Manual. University of New York.

Swanwick, C., 2004. The assessment of countryside and landscape character in England: an overview. In: Bishop, K. and Phillips, A. eds. Countryside planning: new approaches to management and conservation. Earthscan, London, 109-124.

Tricart, J. y Kilian, J. (1982). La Ecogeografía y la ordenación del medio natural. Anagrama, Barcelona, 288 pp.

Zube, E., Sell, J. y Taylor, J. (1982). Landscape perception: Research, application and theory. Landscape Planning, 9, 1-33.

4.2. El Paisaje Cultural de la Alhambra: Significación Patrimonial del Valle del Darro.

Maria del Mar Villafranca

Directora del Patronato de la Alhambra y Generalife de Granada.

Victoria Chamorro

Secretaria General del Patronato de la Alhambra y Generalife de Granada..

A lo largo de los siglos el ámbito que hoy conocemos como “Paisaje de la Alhambra” se ha ido conformando como un “Todo unitario” en el que se funden cultura y naturaleza; como un espacio natural interpretado culturalmente por el hombre que requiere de una gestión y una protección integral.

Pero el Paisaje de la Alhambra es algo más que un mero escenario; es un lugar vivo, un espacio vivido, síntesis de experiencias, ideas e ideologías de la sociedad; y una referencia obligada de los ciudadanos, para quienes la Alhambra posee un claro componente sensitivo, de percepción y de bienestar.



La incorporación de la dimensión paisajística a la definición e interpretación de la Alhambra arranca, precisamente, del reconocimiento de ese enlace sensible e identitario que se establece entre la sociedad y su paisaje cultural y ha exigido adoptar “criterios paisajísticos” a la hora de gestionar el Monumento. Del mismo modo, ha hecho necesario generar la base teórica sobre la que encuentren soporte las sucesivas actuaciones que se lleven a cabo en materia de conservación y restauración, así como definir pautas para la salvaguarda y protección de la Alhambra y su entorno. Todo ello sin olvidar el valor de este Paisaje como recurso para alentar el desarrollo económico y el empleo de la comunidad local.

Así, pese al difícil reto que supone conservar un Bien en evolución permanente, donde el peso de la acción humana es determinante, el documento estratégico “Plan Director de la Alhambra 2007-2015”, a través del desarrollo de sus líneas programáticas ligadas a la Preservación, el Uso Sostenible y el Paisaje Cultural, ha puesto en marcha una serie de acciones orientadas a valorar el carácter cultural y social de las unidades constitutivas del Paisaje de la Alhambra, a investigar sus relaciones históricas, funcionales y preceptuales con la ciudad de Granada y a abordar los retos que plantea su gestión.

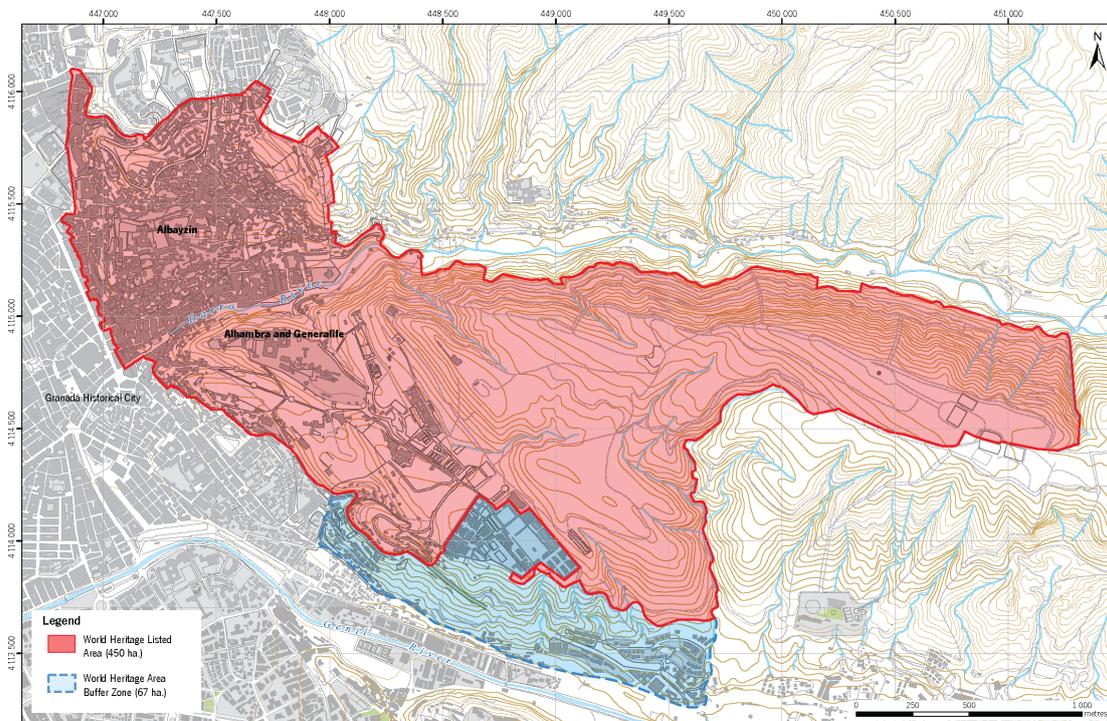


En concreto, se han venido desarrollando iniciativas orientadas a combatir los riesgos y amenazas ligadas al cambio global y a la acción del hombre para evitar acciones que atenten contra su materialidad e imagen. El ejemplo más claro en este sentido ha sido el Valle del Darro, donde se ha avanzado en el estudio y la catalogación de los elementos susceptibles de ser declarados Bien de Interés Cultural y en la delimitación de una Zona Patrimonial que preserve esta área de la construcción de grandes infraestructuras que pudieran producir la alteración de su esencia e impedir la correcta lectura del lugar.

De igual modo, el Patronato ha elaborado una propuesta de modificación de los límites de la “zona buffer” correspondientes a la declaración de la Alhambra y el Albaicín como Patrimonio Mundial de 1984. La propuesta presentada responde a necesidades plenamente actuales, las cuales pueden resumirse en aspectos tales como la consideración del Barrio del Sacromonte como necesaria zona de amortiguamiento del barrio del Albaicín; la consideración del cauce medio del río Darro como eje vertebrador del territorio y fuente de los valores que motivaron la inscripción de la Alhambra, el Generalife y el barrio del Albaicín, así como de la arqueología de las lomas de Valparaíso y Buenavista; la consideración de la zona conocida como el Hoyo de la Campana y el Monte Público de la Lancha de Cenes, como parte de la zona de amortiguamiento en el área de encuentro de la Alhambra y el Generalife con el Río Genil.

Y ello porque la nueva propuesta de delimitación de la “zona buffer” es el resultado de investigaciones de gran calado sobre el territorio, y de la existencia

de amenazas y riesgos recientes que si bien se han podido evitar con una gestión diligente, sin embargo no dejan de preocupar a instituciones y ciudadanos. El solvente contenido científico de estos estudios obliga a tomar una perspectiva diferente a la considerada en el año 1984, cuando tuvo lugar la primera inscripción del bien en la Lista del Patrimonio Mundial.



ES-314bis: Alhambra, Generalife and Albayzin in Granada (SPAIN).
Agency responsible: Andalusian Regional Government, Department of Culture.

Base map: Topographic Map of Andalusia. 1:10.000. 2007. Regional Government of Andalusia. Andalusian Mapping Agency. Spatial Reference System: European Datum 1950, Zone 30 North.

En el largo proceso de delimitación, investigación y preservación del Paisaje de la Alhambra el Patronato ha buscado la complicidad y cooperación de todas las partes implicadas: ciudadanos e instituciones, para lograr un compromiso por su conservación activa, racional y sostenible. El fomento de la investigación, la difusión y la educación han sido algunas de las herramientas de las que se ha dispuesto para aumentar la conciencia ciudadana y lograr la implicación social.

El valor patrimonial del Paisaje Cultural de la Alhambra reside en sus inigualables características, situado en el centro de un sistema territorial diacrónico y plural modelado por la naturaleza y el hombre, cuya lectura se hilvana a través de diversas unidades constitutivas: La Dehesa del Generalife, adyacente a la colina de la Alhambra, que se extiende hacia el Este de la ciudadela y que acoge espacios arqueológicos de gran significación cultural como los del Cerro del Sol, Dar al-Arusa, la Silla del Moro, etc.; Alijares, que constituye una almunia real de gran valor patrimonial situada en el entorno del Monumento, a caballo entre lo rural y lo urbano; el valle del Darro, corredor fluvial cuya presencia fue determinante en la elección de la localización de la ciudad palatina; los quebrados del río Aguas Blancas, soporte territorial del Canal de los Franceses, y prolongación natural del Cerro del Sol hacia levante; finalmente, la vega del Genil y la de Granada, las cuales configuran la corona verde cultivada que circunscribe

el territorio de la Alhambra por el Sur y el Oeste. Con motivo de la declaración de la Alhambra y el Generalife como Bien de Interés Cultural, con la categoría de Monumento por Decreto 107/2004, de 23 de marzo de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, se llevó a cabo la delimitación precisa de estas unidades contenidas en el perímetro del BIC y su entorno.



Conviene referirse con mayor detalle a la delimitación del Valle del Darro, que se corresponde con un zona de aproximadamente 2.000 hectáreas, distribuidas entre las riberas del Darro y el río Beas, con una topografía dominada por cerros y barrancos que desde época romana fueron ocupados para el desarrollo de actividades productivas, tales como la minería y la agricultura. Las infraestructuras hidráulicas construidas en torno al río vertebran un territorio de una extraordinaria riqueza cultural y paisajística. Dentro de este ámbito se encuentran lugares de gran belleza que albergan elementos patrimoniales sobresalientes relacionados con la presencia del hombre en el territorio. Tal es el caso de las laderas de la Solana del Valle a la que se asoman barrios tan singulares como el Sacromonte y el Albaicín; el Monte de la Dehesa del Generalife y la Colina de la Alhambra, en los terrenos de la Umbría.



Se ha considerado también de interés para la delimitación del ámbito que hemos llamado “Paisaje de la Alhambra” la cuenca perceptual que conforma el escenario natural del río Aguas Blancas. Este espacio cuenta con un amplio elenco de recursos de interés de diferente tipología (cultural, biológico, geológico, etc.) que acrecienta el valor de esta unidad territorial que da soporte al Canal de los Franceses, desde su nacimiento en el embalse de Quéntar, hasta el collado de los Arquillos, en las inmediaciones del Cerro del Sol. El ámbito geográfico engloba la margen meridional de la cuenca hidrográfica del río homónimo e incluye los paisajes acarcavados y barrancos que seccionan las unidades limosas de la base de los relieves. Se trata de parajes transformados por el hombre para su aprovechamiento agrícola, principalmente en las zonas de menor pendiente natural.

Sobre algunas de estas unidades, caracterizadas por la pervivencia de vestigios arqueológicos y de usos tradicionales que dan fe de la transformación del territorio por el hombre a lo largo de la historia, el Plan Director de la Alhambra ha formulado, con distinto grado de detalle, los criterios y niveles de actuación que se requieren en cada caso para garantizar la preservación del paisaje, así como las medidas de desarrollo y protección que resultan exigibles.

Este es el caso de los Alijares, incluido desde 1989 en el ámbito de aplicación del Plan Especial de Protección del Monumento y su entorno, así como la Dehesa del Generalife, o el Valle del Darro, ámbitos en los que el Patronato ha desarrollado importantes trabajos orientados a garantizar su protección y valoración. La vega de Granada ha sido, igualmente, objeto de exhaustivos trabajos que han puesto de manifiesto la relevancia de sus vínculos históricos y paisajísticos con la Alhambra y la necesidad de su conservación. Los relieves de Aguas Blancas, por el contrario, constituyen todavía un territorio aun sin investigar por el Patronato, con excepción de los trabajos de documentación del Canal de los Franceses realizados hasta la fecha.

El Plan Director de la Alhambra, en la Línea Estratégica 3 el Paisaje Cultural de la Alhambra, en su programa de caracterización el Paisaje contempla también medidas orientadas a la protección, ordenación y gestión sostenible de los recursos paisajísticos de la Alhambra, las cuales han de realizarse desde una perspectiva integradora que encuentra su fundamento en el conocimiento profundo, la identificación y cualificación del paisaje tal y como propone la Convención Europea del Paisaje.

Entre estas medidas prevé la redacción de la Guía del Paisaje del territorio Alhambra para conocer y definir las claves de su formación y desarrollo, su convergencia en el Atlas de los Paisajes de la Alhambra como instrumento de protección, gestión y ordenación sostenible de los recursos naturales y paisajísticos, así como la elaboración de la Cartas de Riesgo (incendios, antrópicas, contaminación visual, contaminación acústica, entre otras) a través del Centro de Paisaje y Jardinería, configurado como espacio de alta especialización multidisciplinar en la formación, encuentro e intercambio de experiencias en esa materia.

El Atlas de los Paisajes de la Alhambra formará parte del Sistema de información de la Alhambra (SIALH), en el que se identifiquen, caractericen, valoren y registren las asociaciones, tipologías y las unidades paisajísticas de la Alhambra y sus componentes para la protección, gestión y ordenación sostenible de los recursos naturales y paisajísticos. Este Atlas deberá cubrir todo el territorio del Monumento de la Alhambra y el Generalife, su entorno, el área completa del Parque Periurbano de la Dehesa, toda la Acequia Real, y la Hacienda de Jesús del Valle, la Ribera del río Darro y el talud por debajo del acceso de la ladera Sur hasta el límite incluido en el sector centro del Plan Especial del Conjunto Histórico de Granada, de manera que cada punto o cada lugar pertenezca a una entidad paisajística.

Dentro del Programa de caracterización del Paisaje, el Patronato de la Alhambra y Generalife ha iniciado un trabajo orientado a definir las bases para la confección del Catálogo de jardines, huertas, bosques y espacios singulares de la Alhambra. El Catálogo persigue convertirse en un instrumento de gestión que facilite la toma de decisiones, el control de las intervenciones y las necesidades de cada uno de los recintos verdes de la Alhambra.

También en materia de caracterización del Paisaje se ha realizado un importante esfuerzo en el Valle del Darro. Así se ha iniciado la caracterización de este paisaje mediante la realización de un estudio territorial y paisajístico “La Alhambra y el Valle del Darro”, cuyos resultados plantearon la necesidad de realizar un análisis individualizado de los elementos inventariados y de catalogar los más sobresalientes. El Catálogo, concebido como continuación del trabajo de identificación y caracterización del territorio arriba mencionado, pretende dar respuesta a las necesidades de protección del Monumento y su territorio, para profundizar en la naturaleza y estado de los bienes, y para reforzar la concepción de la Alhambra como un territorio amplio y diverso que supera los límites del recinto amurallado de la ciudadela de la Alhambra. Los mencionados trabajos profundizan en el análisis de los instrumentos de protección territoriales y

urbanísticos existentes en relación al Valle del Darro y valoran las amenazas a las que este espacio patrimonial está sometido, pese al sistema tutelar vigente y aplicable al mismo, así como también las oportunidades futuras que se abren ante la posibilidad de declaración del territorio caracterizado y catalogado bajo la figura de Zona Patrimonial, conforme a la Ley 14/2007 de 26 de noviembre de Patrimonio Histórico de Andalucía.



En relación con el Programa “Agua”, el Patronato de la Alhambra y Generalife ha redactado, igualmente, diversos proyectos en la ribera del Darro, orientados a la revitalización del riego a través de la red de acequias originales, la conservación del patrimonio hidráulico (en particular la acequia Real), o el acondicionamiento de algunos tramos del cauce



En el programa de ordenación del Paisaje, el Plan recoge que el binomio Monumento-entorno está presente en todas las reflexiones e investigaciones sobre las relaciones que se generan entre ambos a lo largo del tiempo. Los patrones de protección y conservación se plantean, desde las concepciones más avanzadas, a partir de una estrecha dependencia que implica al espacio al

espacio circundante y es expresión de una vinculación fructífera y necesaria para la preservación del patrimonio, la sostenibilidad, la adaptación a los procesos evolutivos y la transmisión de los valores sin pérdida de sus cualidades esenciales.

En el marco del mismo programa, también se ha trabajado desde el Patronato de la Alhambra y Generalife en el territorio de la Dehesa del Generalife. Las iniciativas de planificación y ordenación de este espacio se remontan a 2007, año en el que el Patronato de la Alhambra y Generalife encarga la redacción del Plan de Uso Público de la Dehesa del Generalife, en el que además de una caracterización exhaustiva del espacio se establece un modelo de uso público para el Monte de la Dehesa y su entorno, así como una estrategia de acción a medio plazo consecuente con el modelo diseñado, que permita acercar este territorio, tanto al visitante del Monumento, como al ciudadano de Granada. Como resultado de este trabajo el Patronato de la Alhambra y Generalife en colaboración con la Consejería de Medio Ambiente, puso en marcha en 2012 la redacción del Plan de Ordenación y Remodelación Integral del Parque Periurbano de la Dehesa del Generalife, pendiente de finalización, que contempla entre otras actuaciones la articulación del territorio mediante itinerarios que permitan conocer la riqueza ambiental y arqueológica de este espacio. Para ello se adecuarán a la visita pública el Palacio de la novia o de Dar al –Arusa, situado de manera destacada en la prolongación de la Silla del Moro, a 846 m de altitud, así como otras infraestructuras hidráulicas situadas en el Cerro del Sol, tales como la Alberca Rota, el Albercón del Negro, el Aljibe de la Lluvia y los Pozos Altos. Estas nuevas visitas permitirán apreciar cómo el agua va conquistando las cotas más elevadas del territorio, permitiendo actividades mineras y agrícolas y dando sentido a la ciudad palaciega como un verdadero sistema urbano.

Las investigaciones y trabajos realizados hasta la fecha permiten afirmar que el Paisaje de la Alhambra alberga un enorme capital espiritual y estético, y encierra valores irremplazables para el desarrollo del ser humano y de la comunidad. La valoración de la dimensión humana y social del Paisaje de la Alhambra y del importante papel que juega como recurso favorece su equilibrio y sostenibilidad. De aquí la importancia de trabajar en el momento presente y en el futuro por su investigación, conservación y difusión.



BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (1996). *Simposium de la Alhambra y el Generalife: Estudios técnicos sobre la interacción suelo – estructura: bases para la conservación y rehabilitación*. Centro de estudios y experimentación de Obras Públicas (CEDEX).

Edit. Centro internacional para la Conservación del Patrimonio. Universidad de Granada, Granada.

BERMÚDEZ LÓPEZ, J. (1987). *La Alhambra y el Generalife*. Edit. En su mano. Madrid.

BERMÚDEZ LÓPEZ, J. / GALERA ANDREU, P. (1988) *Guía oficial de la Alhambra y el Generalife*. Edit. Comares S.L., Granada.

BORRÁS GONZALO, M. (1989). *La Alhambra y el Generalife*. Edit. Anaya . Madrid.

CHAMORRO MARTINEZ, V.E. (2002). *La Alhambra: el Lugar y el Visitante*. Tinta Blanca Editor, Granada y Jaén.

CHAMORRO MARTÍNEZ, V.E. (2008). “Creación de la Junta Central de las aguas del río Darro: primer paso en el proceso de patrimonialización del Paisaje de la Alhambra”, en *Cuadernos de la Alhambra*, vol. 43. Edit. TF. Granada y Madrid.

FERNANDEZ SALINAS, VICTOR Y OTROS (2010).” Paisajes y patrimonio cultural en Andalucía”, en *Tiempo, usos e imágenes 2 vol*. Edit. Consejería de Cultura, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Sevilla.

GÓMEZ- MORENO GONZÁLEZ, M. (1982). *Guía de Granada*. Edit. Facsímil de la Universidad de Granada y el Instituto Gómez- Moreno, Granada.

INSTITUTO ANDALUZ DEL PATRIMONIO HISTÓRICO. (2004). *Guía del paisaje cultural de la Ensenada de Bolonia, Cádiz*. Edit. Consejería de Cultura, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Sevilla.

MALPICA CUELLO, A. (2002). *La Alhambra de Granada, un estudio arqueológico*. Edit. Universidad de Granada, Granada

MEDERUELO, JAVIER.(2005). *El paisaje. Génesis de un concepto*. Abada editores, Madrid.

MUÑOZ COSME, A.(1997). “Cuatro siglos de intervenciones en la Alhambra de Granada”, en *Cuadernos de la Alhambra*. N º 27. Edit. Comares, Granada.

SALMERÓN ESCOBAR, P. (2007). *La Alhambra. Estructura y Paisaje*. Tinta Blanca Editor Granada y Jaén.

TORRES LÓPEZ. M. J. (1995). *Estudio de los materiales de construcción en la Alhambra*. Universidad de Granada. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Consejería de Cultura. Junta de Andalucía. Sevilla.

TROITIÑO VINUESA. M.A, TROITIÑO TORRALBA, L. (2010). *Patrimonio y turismo: una complementariedad necesaria en un contexto de uso responsable del patrimonio y cualificación de la visita*. Rev. Patrimonio Cultural de España nº3.

VALLADAR. F. de P. *Guía de Granada*. (2000). Edición facsímil de la Universidad de Granada. Granada.

FUENTES DOCUMENTALES

ALIANZA DE PAISAJES CULTURALES. (2007). *Declaración de Aranjuez. 1ª Conferencia Internacional de la Alianza de Paisajes Culturales, sobre buenas prácticas por parte de los gestores de Paisajes Culturales*. Aranjuez (España).

ALIANZA DE PAISAJES CULTURALES. (2008). *Declaración de Sintra. 2ª Conferencia Internacional de la Alianza sobre autenticidad e integridad de los Paisajes Culturales de modo compatible con su desarrollo, con la participación de UNESCO, ICOMOS y IUCN*. Sintra (Portugal).

ALIANZA DE PAISAJES CULTURALES. (2009) *Declaración de la Alhambra. Conferencia Internacional de la Alianza sobre protección del patrimonio inmaterial en los Paisajes Culturales. Los usos del agua, el territorio y el paisaje*. Granada.(España).

CONSEJO DE EUROPA. Comisión Europea (1974). *Recomendación 75/65 relativa a la protección del Patrimonio Arquitectónico y Natural*. Bruselas (Bélgica).

CONSEJO DE EUROPA. Comisión Europea (1990) *.Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Bruselas (Bélgica).

CONSEJO DE EUROPA. Comité Director para la protección y gestión del Medio Ambiente y del Medio Natural (CDPE). (1993) *Conferencia Pan-Europea: Un Medio Ambiente para Europa*. Lucerna (Suiza).

CONSEJO DE EUROPA. Comité Internacional de Jardines Históricos. (2000) *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia (Italia).

CONSEJO DE MINISTROS DE LA UNIÓN EUROPEA. (2008) *Recomendación CM/REC*. Bélgica (Bruselas).

ICOMOS. Comité Australiano.(1979). *La Carta del ICOMOS Australiano para la Conservación de los Lugares de Valor Cultural (La Carta de Burra)*. Sídney (Australia).

ICOMOS-IFLA. Comité Internacional de Jardines Históricos.(1981).*Carta relativa a la salvaguardia de los Jardines Históricos y Paisajes Culturales*. Florencia (Italia).

NACIONES UNIDAS. (1992).*Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (COP) o Primera Cumbre de la Tierra*. Rio de Janeiro (Brasil).

NACIONES UNIDAS. (1997) *Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (COP2) o Segunda Cumbre de la Tierra*. Nueva York (Estados Unidos)..

NACIONES UNIDAS. (1997). *II Sesión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (COP2)*. Kioto (Japón).

NACIONES UNIDAS. (2002).*Cumbre sobre Desarrollo Sostenible o de Johannesburgo*. Johannesburgo. (Sudáfrica).

NACIONES UNIDAS. (2002).VIII Sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas *sobre el Cambio Climático (COP8)* o Cumbre de Nueva Delhi. Nueva Dehli (India).

PATRONATO DE LA ALHAMBRA Y GENERALIFE.(1999) Estudio Previo a la revisión del Plan Especial de Protección y Reforma Interior de la Alhambra y los Alixares. Dir.Troitiño Vinuesa, M.A.,Granada (España).

PATRONATO DE LA ALHAMBRA Y GENERALIFE.(2007) Plan Director de la Alhambra, Granada. Dir. Villafranca Jiménez, M.M. y Salmerón Escobar, P, Granada (España).

UNESCO. Conferencia General, 17ºReunión. (1972). *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*. París (Francia),

UNESCO. (2005). Declaración de Santiago de Cuba sobre Paisajes Culturales: estrategias de identificación y salvaguarda. La Habana (Cuba).

UNESCO. (2005).Declaración de Tokio 17 sobre Conservación de la Diversidad Cultural y Biológica. Tokio (Japón).

UNESCO. (2005) Seminario sobre Paisajes Culturales en el siglo XXI : leyes, manejo y participación pública en los paisajes culturales: El Patrimonio como reto de la ciudadanía. Reino Unido.



4.3. GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RESIDUOS EN GIPUZKOA. ALTERNATIVA HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

*Iñaki Errazkin Vitoria**

*Diputado de Medio Ambiente y
Ordenación del Territorio.
Diputación Foral de Gipuzkoa

1. RESUMEN

El actual modelo imperante de gestión de residuos es un modelo lineal: se produce, se consume y se vierte; lo cual se han convertido en un grave problema. Este modelo, además de ser perjudicial para nuestra salud, resulta caro e insostenible para el medio ambiente.

Hay que avanzar hacia una economía circular que respete los límites de la naturaleza, aproveche al máximo los recursos naturales, cree puestos de trabajo en las comunidades locales, y garantice nuestro bienestar y calidad de vida a largo plazo. Gipuzkoa, un territorio con 732.000 habitantes ha conseguido avances y resultados significativos en base a la filosofía "Zero Waste".

Se ha planificado un modelo de gestión sin incineradora, en el que las infraestructuras de gestión de residuos pueden ir adaptándose a la evolución social de la generación de residuos, compostaje y reciclaje. El coste económico de estas infraestructuras es 3 veces menor en comparación con el plan anterior con incineradora, y se están generando nuevos puestos de trabajo. Además de impulsar el compostaje en los municipios y adecuar los sistemas de recogida de residuos para incrementar las tasas porcentuales de reciclado, se han elaborado proyectos concretos con los agentes territoriales, de impulso de la reducción en la generación de residuos, su reutilización y la sensibilización en esta materia. En 5 años, la tasa de reciclaje se ha duplicado en el territorio, ha pasado de un 20 % a un 40 %. 1 de cada 3 municipios recoge ya de forma selectiva más del 70 % de sus residuos, Hay en la actualidad unas 40.000 personas que compostan sus residuos orgánicos y la fórmula del compostaje comunitario, que permite compostar los residuos orgánicos a los vecinos que carecen de tierras, se está consolidando.

Este cambio de modelo requiere de la concienciación, compromiso y responsabilidad de todos, es decir, ciudadanos, agentes, industrias, empresas y administraciones.

2. INTRODUCCIÓN

El actual modelo imperante de gestión de residuos es un modelo lineal: se produce, se consume y se vierte; lo cual se han convertido en un grave problema. Este modelo, además de ser perjudicial para nuestra salud, resulta caro e insostenible para el medio ambiente.

En lugar de este modelo lineal de gestión de residuos, creemos que hay que avanzar hacia una economía circular que respete los límites de la naturaleza, aproveche al máximo los recursos naturales, cree puestos de trabajo en las comunidades locales, y garantice nuestro bienestar y calidad de vida a largo plazo.

Hay que avanzar hacia una economía circular que respete los límites de la naturaleza, aproveche al máximo los recursos naturales, cree puestos de trabajo en las comunidades locales, y garantice nuestro bienestar y calidad de vida a largo plazo. Gipuzkoa, un territorio con 732.000 habitantes ha conseguido avances y resultados significativos en base a la filosofía “Zero Waste”.

Este cambio de modelo requiere de la concienciación, compromiso y responsabilidad de todos, es decir, ciudadanos, agentes, industrias, empresas y administraciones.

3. ANTECEDENTES

El año 2002 se redactó un Plan Integral de Gestión de Residuos para el periodo 2002-2016, un plan que preveía por primera vez la necesidad de una incineradora en Gipuzkoa. Por aquel entonces, no se contemplaba la recogida selectiva de residuos orgánicos. El plan consideraba del todo imposible que la tasa de reciclaje superase un 41 %, al tiempo que pronosticaba un aumento incesante en la generación de residuos.

En 2007, se presentó una actualización del plan inicial, para el periodo 2008-2016. Se contemplaba ya la recogida selectiva de materia orgánica, pero contra toda lógica, este ajuste hizo disminuir sus previsiones de reciclaje y compostaje, al tiempo que aumentaba lo destinado a incineradora.

En el momento de decidir la ubicación de la incineradora, se produjo una gran oposición vecinal, que provocó la organización de la ciudadanía contra este modelo de gestión de residuos.

En 2009, un primer municipio guipuzcoano inicia con éxito la recogida selectiva de residuos “puerta a puerta”, basada en experiencias llevadas a cabo en Catalunya e Italia. Tras ello, en 2010 otros dos municipios se sumaron a la experiencia, uno de ellos Hernani, con 20.000 habitantes. El establecimiento del “puerta a puerta” no fue una acción aislada. Estos municipios querían demostrar

que, frente a la amenaza de la incineración, los residuos podían ser gestionados de manera sostenible.

En Hernani, hubo dos agentes principales: por un lado, el Ayuntamiento, y, por otro, un amplio sector del vecindario. Ambos deseaban hallar una alternativa sostenible a la incineradora; resultó una alianza fundamental para el establecimiento del “puerta a puerta”. La iniciativa institucional fue decisiva, pero fue también importante la ayuda del apoyo social.

4. IMPLANTACIÓN Y RESULTADOS DE LA RECOGIDA “PUERTA A PUERTA”.

Como su nombre indica, la recogida selectiva “puerta a puerta” es un sistema de recogida de residuos por materias. La principal característica de este sistema reside en recoger de forma separada los residuos que cada hogar genera. Es un sistema de responsabilidad compartida, es decir, tanto el vecindario como la administración asumen su parte de responsabilidad. Es un sistema individualizado. Así, el sistema permite incentivar a quienes actúan con responsabilidad, y ofrece la posibilidad de aprendizaje a quien se pueda equivocar.

En los municipios guipuzcoanos en que se ha implantado el “puerta a puerta” se han llevado adelante procesos participativos desconocidos hasta entonces. Más de 20 asambleas en cada municipio, plenarias, por barrios, por sectores, con varios turnos en cada caso. Además de explicar el sistema, en las reuniones se acuerda con el vecindario los horarios y frecuencias de recogida. En cada día de la semana se recoge una fracción de residuos. Así, en Gipuzkoa se están aplicando las siguientes frecuencias: tres días para recogida de residuos orgánicos; dos, para recogida de envases ligeros; uno, para papel y cartón; y uno, para la fracción resto o residuos no reciclables. En comercios y polígonos industriales se generan residuos similares a los urbanos, generados en los hogares. Éstos también se recogen de forma selectiva.



Reuniones de participación vecinal, para explicar y consensuar la recogida “puerta a puerta”. Con el sistema de recogida “puerta a puerta” se han conseguido tasas de recogida selectiva superiores al 80 %. Los resultados son inmediatos, es decir, el aumento se manifiesta a los pocos meses de la implantación del sistema.

Además, la fracción resto o no reciclable, además de disminuir, cambia radicalmente en su composición. Al carecer de residuos orgánicos, no contiene materias que puedan descomponerse, de manera que no genera malos olores y lixiviados.

Debido a la oposición política y de parte de la sociedad al sistema de recogida “puerta a puerta” en algunos municipios se han implantado nuevos sistemas de recogida selectiva (sistemas mixtos) consiguiendo niveles de reciclaje similares a los obtenidos con el sistema de recogida “puerta a puerta”. Con el sistema voluntario de recogida selectiva vía contenedores no se ha conseguido superar tasas de recogida superiores al 45%.

5. DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO

Tomando como ejemplo los datos de un determinado municipio, como resultado de la implantación de la recogida “puerta a puerta”, la tasa de separación en la recogida pública pasó de un 28 % al 82 % en pocos meses, nivel en el que se mantiene durante los siguientes años. Semejante cambio supone importantes consecuencias económicas:

- Por un lado, los ingresos del Ayuntamiento han aumentado por:
 1. Una mayor tasa de separación, que incide en el aumento del importe que Ecoembes paga al ayuntamiento por los envases ligeros recogidos.
 2. La mayor tasa de separación implica también que el ayuntamiento recibe más dinero por la venta del papel y cartón recogidos.
- Por otro lado, disminuye el coste del tratamiento de residuos, al reducirse la cantidad de residuos mezclados que se recogen. Los residuos mezclados, cuyo tratamiento es el más costoso, han pasado de ser el 72 % a un 17 %.
- Por último, al necesitar la recogida “puerta a puerta” de una mano de obra más intensiva, se precisa de más puestos de trabajo para la recogida. Ello ha supuesto:
 1. La creación de puestos de trabajo para los locales (5 puestos directos en una población de 6.000 habitantes).
 2. Ha aumentado el coste de la recogida.
- La recogida “puerta a puerta” ha hecho que se incrementen tanto los ingresos como los gastos. El balance es positivo: aumentan más los ingresos que los gastos.
- En 2012, por ejemplo, el beneficio económico inducido fue de 149.535 euros, en comparación con el anterior sistema de contenedores.
- El déficit generado por la gestión de residuos ha disminuido sin cesar desde la implantación del sistema “puerta a puerta”.

- La bonificación individualizada por autocompostaje, posible gracias a la recogida “puerta a puerta”, ha supuesto que los vecinos paguen una cantidad menor en su tasa de basuras.

6. PERSPECTIVA A NIVEL DE GIPUZKOA (730.000 habitantes)

En 2012, las nuevas autoridades guipuzcoanas presentaron un nuevo plan de gestión de residuos, acorde con las prioridades establecidas por la Unión Europea en materia de prevención, reutilización y reciclado. El plan presentaba por primera vez un modelo de gestión sin incineradora, en el que las infraestructuras de gestión de residuos podían ir adaptándose a la evolución social de la generación de residuos, compostaje y reciclaje. El coste económico de estas infraestructuras es 3 veces menor en comparación con el plan anterior con incineradora, y se generarán 100 puesto de trabajo.

Además de impulsar el compostaje en los municipios y adecuar los sistemas de recogida de residuos para incrementar las tasas porcentuales de reciclado, se han elaborado proyectos concretos con los agentes territoriales, de impulso de la reducción en la generación de residuos, su reutilización y la sensibilización en esta materia.

Además, hay en marcha diversas experiencias sociales de interés en este ámbito, que ayudan a hacer frente a la actual situación de crisis:

En 2013, el Banco de Alimentos de Gipuzkoa distribuyó 741.333,45 kg de alimentos entre personas en riesgo de exclusión social, evitando al mismo tiempo el despilfarro de alimentos. Recogen aquellos alimentos que las grandes superficies se disponen a desechar, sea por su próxima fecha de caducidad, sea por defectos en su envasado, los clasifican, y distribuyen solo aquellos alimentos en buen estado.

Se han establecido Ecocentros, junto con la fundación social Emaús, con el objetivo de impulsar la reutilización, recuperación y venta de materiales de segunda mano, una medida que busca además la creación de puestos de trabajo para personas en situación de exclusión social.

7. SITUACIÓN ACTUAL

En 5 años, la tasa de reciclaje se ha duplicado en el territorio, ha pasado de un 20 % a un 40 %. Es preciso tener presente que las políticas de cero residuos se iniciaron en 2012 en nuestro territorio. La recogida selectiva de materia orgánica se ha incrementado un 70 % en un año, por lo que enviamos cada vez menos residuos a los vertederos, un 31 % menos desde 2007.

Al inicio del año 2013, había solo 5 municipios guipuzcoanos que recogían selectivamente más del 70 % de sus residuos. A finales de 2013 eran ya 27. Teniendo en cuenta que hay 89 municipios en Gipuzkoa, **1 de cada 3 municipios**

recoge ya de forma selectiva más del 70 % de sus residuos, y de entre ellos, muchos superan el 80 % de recogida selectiva.

A finales de 2013, hay 8 municipios guipuzcoanos que convierten en abono todos sus residuos orgánicos, es decir, que han dejado de enviar residuos orgánicos a los vertederos y compostan por completo sus residuos, además de recoger selectivamente el resto de residuos reciclables. Estamos consolidando esta vía barata y sostenible de gestión de residuos en municipios pequeños (1000-2000 habitantes).

Hay en la actualidad unas 40.000 personas que compostan sus residuos orgánicos. La fórmula del **compostaje comunitario**, que permite compostar los residuos orgánicos a los vecinos que carecen de tierras, **se ha extendido de 8 a 39 municipios**.

En Gipuzkoa, a diferencia de tiempos pasados, **prácticamente nadie defiende en público el derecho a contaminar**. Todos los agentes implicados coinciden en la necesidad de recoger separadamente los residuos reciclables.

Junto a ello, en Gipuzkoa hemos acabado con el período de la incineración y la basura, y hemos iniciado un período de cero residuos, en el que los residuos, en lugar de ser problema y fuente de contaminación, se gestionan como recurso.

RELATORÍA ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial.

*Miguel Ángel Troitiño Vinuesa**

**(Catedrático de Geografía.*

*Prof. Dpto. Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid)
Grupo de Investigación "Turismo, Patrimonio y Desarrollo"*

1. INTRODUCCIÓN

A esta área se han presentado un total de 22 ponencias y 18 comunicaciones que aportan conocimiento, reflexión y, algo muy interesante, instrumentos de planificación y gestión a la hora de avanzar en la incorporación del patrimonio territorial en diversos niveles de la planificación sectorial, medioambiental, urbanística, patrimonial, territorial y de paisaje, para construir modelos de desarrollo sostenibles o "resilientes", utilizando un término que se ha puesto de moda. Hemos optado por una relatoría analítico interpretativa, frente a los planteamientos más comunes de resumen de ponencias y comunicaciones, donde se trata de ordenar, con cierta coherencia, las aportaciones de ponentes y comunicantes y se incorporan, también, el punto de vista del relator y las reflexiones o sugerencias que le han producido la lectura de materiales ricos y diversos. En función de lo anterior hemos distribuido los materiales enviados en tres grandes apartados:

- I. Patrimonio natural y espacios protegidos: interpretación, análisis, ordenación y gestión.**
- II. Patrimonio y sistemas patrimoniales territoriales: realidades, protección, gestión y desarrollo.**
- III. Paisaje: marcos generales de referencia, diversidad de realidades paisajísticas y experiencias innovadoras.**

En cada uno de los bloques hemos desarrollado un apartado introductorio, de naturaleza analítica e interpretativa, y, a continuación un resumen sintético de todas y cada una de las ponencias y comunicaciones presentadas, tratando de recoger, tarea nada fácil, lo fundamental, a nivel teórico-conceptual, metodológico y analítico. Se trata, tomando prestado el título de un libro de un excepcional geógrafo, Eduardo Martínez de Pisón, maestro y amigo, de cruzar miradas, algo que ha sido tremendamente sugerente ya que los ponentes y comunicantes, aunque predominan los geógrafos, proceden de diversos campos disciplinares, economistas, arquitectos, urbanistas, biólogos, arqueólogos, ambientalistas o ingenieros, algo profundamente enriquecedor para hablar sobre temáticas de patrimonio y desarrollo territorial.

La conceptualización del territorio como patrimonio (Ortega Valcárcel, 1998), un adecuado entendimiento de la dimensión territorial del patrimonio (Castillo, 2009)

y una consideración de este en un sentido extenso, integrando dimensiones materiales e inmateriales, nos posibilitan hablar de “territorios patrimoniales”, aquellos a los que la sociedad les asigna un valor relevante como herencia o legado colectivo, vinculado a la biodiversidad y a la diversidad cultural del planeta, dimensión esta última no siempre adecuadamente considerada. Esta conceptualización unitaria del patrimonio, así como la identificación de las condiciones que deben reunir los conjuntos patrimoniales para que puedan ser considerados, en sentido estricto, como destinos patrimoniales (Brito, 2009), aportan mimbres para avanzar hacia nuevas fórmulas de desarrollo turístico y para dar respuesta a una demanda social creciente de nuevas experiencias y emociones, recuperando el espíritu de los viajeros ilustrados y románticos.

El concepto “patrimonio territorial”, al igual que el propio de territorio, tiene naturaleza integradora y nos ayuda, por un lado, a relacionar las diversas tipologías de patrimonio (Feria, 2013) y, por otro, si trabajamos con visión de sistema patrimonial territorial, a articular los recursos culturales y naturales, materiales e inmateriales, existentes en una unidad geográfica e insertarlos tanto en la ordenación del territorio (Florida, 2013) como en la planificación territorial del turismo. El patrimonio territorial, además de un referente simbólico, un recurso a proteger o un indicador que muestra la diversidad cultural del planeta, debería considerarse como una pieza relevante de la calidad y el atractivo de los proyectos territoriales y no solo de los turísticos (Troitiño, 2011).

Los recursos patrimoniales están territorializados y constituyen el pilar fundamental del complejo sistema turístico, así mismo el turismo tiene una potente capacidad de transformación territorial y las recientes prácticas turísticas, caso del llamado turismo de “experiencias”, así como las nuevas fórmulas de interpretación patrimonial, propician un mayor acercamiento a las sociedades y culturas locales que son las que dan sentido, en última instancia, al patrimonio y permiten comprenderlo, integrando dimensiones materiales e inmateriales, tal como propugna la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO, 2003).

El patrimonio material tiene que ser leído en clave territorial ya que no se puede explicar ni valorar sin entender las lógicas y los procesos de construcción social del territorio. Así mismo, el patrimonio inmaterial siempre se expresa en un determinado contexto territorial y cultural. La “noche de muertos” mexicana, incluida en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, no puede comprenderse fuera del contexto territorial y la diversidad cultural de un país como México y, más específicamente, de un estado mestizo y con fuerte pervivencia de comunidades indígenas como es Michoacán. La Semana Santa sevillana no se puede desligar del paisaje urbano del centro histórico de la ciudad, como tampoco el silbo gomero del complejo y singular relieve de la isla de la Gomera. De ahí que territorio, cultura, patrimonio, paisaje y turismo deban manejarse con unidad de criterio a la hora de perfilar proyectos de desarrollo territorial (OSE, 2009).

En el momento de afrontar las problemáticas relacionadas con la puesta en valor del patrimonio, la participación social, el uso, la planificación y la gestión, es necesario tener una visión transversal dinámica e integradora que tenga presente todas las

dimensiones, sociales, culturales, económicas, medioambientales y funcionales, superando una planificación donde ha primado la protección pasiva o la producción inmobiliaria de territorio. El reto está en saber utilizar los instrumentos disponibles o crear otros nuevos para preparar los conjuntos patrimoniales, naturales y culturales, como destinos patrimoniales, canalizando el turismo en función de las necesidades de la conservación activa y de unas prácticas turísticas enriquecedoras.

Por último, para cerrar esta introducción, pido disculpas si, en algún caso el autor no se considera bien reflejado en los resúmenes y, fundamentalmente, agradezco a ponentes y comunicantes la oportunidad que me han brindado para reflexionar sobre temas que me ocupan y preocupan desde hace bastantes años, así como las sugerencias que aportan, tanto para el debate de esta área como para futuras investigaciones.

2. PATRIMONIO NATURAL Y ESPACIOS PROTEGIDOS: INTERPRETACIÓN, ANÁLISIS, ORDENACIÓN Y GESTIÓN

El análisis y valoración de las 5 ponencias y de las 3 comunicaciones presentadas evidencian la existencia de un conocimiento y unas metodologías bastante precisas para el análisis, la planificación y la gestión del patrimonio natural, un patrimonio que, tal como desde años se viene planteando desde enfoques territoriales y de desarrollo local, no se puede aislar del entorno territorial y social donde se localiza, reclamándose una planificación integrada. A nivel teórico-conceptual el Manifiesto UNIA es clarificador y reclama un marco conceptual y operativo que supere el aislamiento y gestione los ENP en el marco de una planificación integrada, siendo claves tanto la protección como la integración. En esta misma línea apuesta el Programa 2020. Sociedad y Áreas Protegidas de Europarc-España. Se trata, hoy por hoy, de una utopía hacia donde hay que caminar, quedando abierto el debate en relación a cómo dotarse de instrumentos para lograrlo, siendo un buen camino el ver experiencias de éxito en otros lugares, al menos de la Red Natura de la Unión Europea, apostando por instrumentos transnacionales, tal como se plantea en el caso de los Pirineos, así como por un papel activo y positivo de los espacios protegidos en las estrategias y planes de desarrollo territorial, participados y concertados, que en el caso de los espacios rurales y zonas de montaña, donde se localizan la mayor parte de los espacios protegidos, deben encuadrarse en el marco de políticas eficaces de recuperación rural y de protección activa de las zonas de montaña.

Nuestra red de espacios naturales protegidos ocupa el 27% del territorio del Estado, el avance es significativo en lo referente a declaraciones, sin embargo no ocurre así en lo referente al estado de conservación de los ecosistemas ni tampoco en cuanto a los avances en los planes de gestión. Por otra parte, la crisis ha implicado un significativo recorte de las inversiones, lo cual está dificultando la gestión, así como el lograr un mayor acercamiento a la sociedad. No en todos los casos, pero si en algunos, los espacios protegidos empiezan a verse como recurso y motor de desarrollo. También se ha producido un avance significativo en el conocimiento y la valoración del patrimonio cultural, material e inmaterial, siendo una excelente herramienta el “geoportal” de Europarc. En relación con los

instrumentos de actuación que propician, al menos en teoría, el acercamiento entre naturaleza y sociedad y el caminar hacia el desarrollo sostenible, seguimos incrementando las declaraciones, donde los procesos participativos son importantes, pero al entrar en los planes de actuación son muchas las dificultades, tal como se evidencia en el caso de la reserva de la biosfera Tierras del Ebro.

A nivel metodológico y de instrumental tecnológico, los avances son importantes, habiéndose desarrollado y aplicado métodos sintéticos y operativos que permiten no solo medir los impulsores del cambio y la evolución de los ecosistemas, tal como pone de relieve la ponencia centrada en la evaluación de los ecosistemas del milenio del litoral de Andalucía, donde se indican las tendencias y las vías para orientarlas hacia un desarrollo más sostenibles, planteándose la necesidad de modelos de gestión integrados.

En el ámbito latinoamericano, la ponencia sobre las áreas de protección ambiental y las unidades de conservación, refleja con claridad las dificultades para conformar sistemas nacionales de espacios protegidos, así como para superar modelos de gestión “preservacionistas” y avanzar hacia otros “conservacionistas” que den entrada al hombre y a las actividades tradicionales, tal como ocurre en Brasil. También, en un contexto bien diferente al español y europeo, se plantea la necesidad de incorporar enfoques territoriales y paisajísticos en los instrumentos de gestión. Hoy, al igual que ayer, existen muchos bloqueos en el campo de la gestión.

2.1. Ponencias

1. Áreas de protección ambiental y los valores territoriales como posibilidad de gestión en las unidades de conservación de Brasil.

Deisiane Delfino, Angela Beltrame Se analiza, a partir de una revisión bibliográfica del periodo 2000-2014, el proceso de configuración y el modelo de gestión territorial de las Áreas de Protección Ambiental (APAs) en Brasil, resaltándose el papel de la ley 8895/2000 que crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación y como estudio de caso se selecciona el Área de Protección Ambiental de Ballena Franca. Se contextualiza el proceso de creación de áreas protegidas en Brasil, iniciado en 1937 en el marco de un paradigma “preservacionista” para en la década de 1980, dentro un paradigma “conservacionista”, que ya considera la presencia del hombre y de las actividades económicas tradicionales, dar lugar primero a las APAs y en el 2000 crear el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC. Ante las dificultades operativas se apuesta por considerar las APAs bajo el enfoque del territorio y el paisaje. El Área de Protección Ambiental de Ballena Franca, declarada en el 2000, con 156.000 Has y una costa de cerca de 130 Km, configura una formación territorial diversificada con una población predominantemente urbana y numerosos conflictos ambientales en relación con la especulación inmobiliaria en las playas, extracción de arenas de las dunas, sobrepesca, uso de pesticidas, etc., se enfrenta al desafío de equiparar el desarrollo económico con la conservación ambiental. En el 2005 se crea el consejo asesor, con 42 representantes de los sectores público, económico y

social, y en 2013 se inicia la elaboración del Plan de Manejo. Se constatan las deficiencias en relación a la gestión del territorio en las APAs y como Ballena Franca puede servir de ejemplo para establecer un nuevo modelo de gestión participativo, enfocado en los actores y en el territorio.

2. Aproximación a los impulsores directos del cambio en la evaluación de los ecosistemas del milenio del Litoral de Andalucía.: J. Adolfo Chica Ruiz, J. Manuel Barragán Muñoz, M. Luisa Pérez-Cayeiro. En el marco de la evaluación de los ecosistemas del milenio en España, se estudia la situación de los ecosistemas del litoral de Andalucía. Un proyecto transdisciplinar que analiza las tendencias en los servicios prioritarios que generan los ecosistemas, con el objetivo de identificar caminos para influir en las tendencias actuales y reorientarlas en una dirección más sostenible. Tras explicitar los objetivos, metodología y fuentes de información, se exponen los resultados en relación a los cambios en los usos del suelo, cambio climático, especies invasoras, sobreexplotación y contaminación de aguas litorales. Se concluye señalando la diversidad de ecosistemas de gran valor ecológico, cultural y económico existentes en el litoral andaluz, un territorio con fuertes transformaciones en los últimos 50 años y fuerte presión humana que se conceptualiza como “litoralización”, sistematizándose de forma sintética el impacto y tendencia de los impulsores directos de cambio. Las amenazas se vinculan con un modelo de crecimiento económico que provoca drásticos cambios en los usos del suelo y la pérdida de servicios esenciales, así como con una administración pública fragmentada y descoordinada, siendo necesario avanzar hacia un modelo integrado de Gestión de Áreas Litorales.

3. La Cooperación transfronteriza en el Pirineo ¿Hacia el Parque Internacional de los Pirineos? Antonio Jesús Gorría Ibas. En el marco de las posibilidades que ofrecen los parques transfronterizos para aplicar políticas de cooperación, el Pirineo es un buen caso de análisis pues el parque nacional español de Ordesa y el francés de los Pirineos Occidentales responden a trayectorias y lógicas de gestión diferentes, ubicándose el francés en el contexto de políticas de “renovación rural y conservación de los territorios de montaña” fórmulas para sincronizar objetivos de protección y desarrollo. La existencia de una red de espacios protegidos en el conjunto del Pirineo requiere avanzar en la gestión conjunta transfronteriza, tal como ya planeaba el acuerdo MOPU-DATAR de 1985. La existencia de seis espacios protegidos, con valores y problemáticas compartidas, la existencia de especies en peligro de extinción y la necesidad de compatibilizar protección y desarrollo, exigen aproximar modelos de gestión donde la reglamentación de usos y aprovechamientos es bastante semejante pero muy diferente el modelo de participación relacionado con los actores locales. Se apuesta por adaptar los modelos de gestión económica franceses a los espacios españoles, al haber sido más efectivos. En el caso español, tras las críticas y las reticencias iniciales, hoy los parques se conciben como una fuente de recursos. Se apuesta, en el marco europeo, por un Parque Internacional que permitiría homogeneizar planteamientos, converger en la protección y promoción de los recursos y convertirlo en motor de desarrollo económico para las poblaciones de su entorno.

4. La puesta en valor de los recursos culturales de las áreas protegidas: promoción a través de un geoportal temático. Javier Puertas Blázquez.

Para conocer los valores vinculados al patrimonio cultural, material e inmaterial, de ENP que son los que suelen configurar los vínculos identitarios, simbólicos y de pertenencia que conforman el arraigo de la población local, Europarc-España ha elaborado un manual sobre el patrimonio inmaterial que recoge diez casos de estudio. Se establecen recomendaciones para la incorporación del patrimonio cultural inmaterial en las áreas protegidas, a nivel de principios generales y para los procesos de declaración, planificación, gestión, seguimiento y evaluación del área protegida. El geoportal Patrimonio Cultural de Europarc tiene por finalidad contribuir a la difusión de los valores culturales materiales e inmateriales de los ENP del estado español, recogándose una treintena de iniciativas y recursos culturales, desde el safari fotográfico de la Sierra de Baza al festival de músicas y danzas tradicionales en la montaña salmantina.

5. Crecimiento de la población en espacios de la Red Natura 2000 en Galicia. Pablo Fernández Somoza, Emilio Fernández Suárez y Gonzalo Méndez Martínez.

Esta ponencia, considerando los cambios socioeconómicos y ambientales que se han producido en Galicia en los últimos años, evalúa la dinámica demográfica de las zonas LIC y de su entorno regional, ya que un crecimiento sostenible de la población y de las actividades económicas subyacen beneficios para los ecosistemas y una reducción de riesgos medioambientales. Se trabaja sobre 47 áreas protegidas de las 75 incluidas en la Red Natura. Se ha diseñado un SIT y desarrollado un proceso de modelización- explotación de datos considerando las parroquias como unidad mínima de análisis. De la intersección del objeto espacial de parroquias y el del LIC surge el llamado “ecotono” que se clasifican en función de la distancia a los LIC, se definen 9 y se les asigna población a partir de las parroquias, elaborándose los mapas de densidad de población en 1991 y 2011. Los resultados indican que las zonas LIC (ecotono 1) han perdido población a una tasa promedio de 266 habitantes año, la mayor de todos los “ecotonos”, llegándose a la conclusión que tanto en las zonas de la Red Natura 200 como en sus “ecotonos” de contacto se producen las mayores pérdidas de población, solo las zonas LIC de las Rias Baixas y Baixo Miño tiene un crecimiento poblacional positivo, siendo las pérdidas más fuertes cuanto más alejadas se encuentran del litoral.

2.2. Comunicaciones

- 1. Manifiesto UNIA: Si las Áreas protegidas no son parte del territorio ¿quién protege a las áreas protegidas? Carlos Montes del Olmo, Ignacio Palomo y Lourdes Soria.** En el contexto de los desafíos de un proceso de globalización socio-ecológica de fuerte impacto territorial, se señala que, dado que las áreas protegidas no han sido suficientes para mantener los procesos ecológicos esenciales, es necesario un nuevo marco conceptual y operativo que supere su aislamiento y las gestione en el marco de una planificación integrada del territorio. Hay que definir con la

sociedad sus nuevos papeles y refundarlas en sus vertientes ecológica, social y económica, considerándolas como instrumentos para desarrollar una gestión adaptativa y democrática basada en la participación y corresponsabilidad social, transferencia de conocimiento y la coordinación intersectorial y administrativa. Para ello se considera necesario un cambio de mentalidad, que la sociedad reconozca los valores de la conservación en el marco de una sostenibilidad integral del territorio, impulsar estrategias de gestión que propicien la conjunción naturaleza-sociedad y que la ordenación del territorio recupere su papel de coordinación y concertación.

2. Los espacios naturales protegidos en 2013: Estado de la cuestión y retos. Marta Múgica de la Guerra. Tras señalar que los espacios protegidos son piezas clave para un desarrollo sostenible, se destacan los avances producidos desde 1990 y como en 2012 ocupaban el 12,6% de la superficie terrestre y como el objetivo para 2020 es alcanzar, al menos el 17%. Más del 27% del territorio español forma parte de la Red Natura 2000, habiéndose aprendido, tras más de 100 años de experiencia, que no pueden estar aisladas de la realidad territorial y social de la que forman parte. El Anuario de Europarc es una de las herramientas para comunicar los logros, las necesidades y los esfuerzos de las administraciones por gestionar una parte tan relevante de nuestro territorio. En el Estado español hay 1.905 espacios naturales protegidos. El esfuerzo de gestión, siendo importante en los últimos años, aún tiene camino por recorrer pues de los 1.802 lugares de la Red Natura solo 281 tienen planes de gestión aprobados, del orden del 15%. Los parques españoles reciben del orden de 21 millones de visitantes, 9,5 millones corresponden a los parques nacionales y de los 119 parques acreditados en Europa con la Carta Europea de Turismo Sostenible, 38 están en España. La crisis ha significado un fuerte descenso de la inversión en áreas protegidas, cuando el estado de conservación de las especies y hábitats de la red Natura 2000 está lejos del óptimo deseable. El Programa 2020: Sociedad y Áreas Protegidas persigue alianzas estratégicas y hace un llamamiento a la acción colaborativa y se articula en 8 líneas estratégicas.

3. La declaración de la Reserva de la Biosfera de Terres de l'Ebre (Cataluña) como impulsor del capital territorial. Cristina Tous de Sousa, Anna Roca. La Reserva de la Biosfera Terres de l'Ebre está en un territorio de 367.729 Has (80.285 marinas), 181.759 habitantes distribuidos en 45 municipios, con un suelo agrario que ocupa el 44% y un sector primario que aporta el 10% del VAB. El proceso de creación, iniciado en 2008, va acompañado de una importante participación e implicación social, 60 instituciones en el Consejo Promotor, que tras la declaración de 2013 se formaliza en un Consejo Consultivo y un modelo de gobernanza que cuenta con cinco grupos de trabajo y unos 150 agentes de sectores socioeconómicos y del patrimonio natural y cultural. El Plan de Acción cuenta con el apoyo económico de la Fundación Biodiversidad y se está trabajando en el uso de la marca y el logotipo. El proceso de constitución del modelo de gobierno y la puesta en marcha del Plan de Acción, ya que la declaración de Reserva de la

Biosfera no está asociada a un presupuesto económico, resulta inquietante para algunos sectores económicos.

3. PATRIMONIO Y SISTEMAS PATRIMONIALES TERRITORIALES: REALIDADES, PROTECCIÓN, GESTIÓN Y DESARROLLO

El análisis y valoración de las 8 ponencias y 7 comunicaciones relacionadas con los sistemas patrimoniales permiten poner de manifiesto la diversidad de recursos existentes, como corresponde a territorios de larga trayectoria histórica y sucesión de modelos diferentes de uso, explotación y construcción del territorio. La visión territorial de los recursos patrimoniales abre nuevas perspectivas en relación con el conocimiento y también 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 fijista del territorio, la “patrimonialización” o las problemáticas en relación a su potencial y capacidad para albergar nuevas actividades, especialmente las turístico-recreativas, olvidándose, con cierta frecuencia, que no todos los recursos patrimoniales tienen atractivo turístico, caso muy frecuente en los patrimonios relacionados con las actividades productivas, sean estas agrarias, industriales o mineras.

La ampliación y extensión del concepto de patrimonio, fundamental para su plena integración en las políticas territoriales, abre nuevas posibilidades de valoración y actuación. En este sentido el análisis del capital territorial del regadío, desde la perspectiva de la “geografía de los actores”, además de evidenciar la riqueza patrimonial heredada vinculada a las actividades agrícolas, plantea cuestiones en relación con la protección de los bienes comunes, la función actual de la agricultura y la gestión de la complejidad, existiendo prácticas que, en unos casos, propician la concertación y cooperación y en otros la confrontación, tal como se evidencia en el caso de los canales de Segarra-Garrigues, Neste y Muzza. Las herencias son muchas y la diversidad de elementos patrimoniales también lo es, tal como se pone de manifiesto en el patrimonio industrial del agua en la cuenca del río Segura, las construcciones de piedra en seco, el patrimonio minero de las escombreras salinas y el patrimonio forestal de las fresnedas trasmochadas donde el problema central es la pérdida de funcionalidad y, como consecuencia, el abandono y la desaparición. No resulta fácil identificar el patrimonio clave para entender y explicar la estructura de un territorio o que da carácter a un paisaje, siendo compleja la búsqueda de nuevos usos que garanticen su conservación, porque sin uso, estos “nuevos patrimonios” tienen los días contados, más allá de recurrir, de forma genérica, a las actividades educativas, culturales o turístico-recreativas.

Al afrontar la protección y el uso de algunos patrimonios, tal como ocurre con el minero y también con el industrial, hay ciertamente un choque entre un entendimiento cultural que lo valora como patrimonio y otro, con visión medioambiental, que lo considera, desde una visión naturalista simplista, como impacto. Este es el caso, entre otros, del patrimonio minero-paisajístico de las escombreras salinas de la comarca del Bagés (Barcelona) donde se enfrentan dos visiones, una que lo valora como recurso patrimonial que da identidad a un

territorio y otra que lo contempla como molestia paisajística. Esta dicotomía podría superarse con una interpretación extensa del patrimonio minero, una perspectiva dinámica y su vinculación a nuevas actividades. Una visión simplista puede poner en riesgo programas de desarrollo, caso del proyecto Phenix, que podría servir para generar diversidad económica y dar continuidad a un paisaje.

Una cuestión compleja donde el debate está muy abierto y se incardina con el de la “patrimonialización” del territorio, porque aquí la cuestión no es de proteger elementos patrimoniales sino de acompañar de forma responsable los procesos de cambio, pues, al igual que ha ocurrido con los espacios naturales, podemos identificar y catalogar una gran diversidad de paisajes culturales pero ¿tenemos políticas, instrumentos y recursos que garanticen su conservación activa?, ¿tenemos claro lo que puede cambiar o evolucionar y aquello que debe permanecer?

Nuevas técnicas y metodologías de trabajo permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y el paisaje, es el caso de la utilización de parámetros objetivos de visibilidad para identificar elementos geomorfológicos, fondos escénicos, horizontes visuales e hitos, avanzando en una zonificación del territorio en términos visuales. Esta interpretación visual del territorio puede ser útil para la puesta en valor cultural y turístico del paisaje, así como en la ordenación territorial y urbanística y la planificación cultural y medioambiental.

Varios desafíos se plantean cuando nos enfrentamos al uso turístico del patrimonio religioso donde se cruzan dimensiones materiales e inmateriales. En los Altos de Jalisco (México) se ofrece la oportunidad de abordar la relación turismo religioso y desarrollo en el marco de un entendimiento del patrimonio regional en clave de sistema patrimonial territorial. En el caso de Manresa, se aborda la potencialidad real que puede tener un “icono”, en este caso San Ignacio de Loyola, como motor para poner en valor el patrimonio cultural y adecuar una ciudad para situarla en el mapa turístico de Cataluña.

La utilización del patrimonio, natural y cultural, para armar nuevas fórmulas de desarrollo en el mundo rural, hay que situarla en la dialéctica territorio, patrimonio y turismo. El caso del municipio de Riópar evidencia la necesidad de trabajar en clave de sistema patrimonial territorial, jerarquizando e identificando las reales potencialidades culturales y turísticas de las diversas tipologías de patrimonios. En cualquier caso, para que el patrimonio se pueda incorporar a procesos de desarrollo, con frecuencia incardinados con la configuración de destinos turísticos, este tiene que estar bien conservado y acondicionado para la visita pública, sea un parque natural o el patrimonio industrial. Para ello se requiere de estrategias y programas de actuación bien definidos, así como dotarse de adecuadas herramientas de gestión, cuando esto no es así los planes directores patrimoniales, sean de paisaje o de patrimonio industrial, tienen una operatividad muy limitada.

En relación con la utilización de las nuevas tecnologías (GPS y SIG) para profundizar en el conocimiento del uso que los turistas hacen de los conjuntos y recursos patrimoniales, la ponencia de Girona aporta la novedad de utilizar el

GPS, junto con una encuesta a sus portadores, en los dispositivos móviles de los turistas para conocer con detalle recorridos, usos de los recursos patrimoniales y tiempos invertidos. Ciertamente esta tecnología permite precisar de detalles pero la cartografía resultante no difiere de la que se obtiene por observación directa y con el manejo de los registros de visitantes a los hitos monumentales. En este sentido creemos que esta aportación tecnológica, utilizada a escala casi microurbana, no aporta demasiado en relación con los flujos el uso turístico del espacio urbano, planteándose el debate sobre las nuevas tecnologías y su papel en el desarrollo de la investigación, en este caso, geográfica. Esa aplicación puede ser, sin duda, mucho más útil si se aplica a escalas urbanas y territoriales.

Para avanzar hacia modelos que incorporen el patrimonio a los proyectos de desarrollo territorial, se requiere dotarse de instrumentos de planificación y gestión de naturaleza integral. Este puede ser el caso del Espacio Cultural de Chiquitos, donde la declaración como Patrimonio de la Humanidad de los conjuntos misionales jesuíticos impulsó, primero, un plan de mantenimiento y, más tarde, un modelo de gestión donde se complementan un plan integral y planes de manejo de los diferentes conjuntos. La experiencia evidencia que los planes tienen que ir acompañados de participación social, vinculando preservación y uso, buscando la apropiación social y garantizando una plena implicación de comunidades y técnicos locales.

No son muchas las experiencias de conservación activa y de uso del patrimonio en clave cultural, una de ellas es la del municipio de Albarracín. La valoración de esta singular experiencia pone de manifiesto que los modelos de intervención tienen que ser dinámicos (conservación-reconstrucción, situar el patrimonio en el centro del modelo de desarrollo local y sistematización de la gestión activa del patrimonio recuperado), implicar a diversas administraciones y colectivos, dotarse de instrumentos de gestión adecuados (Fundación Santa María de Albarracín) y tener gerentes con un fuerte compromiso personal con el desarrollo local, capaces de tejer alianzas de naturaleza diversa. El análisis de actores pone de relieve que un proyecto exitoso, formulado en clave cultural, cuando ha logrado la emergencia y consolidación de otros sectores, caso del turístico, con intereses fundamentalmente económicos, puede tener dificultades para mantenerse, siendo necesario evolucionar y tejer nuevas alianzas.

La incorporación del patrimonio a los programas de desarrollo territorial, hoy por hoy, no es tarea fácil, teniendo un buen aliado en el sector turístico, siendo conscientes que las potencialidades turísticas varían en función de los atractivos de las diversas tipologías de patrimonios, de los instrumentos y modelos de gestión. Las experiencias exitosas demuestran que el patrimonio bien gestionado es motor de desarrollo y de recuperación funcional, el protagonismo de las administraciones públicas es siempre importante y el sector turístico cuando se consolida tiene que ser controlado, si se quiere preservar la sostenibilidad, económica, social, cultural y medioambiental de los modelos de desarrollo. Las perspectivas integrales, la buena gestión de la diversidad y la búsqueda de la multifuncionalidad, junto como la implicación y participación de la sociedad local, son imprescindibles para avanzar.

3.1. Ponencias

1. Aproximación al capital territorial del regadío: estudio comparado de tres canales multifuncionales de ámbito sur-europeo. Sandra Ricart Casadevall. El debate se sitúa en torno al capital territorial, el interés por la conservación y gestión de los bienes comunes y su papel en el desarrollo rural y en la vertebración del territorio. Se aplica el enfoque de la “geografía de actores” o la “geografía social”, en suma, el análisis de las construcciones territoriales que resultan de los discursos contrapuestos entre la diversidad de actores implicados. Todo territorio estructura un patrimonio y el binomio agua-suelo es esencial para la producción de alimentos y la base que estructura el desarrollo rural, la protección del paisaje y la preservación medioambiental. La generación de bienes públicos y privados ha motivado el discurso en torno a la multifuncionalidad de la agricultura, desde la oferta, la normativa y las demandas sociales, un discurso no exento de controversia. Se plantea el avance desde la gestión tradicional, muy vinculada a la actividad agraria, a la gestión de la complejidad territorial, multiplicidad de recursos, discursos y actores (comunidad rural, servicios públicos, servicios privados y sociedad civil organizada). La gestión del regadío conlleva acotar el capital territorial disponible y reconocible por los actores que interactúan en el territorio. Para aplicar un debate teórico y una metodología bien definidos y acotados se han seleccionado tres canales de regadío con realidades y dinámicas particulares, Segarra-Garrigues (Cataluña), Muzza (Lombardía) y Neste (cuenca del Garona). Los tres apuestan por el regadío desde prismas divergentes: de la negación a la colaboración ambiental, de la promoción institucional a la gestión privada; de la competencia a la cogestión de usos; y de la participación a la legitimidad de la toma de decisiones. El regadío y su gestión se han convertido en protagonistas de un debate multiescalar y supra escalar donde parte de la sociedad cuestiona sus límites socioeconómicos, ambientales, repercusión en el desarrollo rural y la vertebración del territorio, exigiendo una reformulación de las políticas sectoriales. La gestión debe reconocer, incorporar y valorar el capital territorial y, desde la multifuncionalidad, incorporarlo a la hora de priorizar las políticas sectoriales que interfieren en las dinámicas globales.

2. El patrimonio industrial del agua en la Cuenca de Segura. Recursos del desarrollo territorial. José M^a Gómez Espín, Encarnación Gil Meseguer. En la Cuenca del río Segura, los grupos humanos han aprovechado, desde la antigüedad, la fuerza del agua para el movimiento de ruedas hidráulicas en la molienda, bataneo, serrería y producción de energía eléctrica, con un importante protagonismo en la industrialización. En la actualidad, aunque la mayor parte de las instalaciones están abandonadas, a nivel local pueden ser un recurso para el desarrollo territorial. Se realiza un riguroso y detenido análisis de los aprovechamientos industriales hasta mediados del siglo XX, señalándose que en 1931 existían 513 establecimientos industriales en explotación y los autorizados ascendían a 583. Los fuertes cambios de la segunda mitad del siglo XX llevaron, por un lado, al abandono de la mayor parte de las instalaciones, aunque en 2008 aún

subsistían 11 centrales hidroeléctricas y, por otro, a nuevas propuestas de uso, constituyendo un rico patrimonio cultural que da singularidad al paisaje y posibilita actividades culturales, educativas y turístico-recreativas.

3. Patrimonio minero paisajístico ¿recurso o estorbo? El caso de las escombreras salinas de la comarca del Bagés (Barcelona). Joan Carles Llundés i Coit. Aquí se plantea la cuestión en relación con el aprovechamiento como recurso turístico, en el marco de una planificación territorial de amplia perspectiva, de las escombreras mineras como factor diferenciador del paisaje. Tras explicitar las causas de la visión restringida del patrimonio minero (conceptuales, temporales y económico-turísticas), se analiza su “ oficialización”, tomando como referencia las declaraciones de BIC y, la iniciativas de recuperación de los parques mineros vinculados al turismo y, especialmente, las inclusiones en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 13 en 2014. Se apuesta por una visión territorial amplia del patrimonio minero, incorporando su dimensión paisajística, para lograr que nuevos usos, entre ellos los turísticos, permitan superar escenarios de crisis. Con una visión paisajística y a partir del caso de la comarca del Bagés, se plantea el debate sobre su consideración como recurso territorial o como molestia paisajística, una paisaje objeto de polémica pues lo que para unos es solo impactos ambientales para otros es una herencia patrimonial que refleja la “artificialización” del entorno y que se puede reutilizar turísticamente y encajar en un esquema de desarrollo local más amplio dado que las escombreras pueden ser un factor de diferenciación y pasar de la mina a visitar un paisaje minero. La visión jurídica, como evidencia la sentencia del Tribunal Supremo (julio de 2014) que desestima el recurso de Iberpotash, la empresa que explota las minas de potasa del Bagés, poniendo en peligro el mantenimiento de la actividad, un futuro polígono industrial y un centro de interpretación de la minería de potasa. No se menciona el interés de las escombreras y llama la atención que no se contemplen desde la óptica de “geoturismo”, ni tampoco entre los recursos del Parque Geológico y Minero de la Cataluña Central.

4. La identificación de recursos e hitos visuales en Andalucía mediante parámetros objetivos de visibilidad. Michela Ghislanzoni, Manuel Bernal, Francisco Cáceres et A. El capital territorial concierne a las cualidades naturales, culturales y visuales y se entienden como recursos visuales aquellas áreas o elementos puntuales o lineales que instauran una relación visual intensa con el territorio. Se utiliza el Sistema de Visibilidad de Andalucía y se explicita con claridad la metodología utilizada. En una primera fase, se identifican los elementos visibles de naturaleza geomorfológica que componen los fondos escénicos y se delimitan los principales horizontes visuales, en una segunda etapa se identifican los “hitos”, elementos visualmente singulares y de referencia paisajística en Andalucía. La metodología utilizada ha permitido individualizar los recursos visuales y clasificarlos según su inter-visibilidad, frecuencia probable de observación y seguridad visual. La zonificación del territorio en términos de percepción visuales y la identificación de los hitos con mayor impronta paisajística, 80 en el caso de Andalucía, constituye una herramienta de valor y utilidad para la ordenación territorial y urbanística, así

como para la planificación cultural y medioambiental. Los recursos e hitos visuales se perciben como un nuevo instrumento para el conocimiento y la valoración del patrimonio territorial y como un producto directamente vinculado a la puesta en valor del paisaje, con capacidad para contribuir a aumentar la sensibilidad paisajística de las administraciones y entes públicos y privados.

5. Modelo de gestión integral del Espacio Cultural de Chiquitos (Bolivia), Conjuntos Misionales Patrimonio de la Humanidad. Cinthia Giménez Arce, Jorge Marcelo Vargas Pérez, Manuel de la Calle Vaquero. Esta ponencia presenta el modelo de intervención en el territorio y su articulación en un Plan de Gestión Integral y en los planes de manejo de cada uno de los seis conjuntos misionales. Tras caracterizar las misiones jesuíticas, un territorio donde habita el tercer pueblo indígena más importante del país, con 268.716 habitantes, se exponen los criterios por los cuales se incluyen en la Lista del Patrimonio de la Humanidad, resaltando las pervivencias organizativas y su carácter de espacio vivo y vivido. El Plan de Mantenimiento de los Conjuntos Misionales, orientado a la conservación, ya plantea la necesaria vinculación entre la preservación y el uso de los monumentos para actividades religiosas, culturales y sociales. Finalmente el Plan de Gestión Integral gira alrededor de tres principios básicos: integralidad y articulación, considerando el patrimonio cultural como uno de los componentes principales del desarrollo territorial de la región, complementariedad de potencialidades y cooperación y alianzas estratégicas. Se tiene por objetivo general consolidar una estructura y un instrumento de gestión, se define una metodología de elaboración e implementación (asamblea del Plan Misiones, plan como instancia técnica territorial y local) y consejos de patrimonio misional como instancias locales de control social de la implementación del plan. En lo referente a políticas y estrategias se articulan alrededor de la integralidad, conservación, manejo, investigación, apropiación y concienciación, corresponsabilidad, conectividad, difusión y comunicación, documentación y archivo, contenido, productos, público y precios. El inicio de la implementación del Plan de Gestión Integral y de los planes de manejo de cada uno de los conjuntos misionales se califica de positivo. Los aspectos claves del éxito son la implicación de las comunidades locales y el establecimiento de equipos técnico locales capacitados y sensibilizados, bajo la premisa de promover la apropiación social y fortalecimiento de la memoria colectiva de los habitantes a través de su identificación con el patrimonio cultural jesuítico.

6. Sistemas de Información geográfica para el análisis del comportamiento de los visitantes de Girona. Nuria Galí Espelt, Jose Antonio Donaire, Marcelo Royo Vela. Los autores destacan el interés que para los investigadores tiene la información espacio-temporal, este es el caso de los métodos de recopilación de datos que utilizan tecnologías móviles como los GPS. Se aplica a la ciudad histórica de Girona manejando datos observados y datos declarados en base a 1368 "tracks" y el mismo número de cuestionarios a los turistas que visitaron la ciudad monumental con GPS, siendo el principal reto metodológico descomponer cada seguimiento en una relación de arcos por los que pasa cada "track" (recorridos). Los resultados permiten conocer la distribución de los flujos en la trama urbana y diferenciar

la ciudad visible por los turistas de la invisible, las piezas claves son la rambla de la Libertad y un corredor patrimonial que coincide con el área y perímetro de la catedral, bastante semejantes a los obtenidos con un estudio de observación directa realizado en 2003, hay cambios secundarios como la incorporación de la muralla a la visita. También se obtiene el porcentaje de visitas a cada uno de los “sights” (atracciones turísticas) de la ciudad monumental, siendo la catedral y el paseo arqueológico los principales, así como los tiempos de visita a cada nodo que se corresponden con un ritual de visita bastante rápido. En relación con los visitantes se señala Girona es una ciudad con escasa fidelidad, siendo los que realizan segundas visitas los que renuncian, en mayor medida, al recorrido “canónico”, las procedencias son diversas pero sólo el 26,8% son turistas alojados en la ciudad, resaltando como el 55,2% están alojados en destinos turísticos cercanos. Girona es una ciudad de visita rápida y de corta estancia, se han incrementado los nodos de visita y los comportamientos de los visitantes están condicionados por el origen, lugar de estancia y grado de repetición de la visita.

7. Patrimonio territorial y turismo en las Reales Fábricas de Riópar (Albacete): realidades, problemáticas y estrategias de actuación. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, Libertad Troitiño Torralba. El punto de partida se sitúa en el marco de la dialéctica territorio, patrimonio y turismo dado que el patrimonio y el turismo están “territorializados” y el territorio, entendido como construcción social, permite avanzar en la búsqueda de las claves de la vertebración territorial de los destinos turísticos patrimoniales. Tras la presentación del origen y trayectoria de las Reales Fábricas, se apuesta por la lectura del patrimonio en clave de sistema patrimonial territorial y se perfilan los fundamentos para el análisis territorial y turístico de los recursos patrimoniales del territorio de Riopar. Se exponen las problemáticas básicas del sistema patrimonial y turístico de Riopar-Sierra del Segura, con un potente protagonismo del patrimonio natural y diversidad de problemáticas socioterritoriales, como suele ser común en zonas de montaña, el mal estado de conservación, la precaria adecuación y bajo nivel de atractivo y funcionalidad turística de las Reales Fábricas, así como las oportunidades y limitaciones del turismo como motor dinamizador. Finalmente, se perfilan unas estrategias de actuación orientadas a configurar un destino patrimonial integrador y singularizado, articuladas en grandes bloques: urbanístico-territorial, patrimonial-turístico y de gestión, siendo necesario superar planteamientos sectoriales y dotarse de instrumentos de coordinación orientados a conformar nuevas fórmulas de relaciones interadministrativas y sociales. Abordar la cuestión de las relaciones e interdependencias entre patrimonio y turismo en clave de “sistema patrimonial territorial” permite una visión integrada de los recursos. La compleja y crítica situación del conjunto patrimonial de las Reales Fábricas explica su limitado atractivo y bajo nivel de funcionalidad turística, en unas realidades patrimonial y turísticamente complejas y difíciles de encarrilar, donde es urgente implementar estrategias de actuación, ilusionando a las administraciones y a los ciudadanos, para con liderazgo municipal aprovechar las inercias y el impulso del Plan Director del conjunto industrial.

8. La conservación activa del patrimonio en medio rural como motor de desarrollo. El caso del conjunto histórico de Albarracín (Teruel). Claudia Yubero Bernabé, María García Hernández. Tras una introducción donde se presenta el territorio de Albarracín y sus singularidades patrimoniales, se identifican las tres fases del modelo de intervención en el conjunto histórico: reconstrucción y conservación monumental; ubicación del patrimonio cultural en el corazón del modelo de desarrollo social y económico local; y creación de la Fundación Santa María de Albarracín que implementa un modelo de gestión activa del patrimonio recuperado. Las escuelas taller, con una marcada vocación social, son un primer instrumento de recuperación del patrimonio que arranca en 1988 en un contexto de profunda crisis del medio rural. La Fundación Santa María de Albarracín, que surge para retomar y proyectar los resultados de las Escuelas Taller, institucionalizó un modelo propio de desarrollo e impulsó un proyecto cultural a través de un modelo de gestión cíclica exitoso y reconocido, el “modelo Albarracín”. La actividad desarrollada en los últimos años ha generado efectos con importante impronta territorial en el municipio, especialmente visibles en la recuperación patrimonial, el fomento de la actividad cultural, el uso turístico del patrimonio y la dinamización económica vinculada a la expansión de la iniciativa turística privada, como evidencian los 37 establecimientos y las 1.247 plazas de alojamiento en un municipio de poco más de 1.000m habitantes. El modelo Albarracín demuestra como el patrimonio cultural puede servir de recurso de desarrollo para áreas rurales y el proyecto de recuperación funcional ha sido clave para su pervivencia en el tiempo, sin embargo la creciente iniciativa turística privada plantea un nuevo reto en la evolución del modelo de desarrollo, al comprometer la sostenibilidad del modelo actual, de base cultural, al producirse cierto desbordamiento de la capacidad de acogida/carga. Finalmente se señala el interés de dirigir la reflexión hacia otros factores “menos visibles” que pueden influir en la evolución del modelo, pues en el municipio se ha intervenido desde lógicas muy diferente y la centralidad de la visión patrimonial de la Fundación puede ser cuestionada por otros agentes, tanto del sector privado como del institucional.

3.2. Comunicaciones

1. La piedra en seco, una visión del territorio para preservar. Rita Monfort Salvador. Las construcciones de piedra en seco han rediseñado el paisaje y nos han dejado una herencia que suele pasar desapercibida. La preservación del paisaje debe tener en cuenta las diversas construcciones de piedra en seco, huella de un paisaje procedente de cuando la agricultura y la ganadería eran la principal vía de subsistencia, siendo necesario ampliar los terrenos cultivables (red de muros y bancales, casetas, pozos balsas, etc.). El patrimonio de “piedra en seco” ha ido desapareciendo pero también han surgido corrientes para su defensa. El problema no solo es de conservación sino también se intenta imitar o copiar estéticamente estas construcciones, una cuestión cultural derivada de confundir la imitación con el original.

2. Fresnedas trasmochadas del piedemonte y Sierra del Guadarrama: un recurso forestal patrimonial. Nieves López Estébanez, Gillian Gómez

Mediavilla, Fernando Allende Álvarez. Se trata de un territorio funcional singular, un paisaje tradicional con carga identitaria y aportación relevante a la biodiversidad. Una práctica y forma tradicional de aprovechamiento agroforestal, madera, leña y pastos, multifuncional que pervive con dificultad ante el retroceso de la ganadería pero que constituye uno de los paisajes más emblemáticos de la sierra Guadarrama con valores diversos (ecológicos y biológicos, culturales e identitarios, estéticos y perceptivos, productivos e históricos). Las amenazas se relacionan con la pérdida de funcionalidad y, como consecuencia, el abandono por parte de los propietarios.

3. Patrimonio territorial y espacio de vida de los rancheros californios en la ruta de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS, México. Daniel Rodríguez Ventura. A partir del enfoque de la Geografía humanística y de la teoría del “performance turn” en turismo, se esboza un planteamiento metodológico de naturaleza cualitativa, con el fin de acercarse a la vida cotidiana de los rancheros californianos y la perspectiva de los anfitriones como organizadores de una tipología de turismo cultural. Como caso de estudio se selecciona la ruta de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco (Baja California Sur) donde, en la actualidad, se hace una oferta enfocada al patrimonio arqueológico, visita a las pinturas rupestres de 28 cuevas entre valles y laderas de difícil acceso, incorporadas a la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO en 1989, sin plantear adecuadamente un aprovechamiento integral de los recursos que incorpore el patrimonio cultural de los rancheros y su espacio de vida.

4. Integración de los aspectos de turismo y patrimonio en las Directrices de Ordenación del Territorio del Noroeste de la Región de Murcia. Herminio Picazo, Mercedes Millán Escriche. Partiendo de la necesidad de tomar en consideración el territorio en la planificación turística y el turismo en la territorial, se señala la frecuente falta de sintonía. Se analiza la presencia de los aspectos turísticos patrimoniales y ecológicos en las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio del Noroeste murciano, concluyéndose que tienen una presencia importante que se traduce en objetivos, propuestas de actuaciones y normas orientadas a favorecer la incorporación del turismo sostenible.

5. Conocer para valorar, valorar para proteger. La red de ciudades medias del centro de Andalucía Patrimonio Territorial Emergente. Blanca del espino Hidalgo, María Teresa Pérez Cano, Lourdes Royo Naranjo y Eduardo Mosquera Adell. Partiendo del papel emergente de las ciudades medias o intermedias como forma importante de asentamiento urbano europeo, se señala como las del centro de Andalucía configuran una red que, como sistema de organización territorial, ostenta valores patrimoniales y adquiere protagonismo en el ámbito de la investigación y gestión del territorio andaluz. Según el POTA, las ciudades medias de interior estructuran el 60% del territorio andaluz, resaltando su papel como modelo de un habitar sostenible y que solo desde su concepción como entidad territorial unitaria será posible una valoración completa.

6. El patrimonio cultural de carácter religioso en la región de los Altos de Jalisco (México). María del Carmen Mínguez García, Rogelio Martínez Cárdenas. En el contexto de la riqueza y diversidad patrimonial de México, la región de los Altos de Jalisco se singulariza por la presencia de algunos de los sitios religiosos más importantes del país, buscándose caminos para incorporar el turismo al desarrollo local. Se esbozan algunas ideas metodológicas para abordar el estudio del turismo religioso en el marco de una visión integral del patrimonio, material e inmaterial, entendiéndolo como “sistema patrimonial territorial”, de esta manera se podría sacar más partido del turismo religioso, uno de los objetivos de un proyecto de investigación presentado a CONACYT.

7. La religión como herramienta de puesta en valor del patrimonio y de desarrollo turístico. Manresa y la huella de San Ignacio de Loyola. Joan Carles LLurdés i Coit. En el marco de la dialéctica patrimonio y religión, por un lado, y del binomio turismo y desarrollo económico, por otro, se plantea, en un contexto de mercantilización, el patrimonio religioso puede servir como motor de arranque para que una ciudad dé a conocer un nicho turístico en expansión, el religioso. Se trata de Manresa, una ciudad con cierto potencial turístico apoyado en el patrimonio arquitectónico, hoy infrautilizado al no haber entrado en la agenda política local, ahora “invisible”, donde el Plan Director 2022 persigue que Manresa sea un lugar de peregrinaje, convirtiendo a San Ignacio de Loyola, que estuvo casi un año en esta ciudad, en icono para posicionarse en el mercado turístico. El Plan plantea, entre otros aspectos, adecuar la ciudad para los turistas, dar relevancia al centro histórico, dignificar los principales nodos de interés y la valorización del patrimonio por parte de la población local. Se busca, en suma busca posicionarse en el mapa turístico catalán y poner en valor su patrimonio, un proyecto donde se avanza ciertas dificultades en su desarrollo.

4. PAISAJE: MARCOS GENERALES DE REFERENCIA, DIVERSIDAD DE REALIDADES PAISAJÍSTICAS Y EXPERIENCIAS INNOVADORAS.

A este apartado hemos asignado 9 ponencias y 8 comunicaciones, que abordan cuestiones y temáticas de naturaleza diversa. Parafraseando el libro de Eduardo Martínez de Pisón, existen muchas miradas y visiones sobre el paisaje, artísticas, culturales, geográficas, simbólicas, etc., se va imponiendo una visión integral o sintética que relaciona dimensiones objetivas, formales o estructurales y las subjetivas, perceptivas o emocionales. Se ha evolucionado desde una primera visión de asociación del paisaje a la naturaleza sin transformar hacia otras que lo entienden como construcción cultural y como sistema patrimonial complejo, siendo de reseñar que no hay ninguna comunicación o ponencia centrada exclusivamente en el paisaje natural, sin duda porque se entiende como una construcción cultural, el rostro de una estructura geográfica que cada uno de nosotros valoramos y sentimos de forma diferente, pero donde están presentes elementos objetivos, naturales y culturales, que nos ayudan a comprenderlo, interpretarlo y, también, valorarlo en el marco de procesos de “patrimonialización” muy diversos, en unos casos de carácter oficial, en otros elitista y también,

aunque menos, de naturaleza popular. El Convenio Europeo del Paisaje ha dado coherencia al concepto del paisaje al entenderlo, desde una perspectiva territorial, como **“cualquier parte del territorio, tal como lo percibe la población, y cuyo carácter es resultado de la acción y la interacción de factores naturales y humanos”**, superando la dispersión conceptual existente. Todo el territorio es paisaje, otra cosa diferente es como nosotros lo miramos y le asignamos valores, algo que hacemos en función de los contextos culturales y que sirven para considerarlo como herencia, primero, y más tarde, como patrimonio a preservar y transmitir a las generaciones futuras.

El paisaje es una construcción sociocultural dinámica y cambiante donde los problemas no son tanto de preservación sino de gestión inteligente y de control razonable de los procesos de cambio, para que en la transformación no pierda los elementos que le dan carácter y sirven para asignarle valores. Esta asignación de valores implica análisis en profundidad para identificar lo relevante, pues hay paisajes que pierden su función y no se pueden preservar en su integralidad, otra cosa diferente es identificar y proteger a aquellos que les asignamos valor de permanencia y consideramos “patrimonio”. En el caso de los paisajes donde sus componentes naturales le dan carácter y la sociedad le asigna valor, la protección puede ser más o menos posible, pero en el caso de aquellos donde el carácter deriva del proceso de transformación del medio natural en paisaje cultural, la tarea es compleja y su pervivencia va unida al uso que tienen y la función que desempeñan, una función cambiante, como la sociedad misma, a lo largo del tiempo, donde el éxito puede estar en su consideración como un recurso donde pueden variar los usos siempre que se conserven los elementos y los procesos que les asignan carácter.

El paisaje, inicialmente, se interpreta como construcción cultural subjetiva y simbólica, estrechamente vinculado a las artes y que con el descubrimiento de la perspectiva abre nuevos horizontes y con los viajes empieza a llamar la atención de las aristocracias y, más tarde, el romanticismo populariza los países exóticos y pintorescos. El paisaje contribuye a superar la disociación entre naturaleza y sociedad y, desde un punto de vista arquitectónico, Oscar Canalís señala que la arquitectura es la última capa del paisaje, existiendo a la hora de intervenir diferentes posturas: la de hacerlo con el menor impacto, la de significarse y la de dar una apariencia naturalista.

Durante las tres últimas décadas, las profundas transformaciones económicas y sociales, el acortamiento de las distancias y la globalización están provocando cambios profundos en los paisajes de la Tierra. Uno de los motores de transformación está siendo, sin duda, la expansión de la urbanización del planeta, ya más del 50% de los 7.200 millones de habitantes del planeta lo hacemos en ciudades, nuevas formas urbanas y construcciones se difunden por el territorio, crecen las periferias y se transforma el espacio interior de la ciudad, los paisajes urbanos se banalizan y pierden identidad pero, también, se configuran paisajes nuevos.

Un excelente indicador de las transformaciones en el territorio y en el paisaje es el análisis comparativo de la evolución de los usos de suelo, algo que hoy podemos

realizar gracias a la teledetección y a los SIG. En este sentido, los resultados del Corine Land Cover, publicados por el OSE, evidencian los profundos cambios producidos en nuestros paisajes entre 1987 y 2006, sin parangón con ninguna otra etapa histórica, creciendo las superficies artificiales en un 52%, cuando la población lo hacía el 15,5%, pasando 670.000 Has en el primer año a más de un millón en el segundo. Las transformaciones afectan a todo el territorio del país pero han sido especialmente explosivas en las zonas urbanas de la mitad sur del país. En la franja litoral de 2Km, el suelo ocupado por superficies artificiales ha pasado del 14% al 18,4%, llegando en el litoral mediterráneo al 28,8%. La expansión inmobiliaria y de las infraestructuras explican muchos cambios pero también hay otros relacionados con el abandono de cultivos en las zonas de montaña, la intensificación del aprovechamiento en el regadío, los incendios y los cambios funcionales en los espacios forestales.

Las variaciones en las formas de vivir y ocupar el territorio y los contextos cambiantes de las economías urbanas explican cambios que, en ocasiones, pasan desapercibidos, este es el caso de los “huertos” urbanos, con dimensiones lúdicas y productivas y cruces interesantes entre lo rural y lo urbano. En los estudios de paisaje, quizás por sus componentes simbólicas, artísticas y culturales, se ha prestado más atención, al menos hasta la publicación de los primeros atlas de paisaje, a los paisajes heredados, con mayor o menor dimensión identitaria. Quizás por ello buen número de comunicaciones se plantean en relación con las herencias y aportan importantes avances conceptuales y metodológicos, son el caso de las canteras de “marés” en Mallorca donde una interpretación con perspectiva dinámica, en lo temporal y en lo territorial, contribuye a explicar el paisaje mallorquín, revela “paisajes invisibles” y plantea la cuestión de como el “territorio de canteras” puede entrar a formar parte del imaginario colectivo. Una cuestión similar se aborda en el caso de las salinas andaluzas que, desde una perspectiva territorial e integradora, evidencian la singularidad de estos paisajes, en vías de desaparición, su papel en la explicación de la estructura territorial actual de Andalucía, su singularidad paisajística, al estar claros los elementos que le dan carácter, y sus indiscutibles valores patrimoniales.

Otra de las temáticas se relaciona con los procesos de “patrimonialización”, cuestión relevante no sólo en relación a la introducción del paisaje en las políticas de patrimonio sino también desde un punto de vista urbanístico y territorial, más cuando se está desarrollando el Plan Nacional del Paisaje, ¿cuáles son los paisajes patrimoniales objeto de protección diferenciada y, fundamentalmente, con que herramientas de gestión contamos? La experiencia del Valle de Alcudia evidencia la existencia de procesos de patrimonialización y de desapego patrimonial y como a través de análisis morfo-litológicos, históricos y toponímicos, es posible identificar elementos, sacarlos de la “invisibilidad” y resaltar su interés patrimonial. En el corredor Sigüenza-Atienza, las salinas son la clave para explicar la estructura del territorio, tienen valores relacionados con el patrimonio cultural, material e inmaterial, e interés botánico; su defensa frente al abandono implica el inicio de un nuevo proceso de patrimonialización, no productiva pero si cultural. En San Lorenzo de El Escorial un proceso de patrimonialización, oficial y

elitista, ha puesto freno a algunos de los desmanes que el urbanismo local estaba dispuesto a cometer.

Los estudios de paisaje, abordados desde perspectivas formales, culturales o artísticas, suelen descuidar la función que desempeñan en las estructuras territoriales y patrimoniales actuales. En Toledo, se plantea la cuestión de la relación ciudad y entorno y, más específicamente, BIC, incluido en la Lista del Patrimonio de la Humanidad, y entorno (meandro del Tajo, huertas y cigarrales). Los paisajes de los entornos de los conjuntos urbanos tienen funciones y valores específicos, más allá de su relación con el conjunto monumental, así en Toledo son clave en el atractivo de la ciudad y en el desarrollo turístico, sin embargo, se señala, que no se benefician de los miles de turistas que llegan a la ciudad cada año, cuando tienen recursos específicos para segmentos de demanda diferenciados. La cuestión de las funciones del paisaje, culturales, estéticas, simbólicas, así como su dimensión económica, es fundamental para implementar la protección y la gestión activa.

Un tema clave se sitúa alrededor de la regulación y el control sostenible de los procesos de cambio, para ello hay que introducirlo en las políticas sectoriales y fundamentalmente en las territoriales, urbanísticas, patrimoniales y medioambientales. En este sentido se han presentado dos ponencias innovadoras, una en relación con las políticas patrimoniales y otra con las urbanísticas. En relación a la primera, la Zona Patrimonial de la cuenca minera de Río Tinto-Nerva, en el marco de la legislación del patrimonio andaluz y con lógica territorial, se afronta el proceso de declaración de la zona patrimonial, con la finalidad, por un lado, de articular de forma coherente diversos elementos y conjuntos ya protegidos, a nivel patrimonial y medioambiental y, por otro, de proteger un paisaje cultural en clave de sistema productivo dinámico. Un planteamiento innovador permite hacer una delimitación del conjunto identificable y, después, una zonificación bien jerarquizada e instrucciones particulares, aportaciones conceptuales y operativas novedosas, diferenciando obligaciones generales con una visión dinámica y obligaciones específicas para cada una de las siete zonas diferenciadas. En suma, una buena práctica de planificación del paisaje desde una perspectiva patrimonial, la gestión que se desarrolle nos permitirá conocer su grado de operatividad real.

En relación con la incorporación del paisaje a la planificación urbanística, tiene especial interés el estudio de la estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra, tanto por la solvencia de sus autores como por haberse abordado en paralelo a la redacción del Plan General Municipal. En el contexto complejo de la relación conjuntos históricos y entorno, se articula una metodología operativa, con importante participación de la población, mediante conversaciones, seminarios y encuestas, que permiten, primero, una caracterización precisa de las 31 unidades y de los 11 tipos de paisaje y, a partir de aquí, con un interesante proceso de participación social, se establecen las directrices de paisaje, articuladas a partir de 6 objetivos básicos, 18 directrices y, en cada una de ellas, las acciones a desarrollar. No se explican los mecanismos de cómo se incorporan estas directrices y acciones al PGM, al ser el instrumento legal y operativo que lo puede hacer, quedando abierto un debate, sin duda, sugerente y que puede ayudar a

avanzar en la incorporación sistemática del paisaje a los instrumentos, planes a diversas escalas, de la planificación urbanística. También será sugerente seguir tanto el proceso de incorporación al plan general y luego, una vez aprobado, su gestión.

4.1. Ponencias

1. El interés por el paisaje. Visiones naturalista, cultural y sintética.

Oscar Canalís Hernández. Entendiendo el paisaje como una construcción cultural, se incide en la idea de que la forma en la que se materializa es el producto de una cultura cambiante, con influencias de diversos ámbitos artísticos y un protagonismo destacado de las artes visuales. El origen del concepto de paisaje como objeto de interés tiene sus antecedentes en China, Egipto y Mesopotamia, donde se plasmaban idealizaciones estilísticas de paisajes y la pintura era una composición que dejaba traducir una determinada concepción del universo. Las primeras descripciones literarias de paisaje en Occidente, carta de Petrarca donde relata la ascensión al Mont Ventoux, son visiones estéticas que expresan el sentimiento de una emoción. En el Renacimiento el paisaje era entendido como una ventana abierta desde donde poder disfrutar de vistas sobre la naturaleza y el campo, así como gozar de perspectiva sobre la ciudad. Con el invento de la perspectiva se conformó una manera de percibir el paisaje basada en atribuirle un carácter de representación cultural, siendo descrito como un punto de vista, una cuadrícula mental entre el ser humano y el mundo. El interés popular por el paisaje va en paralelo al origen del turismo en la Inglaterra del siglo XVII y el público empezó a admirar los paisajes naturales que recordaban a los cuadros y los calificó de pintorescos. La jardinería propicia un acercamiento al paisaje ideal y se introduce en el ámbito urbano como parque y el romanticismo, con la mitificación del pasado y de lo pintoresco, explicita su deseo de perpetuar el paisaje, propicia su descripción, reproducción y recreación en todas las artes. Más tardías son la visión naturalista y la visión cultural del paisaje, los geógrafos diferencian entre un paisaje natural y un paisaje humano, otra tendencia considera que hay componentes diferentes que conforman un sistema complejo entre lo natural y lo social. Hoy el paisaje está en gran parte determinado por la acción de la civilización, siendo, ante todo, interpretación cultural, las cualidades de un paisaje no serían de índole objetiva, sino sujetas a las emociones que pueden despertar en el observador. La visión integrada del paisaje lo entiende como resultado de la influencia entre el factor humano y el natural, un espacio sintético donde se superponen una sucesión de huellas, una plasmación formal integradora de los componentes naturales y humanos del espacio geográfico. El paisaje también se entiende como una evolución hacia la “artificialización”, superando la disociación entre naturaleza y cultura. El paisaje es un sistema complejo que puede entenderse configurado por una sucesión de estratos identificables, donde estos no solo se superponen sino que también se entrecruzan e interactúan. La arquitectura es considerada como la última capa del paisaje, diferenciándose varias tendencias en el modo de enfrentar la intervención en el territorio, una busca el menor impacto y el mayor equilibrio, otra, de inspiración formal, trata de significarse o abstraerse ante lo preexistente y una tercera pretende una

aparición naturalista de la intervención. Las formas en que se materializa la capa arquitectónica del paisaje son el producto de una cultura cambiante, el interés evoluciona de la mano de la popularización del viaje de placer, y el turismo, que en sus orígenes provoca el descubrimiento del paisaje, en su desarrollo lo coloniza y acaba poniendo en peligro las capas anteriores.

2. La difusión de lo urbano: reflexiones sobre paisaje, patrimonio y ciudad. Iván Velasco Romera. Esta ponencia se sitúa en una genérica esfera de reflexión sobre un proceso de expansión urbana que pone en riesgo la propia esencia de la ciudad. En primer lugar se apuntan algunas ideas sobre el proceso de difusión de la ciudad, el significado actual del concepto de ciudad y la naturaleza de la ciudad como paisaje cultural cambiante. En un segundo apartado se aborda la cuestión de la globalización y sus efectos territoriales a diversas escalas: mundial, regional y urbana. A continuación se esboza el tema de la ciudad como paisaje y la reconsideración de los paisajes ordinarios para, después, plantear la cuestión de los efectos o resultados de la globalización, nuevas periferias, por un lado, y, por otro, reorganización del espacio interno, señalando el recurso, casi siempre fracasado, a las grandes obras arquitectónicas para generar nuevas centralidades con funciones poco acordes a las necesidades reales de la ciudad. Finalmente se esboza el tema de las características comunes de la ciudad difusa, las “5 Es” (especialización funcional, estandarización, estética, exclusividad y exclusión). En la conclusión se resalta como la globalización está provocando que la banalización del paisaje se generalice, tanto en los desarrollos periféricos como en los centros históricos, lo que permite afirmar que existe un progresivo proceso de pérdida de identidad del espacio urbano.

3. Ocupación y cambios de ocupación del suelo en superficies artificiales. La expansión de los suelos artificiales. Agustín Martín Espinosa y Pablo Fidalgo. Partiendo de la premisa que el desarrollo de la actividad humana se refleja de manera directa en el territorio y, de forma específica, en la ocupación del suelo, se sintetiza lo ocurrido en España entre 1987 y 2006. La fuente de referencia es el proyecto “Corine Land Cover” de la Agencia Europea de Medio Ambiente, abordado a escala 1:100.000. En 2006, España contaba con el 2% de su territorio ocupado por superficies artificiales, lo relevante es que en las 670.000 Has en 1987, se pasó a 840.000 en el 2.000 y más de un millón en 2006, un crecimiento del 52% cuando la población creció un 15,5%, llamando la atención que en 2006 existiesen 71.000 Has en construcción. En perspectiva territorial contrastan tasas de crecimientos moderados en Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Cataluña y Baleares, frente a lo ocurrido en el resto del país y especialmente Andalucía, Madrid, Castilla. La Mancha, Murcia y País Valenciano con crecimientos explosivos. En el caso del litoral, donde en 2010 ya se asentaba el 40% de la población, en los 2 Km de ancho de la franja costera, en 1987 se hallaba ocupado el 14,1% por superficies artificiales y en 2006 era del 18,4% y en la franja de 10 Km, del 6,7% ha pasado al 9,3%; los mayores incrementos corresponden a la costa mediterránea, con el 28% de superficies artificiales en la franja de 2 Km en 2006. Por usos destacan la

explosión de los tejidos urbanos en la costa, con fuerte presencia del tejido urbano discontinuo. En el último apartado se sistematizan los factores explicativos de la evolución de los suelos artificiales (transformación del modelo de desarrollo urbano, la construcción, el urbanismo y la burbuja financiero-inmobiliaria, y la expansión de las grandes infraestructuras de transporte. En conclusión, entre 1987 y 2006 se ha producido un consumo de suelo para usos artificiales y hormigón sin parangón en la historia de España.

4. Huertos urbanos, huertos de ocio, sostenibilidad y evolución del paisaje. Rita Monfort Salvador. El origen de los huertos urbanos se produce por necesidad en la ciudad industrial y hoy como huertos de ocio que relacionan la ciudad con la naturaleza, ayudan a la sostenibilidad y producen cambios en el paisaje. En sus diversas tipologías, ventana o balcón, terraza o azotea y urbanos y periurbanos, fomentan la sostenibilidad de los espacios urbanos, cumplen con todas las ventajas de los espacios verdes en el interior de la ciudad, se relacionan con la agricultura ecológica, tienen cada vez características más sociales, contribuyen a la socialización y son herramientas de la educación medioambiental. Por otro lado producen cambios estéticos en el paisaje urbano, en el agrícola y en el natural, transforman solares en espacio urbanos e introducen el paisaje agrícola en el interior de la ciudad. En los huertos periurbanos la transformación es aún más evidente, reflejando usos alternativos.

5. La memoria de un paisaje grabado. Las canteras de marés, huella territorial del paisaje identitario de Mallorca. Catalina Salvá Matas. El Manifiesto de las canteras denuncia su olvido, cuando son uno de los paisajes que conforman la identidad, memoria y valor de Mallorca. En primer lugar se persigue revelar un paisaje invisible para redescubrirlo, resaltando que existen 125 canteras activas y 1.030 inactivas, estando presentes en todos los municipios, siendo una capa del territorio desde hace 2.500 años. Forman parte de un proceso activo y constante de cambio en el territorio, su localización y análisis temporal son esenciales para comprender los procesos de conformación del paisaje, intuyéndose la existencia de un componente territorial entre el conjunto de canteras. En el tercer apartado se analiza el “territorio de canteras”, señalándose que la condición territorial nunca se ha observado y por ello no existe en el imaginario colectivo, cuando la situación en el territorio no es casual y se organizan en base a unos patrones que determinan su configuración. Este territorio debería alcanzar la capacidad de ser identificable, para integrarse en el imaginario colectivo y ello no se puede hacer con una simple visión panorámica del paisaje, existen patrones que explican el mosaico que cubre el territorio de canteras. Se trata de un territorio dinámico y evolutivo, primero solo existirán trazas y más tarde “territorios de canteras”, articulados por el sistema de transporte que las relaciona con el exterior. La posibilidad de diferenciar el territorio de canteras del resto de la isla, mediante el reconocimiento de sus atributos, permitiría una nueva mirada y a través de la percepción iniciar el proceso de transformación de este territorio en paisaje, un paisaje constituido de una materialidad y de una parte perceptiva, siendo la confluencia de las dos la esencia de la identidad del “paisaje de canteras”.

6. Las salinas en el territorio: paisaje y patrimonio. Emilia Román López.

Los paisajes de las actividades salineras tienen singularidad y protagonismo territorial en la península Ibérica y dada la grave situación en que se encuentran, se persigue identificar un marco territorial integrador para los paisajes salineros andaluces, a partir del trabajo de campo, análisis documental y entrevistas abiertas. En un primer apartado se afronta la explicación de la construcción de los paisajes, considerando los procesos e infraestructuras, el territorio y el patrimonio. El segundo apartado está centrado en la caracterización del patrimonio de la sal, a partir del patrimonio construido en sus múltiples manifestaciones (edificaciones, sistemas de canalización y conducción, superficies de vaporación y redes de comunicación), la documentación cartográfica e histórica y, finalmente, la representación simbólica, cultural e identitaria, ya que las emociones que el ser humano siente al contemplar un paisaje están directamente relacionadas con la sensibilidad, la memoria, el aprendizaje y los fenómenos sociales y culturales que lo rodean. Finalmente se desarrolla la relación entre las salinas y el territorio, considerando condicionantes fisiográficos, geológicos y climáticos de su localización y, finalmente, la organización territorial de la sal en Andalucía, cartografiando su estructura en el siglo XIX y resaltando su papel en la explicación de la estructura territorial actual de la comunidad autónoma.

7. Unidad de explotación familiar agraria, memoria y representación: implantación territorial y paisaje agrario en la raya portuguesa. Esther Isabel Prada Llorente.

Se muestra un método de análisis de un paisaje cultural agrario, basado en la búsqueda de respuestas en el pasado y en el mantenimiento de conversaciones con gentes que viven la experiencia de habitar un espacio. El método de lectura, interpretación y representación del paisaje se materializa a través de la expresión gráfica que hace comprensible la interpretación de una realidad compleja, con significados físicos y emocionales, se trata de un modo intuitivo de poner cara a un paisaje agrario periférico, el lugar y el paisaje vivido en Sayago. El método se fundamenta en el dibujo como herramienta de análisis a través de un proceso de aproximación a las escalas territorial, urbana y arquitectónica, estableciéndose los patrones que, en cada escala, significan la estructura profunda de la forma de este espacio, formalizados por un manejo integrado de los recursos naturales y avalados por la experiencia, la agricultura familiar y el trabajo acumulado sobre el mismo. El modelo muestra una forma de producción del paisaje y el espacio local asociativo, generador de renta y vertebrador del territorio, un modelo "corpográfico" fundamentado en la eficiencia que plantea una nueva o vieja cultura del territorio, necesaria para el reconocimiento del paisaje agrario y aplicable a otros espacios. No se trata solo de una aproximación descriptiva, se busca analizar la multiplicidad de significados y representaciones que atraviesan lo simbólico recreando la realidad material desde una perspectiva antropológica. Desconectando de la ciudad para tener un contacto más cercano con la "realidad", en el marco de una reflexión personal de la periferia "hacia el centro" donde se encuentran las raíces, se

identifican y detallan los elementos de cada escala en el territorio para que puedan ser conservados, protegidos o restaurados.

8. La Zona Patrimonial de la Cuenca Minera de Riotinto-Nerva como modelo de protección de un paisaje cultural. Michela Ghislanzoni, Marcos Romero Dacal. Sintetiza el proceso seguido para la declaración como B.I.C. de la Zona Patrimonial de la cuenca minera de Riotinto-Nerva, explicitando el marco conceptual, la metodología y las herramientas utilizadas. La herencia de la actividad minera se localiza en dos áreas conectadas por el ferrocarril: Minas de Riotinto, Nerva y El Campo (zona de extracción y transformación) y en Huelva, lugar de embarque del mineral. Un territorio que por las singularidades de sus paisajes y patrimonio industrial estaba bajo la tutela de diversas figuras de protección, medioambientales y patrimoniales, sin embargo será con la declaración como B.I.C. cuando, con lógica territorial, se articulen los diversos elementos. En la dinámica histórica resalta el protagonismo y singularidad del modelo impuesto por Rio Tinto Limited Company (1873-1953) que compró el territorio al Estado español y generó un “estado”, una colonia británica de 13 Km². La metodología para la implementación de la Zona Monumental ha sido la siguiente: en primer lugar se analiza el sistema productivo de la RTLC y su herencia, inventariándose todos los bienes en la esfera de influencia de la minería (184 bienes inmuebles y 123 bienes muebles singularizados) y sus relaciones productiva; a continuación se delimita la zona patrimonial, con un entendimiento del patrimonio en sentido amplio, buscando los límites en la parte del territorio donde no ha cicatrizado la herida producida por la minería, con dos criterios técnicos: detección de elementos reconocibles y estables en el territorio y, hasta donde ha sido posible, inclusión de parcelas catastrales completas. La zonificación se hace en la lógica funcional de los trabajos mineros y se delimitan siete áreas. Finalmente se definen las “instrucciones particulares” donde se concretan la forma en que deben materializarse las obligaciones previstas en la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, para los propietarios, titulares de derechos o simples poseedores de bienes afectos a la zona patrimonial. La novedosa filosofía de las instrucciones radica en el entendimiento de que la protección y la conservación del patrimonio histórico no supone su cristalización, identificando con claridad aquellos elementos que dan carácter al paisaje y los umbrales de transformación razonables, dentro de sus límites de resiliencia. Estas instrucciones particulares se materializan en obligaciones generales y obligaciones específicas para cada una de las siete áreas de la zona patrimonial. En suma, un ejemplo de buena práctica en el ámbito de la planificación patrimonial.

9. Conjuntos urbanos históricos con el paisaje. Sobre el “Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra”. Rafael Mata Olmo y Daniel Ferrer Jiménez. Tras plantear la cuestión de la relación de los conjuntos históricos con sus entornos y las aportaciones del seminario permanente de Paisaje y Territorio, se señala como el estudio se enmarca en el Plan General Municipal de Trujillo (2013). El segundo apartado caracteriza el paisaje de Trujillo y su Tierra, entendiéndolo como el carácter de cada porción del territorio percibido por la población, siguiendo las propuestas metodológicas

del Landscape Character Assessment, de los atlas de paisaje franceses y españoles y las del Programa Territorio y Patrimonio de la Fundación Botín. A partir de los elementos y los procesos del modelado del paisaje se identifican las claves de su construcción histórica, un territorio con 861 Km² y de una diversidad paisajística que se refleja en 31 unidades y 11 tipos de paisaje. En lo referente a las directrices paisajísticas para el PGM de Trujillo, la participación pública, entendida como un proceso abierto y continuo, ha sido fundamental y positiva, destacándose las aportaciones del seminario “repensar el paisaje de Trujillo. Se establecen 6 objetivos de calidad paisajística (protección del paisaje, modelo de ciudad, gestión de actividades, desarrollo rural, ENP, patrimonio e infraestructuras, recualificación de accesos y mejora de elementos estructurantes y acceso al paisaje y puesta en valor del patrimonio paisajístico) y para cada uno de ellos se definen las directrices (18) y las acciones a desarrollar. El planteamiento de las Directrices, en paralelo y coordinadas con el PGM, es novedoso ya que la defensa y gestión de los valores del paisaje corresponde fundamentalmente a los instrumentos que desarrollan las políticas urbanísticas y territoriales.

4.2. Comunicaciones

1. 10 años de aplicación en España del Convenio Europeo del Paisaje. Innovación y motivación. Logros y temas pendientes. Margarita Ortega Delgado. En el marco de la relación territorio-paisaje-patrimonio, se resalta como el Convenio Europeo ha dado coherencia al concepto de paisaje, que nace vinculado a una renovada exigencia desde el territorio y desde el desarrollo territorial, como parte del patrimonio territorial y un activo territorial. Este marco fundamenta el Convenio Europeo del Paisaje y le dota de carácter jurídico con tres objetivos: protección, gestión y ordenación. El paisaje se entiende como recurso para la actividad económica, se vincula con la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos que justifica un derecho a un paisaje de calidad y factor de identidad. El lanzamiento del Convenio ha supuesto en España una movilización de la administración central por el seguimiento exigido por el Consejo de Europa, la caracterización de los paisajes o su incorporación progresiva a la legislación de las comunidades autónomas con leyes, instrumentos específicos o instituciones de apoyo, destacándose el Plan Nacional de Paisaje Cultural por considerarlo como un bien, objeto de la política de patrimonio. La atención al paisaje es aún limitada y se requiere de una política proactiva y de una colaboración interadministrativa, así como de una integración plena en la planificación, en los programas educativos y en la difusión, factores claves para lograr un desarrollo territorial integrado.

2. De la búsqueda de los elementos que crean paisaje territorial identitario: El Valle de Alcuía y su entorno. Fernando Allende Álvarez, Nieves López Estébanez y Gillian Gómez Mediavilla. Se identifica y caracteriza las diferentes tipologías de elementos que intervienen en la puesta en valor del paisaje del Valle de Alcuía y su entorno. El punto de partida es la identidad morfo-fisiográfica, a partir de la localización y comprensión de los patrones morfo-litológicos sobre los que se construye el paisaje natural, identificándose tres conjuntos morfo-estructurales. A

continuación se presenta la evolución histórica de la identidad territorial, resaltando como la concentración de la propiedad, propiciada por la desamortización, difumina el “apego por la tierra” de los habitantes, enmascarando gran parte de los elementos identitarios que construyen su paisaje. Finalmente se realiza una caracterización de los elementos que ayuden a rescatar el “apego por la tierra”, buscando nodos de referencia en la “repatrimonialización” del paisaje alcudiano, se trabaja sobre 46.541 topónimos agrupados en tres bloques temáticos (agronimia, geonimia y toponimia minera), presentando los resultados de una aproximación a pequeña escala para la agronimia y de forma concreta sobre los asentamientos, lo que ha permitido localizar las áreas que concentran una mayor diversidad patrimonial que, valoradas sobre el terreno, pueden ser merecedoras de su posible catalogación como potenciales Paisajes de Interés Patrimonial Agropecuario.

3. Patrimonialización del paisaje y desarrollo urbano en San Lorenzo de El Escorial. Ester Sáez Pombo, Pilar Lacasta Reoyo y Gonzalo Madrazo García de Lomana. Esta comunicación indaga en el proceso de patrimonialización del Sitio Real de San Lorenzo de El Escorial, precisando las etapas, los hitos, los actores y los argumentos que están detrás del proceso. El carácter patrimonial del paisaje deriva de su valoración cultural y refleja el modelo de relaciones entre la comunidad que lo habita y su territorio. Los hitos o factores explicativos son la fundación del Monasterio, la privatización del entorno con la Desamortización de Madoz y el desarrollo urbanístico de las últimas décadas, en unos casos el protagonismo corresponde a las instituciones públicas y en otros a los agentes privados, destacando el papel de las élites en la patrimonialización, algo que ha interferido y condicionado en sentido positivo el planeamiento y el desarrollo urbano.

4. El paisaje patrimonial del conjunto salinero del corredor Sigüenza-Atienza. Un activo para el desarrollo territorial de la comarca serrana. Pedro Molina Holgado, Ana Belén Berrocal. Dentro de una visión global, en el marco de una investigación más amplia, se acerca al conocimiento de una actividad ancestral y sus implicaciones territoriales, así como a indagar en el proceso de patrimonialización de un territorio donde el trabajo de la sal ha organizado el paisaje, y la actividad salinera ha legado un patrimonio material e inmaterial de innegable valor. Presenta las características generales del conjunto salinero, su importancia histórica y territorial, así como su interés botánico y patrimonial. Se concluye que el conjunto salinero Sigüenza-Atienza posee unos valores reconocibles que deben ser estudiados en profundidad y puestos en valor.

5. Oportunidades para el desarrollo local en los paisajes que rodean a la ciudad histórica de Toledo. Vadillo González, A., Lacasta Reoyo, P., Sanz Herráiz, C. Se presentan los paisajes del entorno de la ciudad de Toledo en la dialéctica secular entre ciudad y entorno. Se parte de la vinculación de los valores de los BICs a los paisajes de sus entornos, no sólo como zonas de amortiguamiento sino que tienen entidad y valores propios. En Toledo resulta más que evidente la estrecha relación de la ciudad y su entorno, el singular

meandro del río Tajo y los Cigarrales, con valores naturales, culturales, perceptivos y estéticos que aportan excepcionalidad y autenticidad al ámbito incluido en la Lista del Patrimonio de la Humanidad. Se destaca que el paisaje, tal como se señala en el Convenio Europeo del Paisaje, puede ser un recurso importante para las poblaciones locales; en Toledo es común que el paisaje del entorno soporte la afluencia masiva de visitantes sin recibir poco o nada a cambio, cuando tiene recursos diferenciados para ciertos segmentos de la demanda turística.

6. Instrumentos para la ordenación, protección y gestión del paisaje forestal en el parque regional de Carrascoy y el Valle (región de Murcia) Miguel Ángel Sánchez Sánchez, Francisco Belmonte Serrano, Ramón García Marín. Tras señalar el papel del pino carrasco en el Parque Regional, se repasa la existencia de instrumentos como el Atlas de Paisaje de la Región de Murcia, Estudios de Paisaje, el PORN y el Plan de Prevención y Defensa contra Incendios Forestales. A modo de conclusión se señala que sería aconsejable contar con un solo instrumento para mejorar la acción sobre los paisajes forestales.

7. Los paisajes culturales del Valle de Ricote (región de Murcia) como espacios patrimoniales y recursos/productos turístico. Miguel Ángel Sánchez Sánchez, Francisco Belmonte Serrano, Ramón García Marín. Se sitúa el Valle de Ricote y enumeran sus principales recursos patrimoniales, el río Segura articula una huerta de gran riqueza patrimonial donde destacan la red de azudes, acequias y norias, unos asentamientos adaptados al medio, importantes yacimientos arqueológicos, balneario de Archena y enclaves naturales singulares. Un paisaje valioso y equilibrado, seña de identidad del territorio.

8. Los paisajes ordinarios y su valoración patrimonial como estrategia hacia la sostenibilidad territorial. Francisco José García Fernández, Blanca del Espino Hidalgo. Los paisajes se consideran como la última y más amplia dimensión sobre la que se proyectan las sociedades, se señala como van adquiriendo entidad jurídica diferenciada (Lista del Patrimonio Mundial, Estrategia Territorial Europea y Convenio Europeo del Paisaje), no solo los que cuentan con valores excepcionales sino cualquier parte del territorio. La reciente atención prestada a los paisajes ordinarios o cotidianos trasluce su consideración como una realidad que pertenece a lo genérico, un bien vulnerable, cuando son los verdaderos paisajes vividos. En Andalucía, a pesar de los avances de los últimos años en el análisis y el conocimiento del paisaje, el POTA no asume el cometido de protección, gestión e intervención en los paisajes ordinarios, señalándose el interés de iniciativas procedentes del organizaciones sin ánimo de lucro y colectivos ciudadanos que evidencian las posibilidades de un proceso de protección de abajo a arriba.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRITO, M. (2009). *Ciudades históricas como destinos patrimoniales. Una mirada comparada: España y Brasil*. Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico. Sevilla.
- CASTILLO, J. (2009): *La dimensión territorial del Patrimonio Histórico*. En Castillo, J; Cejudo, E; y Ortega, A. (Eds): *Patrimonio histórico y desarrollo territorial*. Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla. Pp. 22-48.
- FERIA TORIBIO J.M. (2013): "El patrimonio territorial: algunas aportaciones para su entendimiento y puesta en valor". e-rph 12, pp. 200-224
- FLORIDO, G. (2013): "*El patrimonio territorial en el plan de ordenación del territorio de Andalucía. Indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso*". Boletín AGE. Nº 63. Madrid. Pp.173-202.
- MARTINEZ DE PISÓN, ED (2009). *Miradas sobre el paisaje*. Biblioteca Nueva. Madrid.
- ORTEGA, J. (1998): "*El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico*". Rev. Ciudades. Nº 4, pp. 33-48..
- OSE-AAVV (2009). *Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la Sostenibilidad Territorial*. Observatorio de la Sostenibilidad en España- Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino. Madrid.
- TROITIÑO, M. Á. (2011): "*Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligente*". Ciudad y Territorio 169-170, pp. 561-569.

5. ÁREA TEMÁTICA C: REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO.

5.1. La estrategia española para la rehabilitación energética en el sector de la edificación residencial.

*Eduardo de Santiago Rodríguez**

* Consejero Técnico.

Subdirección General de Urbanismo. Ministerio de Fomento.

1. EL ARTÍCULO 4 DE LA DIRECTIVA 27/2012/UE COMO MARCO DE LA ESTRATEGIA.

La Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética (DEE), por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE, tiene como objetivo fundamental establecer un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la UE a fin de asegurar la consecución de los principales objetivos del llamado Paquete 20/20/20, que son reducir un 20% el consumo de energía primaria; reducir otro 20% las emisiones de gases de efecto invernadero; y elevar la contribución de las energías renovables al 20% del consumo.

Dado que los edificios representan el 40 % del consumo de energía final de la Unión Europea, la Directiva 2012/27/UE incluye en un artículo 4 la obligación de que los Estados Miembros diseñen una Estrategia a largo plazo, con alcance más allá de 2020, destinada a movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales para mejorar el rendimiento energético del parque inmobiliario. Esta Estrategia debe abordar renovaciones exhaustivas y rentables que den lugar a reformas que reduzcan el consumo, tanto de energía suministrada, como de energía final de un edificio, en un porcentaje significativo con respecto a los niveles anteriores a la renovación, dando lugar a un alto rendimiento energético. Según el artículo 4 la Estrategia debe incluir:

- a) un panorama del parque inmobiliario nacional basado, según convenga, en un muestreo estadístico;
- b) una definición de enfoques rentables de renovación en relación con el tipo de edificio y la zona climática;
- c) políticas y medidas destinadas a estimular renovaciones exhaustivas y rentables de los edificios, entre ellas renovaciones profundas por fases;
- d) una perspectiva de futuro destinada a orientar las decisiones de inversión de las personas, la industria de la construcción y las entidades financieras;

- e) un cálculo fundado en datos reales, del ahorro de energía y de los beneficios de mayor radio que se esperan obtener.

En cumplimiento del mandato de la Directiva 27/2012/UE, 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, ha elaborado y presentado a Bruselas la estrategia española, con el nombre: *“Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la Edificación en España”*¹⁰.

La Estrategia contiene una introducción, un diagnóstico y finalmente, a partir de éste enuncia unos objetivos, propone unos escenarios estratégicos y plantea las medidas necesarias para su puesta en práctica.

2. METODOLOGÍA PARA EL DIAGNÓSTICO.

El diagnóstico parte de un análisis general del parque edificatorio español, en base a la cual realiza una segmentación del mismo en función de dos criterios: el uso (diferenciando entre edificios residenciales, y del sector no residencial) y el régimen propiedad, por ser estas dos variables las que fundamentalmente definen el modo en que se actuará sobre el parque edificado existente, condicionando tanto la forma en que se produzca la toma de decisión sobre la rehabilitación como la financiación.

En cuanto a propiedad se distingue: en el parque residencial, entre viviendas unifamiliares (un propietario) y viviendas plurifamiliares en régimen de propiedad horizontal (mayoritariamente en régimen de comunidades de propietarios); en el parque de edificios no residenciales, se diferencia entre titularidad pública (edificios de las diferentes Administraciones: AGE, CCAA y municipios) y privada. Esta segmentación es coherente con las fuentes de información que se utilizan, pues el Censo de Edificación y Vivienda de 2011 permite sólo el análisis del parque residencial, mientras que es necesario recurrir a la explotación de la base de datos del Catastro (a fecha 2013) para el análisis del sector no residencial.

La Estrategia aborda todos los segmentos anteriores, ofreciendo un tratamiento diferenciado para cada uno de ellos y otorgando especial atención al caso más complejo de tratar y el de mayor impacto social: el de las comunidades de propietarios de edificios residenciales (o predominantemente residenciales) con varias viviendas.

¹⁰ Publicada en la web de la DG Energy: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/article4_building_strategies_en.htm

3. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL PARQUE RESIDENCIAL ESPAÑOL.

El total de 25,2 millones de viviendas existentes en España según el Censo de 2011 se distribuye en un 71,5% en viviendas principales (17.528.518 viviendas), un 14,8% en viviendas secundarias (3.616.895) y un 13,8% en viviendas vacías y otras (3.374.291).

La distribución a nivel general de un 68,6% en viviendas plurifamiliares (17.250.759 viviendas) y un 31,4% en unifamiliares (7.709.272 viviendas), se matiza de forma diferenciada según el uso. Así, en las principales existe un mayor peso de la vivienda plurifamiliar (71,8%, frente al 28,2% de unifamiliares), mientras que lo contrario ocurre en el parque de viviendas secundarias (donde las unifamiliares alcanzan el 46,9%, frente al 53,1% de las plurifamiliares). En el caso de la vivienda vacía, el reparto es prácticamente similar al del total (68,4% en plurifamiliares y 31,6% en unifamiliares).

En cuanto a las tipologías, cabe destacar que de los más de 18 millones de viviendas principales españolas incluidas en el Censo de 2011, casi la mitad de ellas están comprendidas entre los 61 y 90 m²: un 29,6% (5.354.920 viviendas) tiene entre 76 y 90 m² y un 18,6% (3.360.925) tiene entre 61 y 75 m².

Además, la explotación de la base de datos del Catastro a fecha de 2013, permite diferenciar dentro del uso de vivienda las siguientes tipologías de vivienda: colectiva (plurifamiliar) en bloque o edificación abierta, que acoge al 24,1% del total de viviendas nacionales, colectiva (plurifamiliar) en manzana cerrada, que acoge al 46,3%, y, dentro de las unifamiliares, las aisladas y pareadas, que alcanzan el 10% del total del parque, y las unifamiliares en hilera o (adosadas) o en manzana cerrada (de casco tradicional o de desarrollo de baja densidad reciente), que suman el 19,6% del total.

Respecto al comportamiento energético del parque residencial, según los datos del Censo de 2011, del total de 17,5 millones de viviendas principales existente en España, 9.933.123 (un 56,7%) cuentan con instalación de calefacción (8.079.032 viviendas, el 46,09%, con instalación individual y 1.854.091, el 10,6%, con una instalación colectiva). Del resto de viviendas principales, 5.198.644 (el 29,7%) no tienen instalación de calefacción, pero sí cuentan con medios o aparatos para calentar y 2.396.751 (el 13,7%) no tienen ningún sistema para calefacción.

Fig. 1. Análisis del parque residencial en España según el Censo de 2011. Disponibilidad de medios de calefacción en viviendas principales.

Tipología	Principales Total	P con calefacción colectiva o central	P con calefacción individual	P sin instalación de calefacción, pero con algún aparato para calentar	P sin calefacción
Unifamiliar	4.948.039	214.687	2.239.056	1.665.570	828.726
Plurifamiliar	12.580.479	1.639.404	5.839.976	3.533.074	1.568.025
Total general	17.528.518	1.854.091	8.079.032	5.198.644	2.396.751

Fuente: Elaboración Ministerio de Fomento, a partir de datos del Censo de 2011. (INE).

Por tipologías, entre las unifamiliares principales casi la mitad (el 49,6%) tienen algún sistema de calefacción (mayoritariamente individual, pues de todas ellas sólo el 8,7% tiene algún sistema colectivo), el 33,7% no tiene instalación pero cuenta con aparatos para calefactar la vivienda y el 16,8% no tiene medios de calefacción. Entre las viviendas plurifamiliares principales, el porcentaje de ellas con algún sistema de calefacción es mayor, alcanzando el 59,5% (con un 21,9% con sistemas de calefacción de tipo colectivo); mientras que un 28,1% tiene sólo aparatos para calefactar pero no cuenta con instalación específica y el 12,5% no tiene medios de calefacción.

Es interesante también el detalle de la disponibilidad de instalación de calefacción en función del tamaño del municipio, pues permite precisar el análisis anterior. Entre las viviendas unifamiliares, las mayores desviaciones con respecto a la distribución media indican que el porcentaje de unifamiliares principales con sistemas de calefacción individual es mayor en los municipios menores de 5.000 habitantes (50,3%). Entre las viviendas plurifamiliares principales, destaca la mayor presencia de instalaciones colectivas en las ciudades mayores de 50.000 habitantes (donde suben hasta el 15,4%), frente al mayor peso de las calderas individuales en los municipios de menor tamaño (54,4% entre las plurifamiliares en municipios menores de 5.000 habitantes).

Fig. 2. Distribución porcentual de medios de calefacción en viviendas principales. (Censo de 2011).

Tipología	Tamaño Municipio	P con calefacción colectiva o central	P con calefacción individual	P sin (instalación de) calefacción, pero con aparatos para calentar	Principales sin calefacción	Total Principales (100%)
Unifamiliar	Menor de 5.000 habitantes	4,17	50,30	30,64	14,89	1.651.452
Unifamiliar	Entre 5.001 y 20.000 habitantes	4,75	45,57	33,75	15,94	1.477.315
Unifamiliar	Entre 20.001 y 50.000 habitantes	4,68	38,01	37,53	19,77	797.821
Unifamiliar	Más de 50.000 habitantes	3,76	42,29	35,39	18,56	1.021.451
Total Unifamiliar		4,34	45,25	33,66	16,75	4.948.039
Plurifamiliar	Menor de 5.000 habitantes	8,40	54,40	27,37	9,83	660.587
Plurifamiliar	Entre 5.001 y 20.000 habitantes	9,02	51,06	27,96	11,96	1.844.315
Plurifamiliar	Entre 20.001 y 50.000 habitantes	7,74	42,92	33,97	15,37	1.959.051
Plurifamiliar	Más de 50.000 habitantes	15,41	45,98	26,56	12,06	8.469.375
Total Plurifamiliar		12,98	46,67	27,92	12,43	12.933.328
Total (en blanco)		8,54	48,33	26,51	16,61	202.297
Total general		10,56	46,30	29,48	13,66	18.083.664

Fuente: Elaboración Ministerio de Fomento a partir de datos del Censo de 2011 (INE).

4. METODOLOGÍA PARA LA SEGMENTACIÓN DEL PARQUE RESIDENCIAL ESPAÑOL EN CLÚSTERES.

Partiendo del análisis general anterior, la Estrategia realiza una segmentación del parque residencial en clústeres, o grupos de edificios similares atendiendo a su tipología y características constructivas (identificadas a través del período de construcción). Estos clústeres se utilizarán posteriormente a lo largo de todo el documento - teniendo en cuenta las diferentes zonas climáticas y el consumo de energía- para proponer en ellos enfoques de rehabilitación –denominados menús de intervención- y poder así evaluar económicamente las diferentes opciones.

Considerando que las principales características constructivas del parque de vivienda dependen fundamentalmente de la normativa técnica vigente en el

momento en que construyeron, la Estrategia comienza por realizar una periodización en función de ésta:

- Las primeras normas técnicas que regularon con carácter general el sector de la edificación en España se denominaron “Normas MV” y fueron aprobadas por el Ministerio de Vivienda creado en 1957. La mayoría de estas normas de la serie MV aprobadas entre 1961 y 1976 regularon la seguridad de las estructuras y ninguna contempló el aislamiento térmico.
- Sin embargo, en 1969 las Ordenanzas Provisionales, aprobadas también por Orden del Ministerio de la Vivienda, regularon, para las viviendas acogidas a protección oficial, ciertas características entre las que se encontraba el aislamiento térmico, recogido en la Ordenanza 32. Se trataba de una regulación simple, que dividía España en dos zonas climáticas en función de las isoterms de invierno y verano, que servían para limitar la transmitancia térmica (entonces denominada conductibilidad) de las cubiertas y fachadas. Los límites máximos eran de 1,2 y 1,6 kcal/m²C, lo que significaba que bastaba con poner una simple cámara de aire para alcanzar esa transmitancia. Tras esta norma, el cerramiento estándar de una fachada pasó a ser medio pie de ladrillo, cámara de aire y tabique o tabicón de trasdós.
- En 1977 se aprobó un marco unificado para la normativa de la edificación compuesto por las Normas Básicas de la Edificación (NBE), de obligado cumplimiento, y las Normas Tecnológicas de la Edificación (NTE), sin carácter obligatorio, que servían como el desarrollo operativo de las NBE. La primera de estas normas básicas, dictada como consecuencia de la segunda crisis energética de esa década fue la NBE-CT 79 sobre condiciones térmicas en los edificios, primera norma moderna que exigió un mínimo aislamiento térmico. Se exigía un aislamiento medio global, caracterizado por un coeficiente KG que se hacía depender de la compactidad del edificio y de la zona climática caracterizada por grados-día, y también unas transmitancias máximas de los diferentes cerramientos para garantizar un confort térmico mínimo y la ausencia de condensaciones superficiales. Con estos requisitos, vigentes desde 1980 hasta 2006, no bastaba con las soluciones del medio pie, cámara y tabique, y el aislamiento térmico en cámaras de fachadas y cubiertas pasó a ser un estándar normal.
- Posteriormente, en 1999 se aprobó la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación (LOE) con el principal objetivo el de regular el sector de la edificación en España. En materia de reglamentación era preciso actualizar una normativa técnica que había quedado profundamente obsoleta por lo que la ley instaba y autorizaba al Gobierno para la aprobación de un Código Técnico de la Edificación (CTE) mediante Real Decreto que estableciera las exigencias que deben cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad. De esta forma, el CTE aprobado en 2006 vino a plasmar en especificaciones los objetivos de la LOE y a traducir al lenguaje técnico estas aspiraciones, que en lo relativo a la eficiencia energética quedaron establecidas en el Documento Básico DB HE. A la vez el CTE sirvió para transponer ciertas obligaciones de la legislación europea. Este documento

básico DB HE, en desarrollo del requisito básico de la LOE relativo a la energía, estableció unas exigencias de limitación de la demanda energética (que suponen la mejora de los aspectos pasivos del edificio), y también de mejora de la eficiencia de las instalaciones térmicas y de iluminación así como la aportación de un mínimo de energías renovables (solar) para la producción del agua caliente sanitaria y eléctrica, mediante paneles colectores solares y placas fotovoltaicas, respectivamente. Con respecto a las exigencias de 1979, el nuevo CTE supuso un importante avance estimado de entre el 25 y 35% de mejora en la demanda, y por tanto en los aislamientos. El DB HE1 fue nuevamente actualizado mediante la Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, adaptándolo a la Directivas 2010/31/UE y 2009/28/CE.

A partir de estas consideraciones sobre los períodos relevantes desde el punto de vista de las características constructivas de los edificios de vivienda, se ha explotado la base de datos del INE que recoge la información del Censo 2011, elaborando una tabla dinámica que ha permitido cruzar los siguientes datos:

- provincia de ubicación, lo que permite considerar la zona climática de referencia en que se sitúa la vivienda (asimilándola a la capital de provincia);
- tamaño de municipio, lo que permite inferir la condición rural o urbana de la vivienda y, con ello, los tipos de energía a los que puede tener acceso o acceso más preferente, así como su posible agregación en unidades de actuación mayores;
- año de construcción dentro de los periodos concretos relacionados anteriormente (<1940, 1941-1960, 1961-1980, 1981-2007, 2008-2011) que tienen significación por cambios técnicos o normativos: antes de 1940 (edificación tradicional), entre 1940 y 1960 (primer ciclo de expansión urbana con tipologías de bloques), entre 1960 y 1980 (segundo ciclo de expansión urbana con cambios en los sistemas constructivos), entre 1980 y 2007 (nuevos cambios técnicos y periodo de aplicación de la NBE-CT/79 que demandaba un mínimo de aislamiento térmico en los cerramientos), a partir de 2008 (implementación del CTE que exige condiciones de eficiencia energética al edificio). Esta segmentación ha permitido – asignando los sistemas constructivos dominantes en cada época en cada clúster- inferir el grado de aislamiento de los cerramientos;
- clasificación en edificios unifamiliares o plurifamiliares, lo que permite considerar la unidad de gestión de la rehabilitación (individual o comunidad de propietarios);
- número de plantas del edificio y existencia de ascensor, lo que permite determinar –junto con la segmentación anterior- el volumen del edificio y en consecuencia su factor de forma y con ello la cantidad relativa de los diferentes tipos de cerramiento;
- estado de conservación del edificio, que nos indica la necesidad y la profundidad de las actuaciones sobre los sistemas constructivos e instalaciones del edificio;
- sistema de calefacción de las viviendas, donde además de indicarse la existencia o no de algún tipo de calefacción, permite identificar las que cuentan con sistemas colectivos e individuales;
- viviendas principales, secundarias y vacías.

5. RESULTADOS DE LA SEGMENTACIÓN EN CLÚSTERES DEL PARQUE RESIDENCIAL ESPAÑOL.

A partir de las consideraciones anteriores se realiza la selección de los clústeres significativos desde el punto de vista de la eficiencia energética de las viviendas mediante el cruce de las variables tipología (unifamiliar/plurifamiliar), edad de construcción y número de plantas, entendiéndose que ello permite agrupar los edificios en clústeres que van a tener menús de actuaciones comunes de cara a mejorar su eficiencia energética. Esta segmentación es la siguiente:

Los clústeres denominados A, B, C, D recogen las viviendas principales unifamiliares mientras los clústeres E, F, G, H, I, J a las viviendas ubicadas en edificios plurifamiliares. Entre todos los clústeres se recoge el 89% de los 18 millones de viviendas principales y –excluyendo los edificios construidos en el periodo a partir de 2008 donde el CTE ya determina condiciones de eficiencia energética significativas- que agrupan la casi totalidad de las viviendas que deberán ser objeto de una rehabilitación energética.

Los clústeres A, B, C y D agrupan las viviendas principales unifamiliares de menos de tres plantas, que pueden estar aisladas o formar hilera adosándose unas a otras –un tercio del parque en el primer caso, dos tercios en el segundo- con lo que presentan configuraciones con muy diversa relación entre volumen de la vivienda y cerramientos que la envuelven.

Las viviendas incluidas en los clústeres A y B están construidas antes de 1960 y por tanto con sistemas técnicos tradicionales, con predominio por tanto de muros de fábrica macizos -mayoritariamente de ladrillo, piedra o tierra- cuyo grosor garantiza tanto la resistencia estructural como la impermeabilidad, y aporta tanto una cierta resistencia térmica como inercia térmica. Los huecos en esos muros están cerrados por carpinterías de madera con baja resistencia térmica en el acristalado y normalmente con elevada permeabilidad al aire. Puede existir mucha variación en la tipología de cubiertas en esos edificios, pero se ha considerado como estándar la cubierta de tejas sobre desván ventilado. El contacto con el terreno se considera resuelto con una solera tendida sobre el terreno compactado.

El clúster C incluye las viviendas unifamiliares construidas después de 1960 y en él se consideran cambios en los sistemas constructivos respecto a los clústeres precedentes, con predominio del muro de ladrillo de doble hoja con cámara de aire intermedia como muro de cerramiento, así como la existencia de cubierta inclinada de tejas pero sin desván o cámara ventilada, transformándolo en un espacio habitable. Las carpinterías siguen siendo mayoritariamente de madera o de perfiles metálicos en algunos casos, lo que no mejora ni su conductibilidad térmica ni su estanquidad al aire. La solera continúa siendo un pavimento dispuesto sobre una solera tendida en el suelo compactado o con una sub-base de grava.

El clúster D incluye las viviendas construidas entre 1980 –por tanto, después de la NBE-CT/79- y antes de 2007 –por tanto, antes de la aplicación obligatoria del

CTE- con lo que se supone que disponen de aislamiento térmico en los muros integrado dentro de la cámara del muro de cerramiento, aislamiento bajo la cubierta y comienza el predominio de carpinterías de aluminio con acristalamientos más gruesos y dobles vidrios con cámara, con lo que mejora su aislamiento térmico. Se generaliza el forjado sanitario con cámara de aire que separa la planta baja del suelo.

Los clústeres que incluyen las viviendas en edificios plurifamiliares siguen los patrones constructivos en muros y huecos que sus contemporáneos unifamiliares – G y H como A y B; E como C; F y J como D- pero se considera que en las cubiertas predominan las cubiertas planas (con aislamiento a partir de 1980) y las soleras o los bajos comerciales en el encuentro con el terreno.

La Estrategia se centra sobre las viviendas principales (puesto que su mayor uso –frente a las viviendas secundarias- permite suponer que va a ser posible rentabilizar antes las operaciones de reforma energética), cuya agrupación en clústeres se muestra en la Figura siguiente.

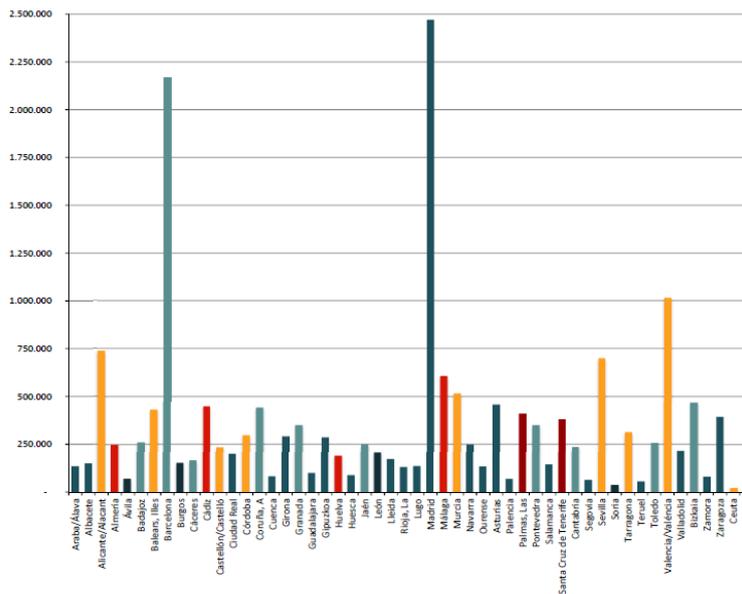
Fig. 3. Definición de Clústeres. Número de Viviendas Principales según año de construcción (filas) y número de viviendas en el edificio y plantas sobre rasante (columnas).

Año de construcción	Nº Viv Unifamiliares		Nº Viv Plurifamiliares		Sin datos	TOTAL
	1 - 3 plantas	≥ 4 plantas	1 - 3 plantas	≥ 4 plantas		
< 1940	680.683	3.687	272.852	489.329		1.446.551
1941 - 1960	624.646	1.457	346.055	889.611		1.861.769
1961 - 1980	1.156.215	2.388	781.206	4.483.759		6.423.568
1981 - 2007	2.236.882	7.774	1.312.285	3.444.532		7.001.473
2008 - 2011	233.647	660	122.404	438.446		795.157
Sin datos			130.073		425.073	555.146
TOTAL	4.932.073	15.966	2.964.875	9.745.677	425.073	18.083.664

Fuente: Elaboración de GTR para Ministerio de Fomento sobre Censo de 2011 (INE).

La explotación de los datos del Censo de 2011 permite también caracterizar los clústeres en función de otros factores que resultan significativos para los cálculos realizados en la Estrategia, como la distribución del parque por provincias.

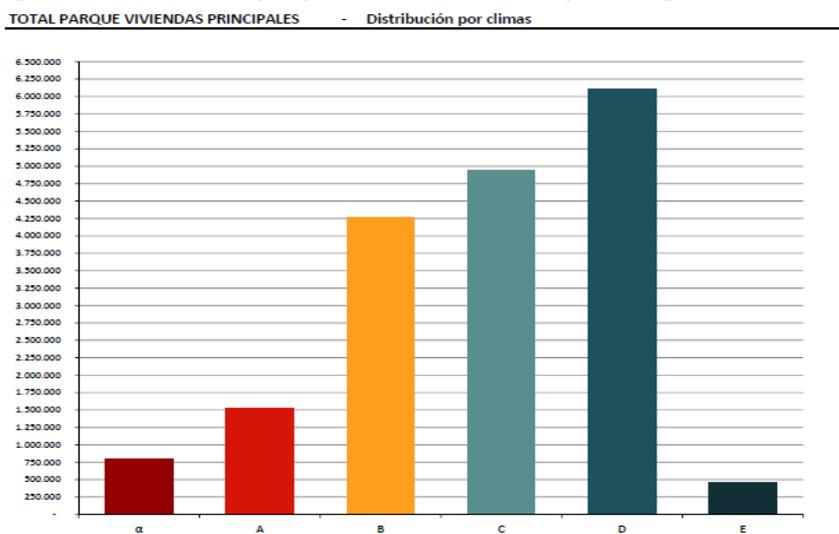
Fig. 4. Distribución provincial del parque de Viviendas Principales.



Fuente: Elaboración de GTR para Ministerio de Fomento sobre Censo de 2011 (INE).

A partir de la anterior distribución provincial (asimilando la zona climática de toda la provincia a la de la capital), se puede determinar la distribución de las viviendas principales según las diferentes zonas climáticas en que el CTE divide España.

Fig. 5. Distribución del parque de Viviendas Principales según las zonas climáticas del CTE.



Fuente: Elaboración de GTR para Ministerio de Fomento sobre Censo de 2011 (INE).

6. SEGMENTACIÓN DEL CONSUMO: METODOLOGÍA Y RESULTADOS.

Para realizar la distribución por clústeres de los datos disponibles de consumo en España (que sólo se tienen agregados a nivel nacional), se parte como referencia de la información sobre consumo en el sector doméstico español suministrada por el Ministerio de Industria y el Instituto de Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE) en el Informe anual de consumos energéticos del año 2011. En dicho informe se indica el consumo doméstico anual distribuido por fuentes de energía y

desagregado por usos de energía en las viviendas –entre ellos los de climatización y ACS-, que se resume en la tabla siguiente:

Fig.6. Consumo de energía final en el sector doméstico en España según tipos de usos (2011).

Tipo de uso	Carbón	Productos Petrolíferos			Gases	Renovables				Energía Eléctrica	TOTAL
		GLP	Combustibles Líquidos	TOTAL		Biomasa	Solar	Geotermia	TOTAL		
Calefacción	12	388	2.033	2.421	1.695	2.368	10	6	2.384	380	6.892
ACS	1	459	183	642	1.566	50	129	3	182	385	2.776
Cocina	2	185		185	399	26			26	479	1.091
Iluminación										606	606
Aire Acondicionado								3	3	120	123
Electrodomésticos										3.188	3.188
TOTAL	15	1.032	2.216	3.248	3.660	2.444	139	12	2.595	5.158	14.676

*Nota: Unidades: KtEPS.
Fuente: IDAE, 2011.*

Con estas consideraciones, la segmentación del consumo de calefacción se realiza sobre dichos datos de consumo, de forma proporcional a la demanda de las viviendas principales consideradas en el Censo de 2011 (conocida su superficie, situación y tipología). Con todo ello, para cada provincia se ha determinado un valor (teórico) de demanda energética de calefacción media ponderada por vivienda (tanto para viviendas unifamiliares como plurifamiliares), en función de las condiciones climatológicas de la misma (asimilando la zona climática de cada provincia a la de su respectiva capital provincial) y de las características constructivas de cada periodo cronológico en que se ha segmentado el parque edificado. A partir de estos valores de demanda energética de calefacción media ponderada por vivienda y de los datos de la distribución territorial de las viviendas principales del Censo de 2011 se ha estimado finalmente la demanda calefacción en las diferentes provincias, desagregando los datos en función de su localización, en rural y urbano.

Finalmente, para obtener relacionar los datos de consumo (real) con los de demanda (teóricos), el consumo energético de calefacción real del total de todas las viviendas en España, distribuido según las fuentes energéticas, se ha obtenido a partir de los datos de MINETUR/IDAE, descontando el consumo correspondiente al carbón, el consumo correspondiente a segundas residencias, y el consumo de las viviendas de las cuales no se disponen de datos en el Censo de 2011, distribuido en función de tipo de vivienda (unifamiliar y plurifamiliar), condiciones climáticas y tipo de combustible.

Los principales resultados de la segmentación del consumo por clústeres tipológicos se resumen en la siguiente tabla:

Fig. 7. Consumo energético por calefacción de las viviendas principales con calefacción (MWh) según el año de construcción (filas) y número de viviendas en el edificio y plantas sobre rasante (columnas).

Año de construcción	Nº Viv Unifamiliares		Nº Viv Plurifamiliares		Sin datos	TOTAL
	1 - 3 plantas	≥ 4 plantas	1 - 3 plantas	≥ 4 plantas		
< 1940	7.747.276	-	-	1.297.460		9.044.737
1941 - 1960	6.236.436	-	-	2.477.278		8.713.714
1961 - 1980	10.824.845	-	1.965.768	12.430.112		25.220.724
1981 - 2007	19.494.919	-	3.015.281	8.889.929		31.400.128
2008 - 2011	-	-	-	-		
Sin datos					-	
TOTAL	44.303.475		4.981.049	25.094.779		74.379.303

Fuente: Elaboración de GTR para Ministerio de Fomento, a partir de Censo de Población y Viviendas 2011 (INE, 2014), Censo de Población y Viviendas 2001 (INE, 2004), Handbook of air conditioning system design (Carrier Air Conditioning Company, 1970), Potencial de ahorro energético y de reducción de emisiones de CO2 del parque residencial existente en España en 2020 (WWF, 2010), PROYECTO SECH SPAHOUSEC Análisis del consumo energético del sector residencial en España (IDAE, 2011), Boletín mensual de indicadores eléctricos de enero de 2014 (CNMC, 2014).

Así mismo, esta segmentación del consumo en el parque residencial permite conocer la distribución según el combustible usado para calefacción en cada clúster tipológico y la de los consumos en las siguientes franjas: Franja 1, que incluye las viviendas que suponen el 50% del consumo de cada ‘clúster’; Franja 2, que incluye las viviendas hasta alcanzar el 50% de las viviendas de cada ‘clúster’; Franja 3, que incluye el 50% de las viviendas restante con menor consumo del ‘clúster’.

El contenido de las tablas finales así obtenidas permite considerar para cada segmento seleccionado (es decir, para cada clúster) si existe una instalación específica de calefacción y con qué combustible se calienta la vivienda. Ello permite también conocer las emisiones de GEI que genera ese consumo, así como las posibilidades de cambio de combustible cuando esa solución suponga una mejora en la eficiencia en emisiones debidas a la climatización en la vivienda.

7. METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE ENFOQUES RENTABLES DE REHABILITACIÓN EN EL SECTOR RESIDENCIAL Y EVALUACIÓN ECONÓMICA.

Para cada uno de los clústeres en que se ha dividido el parque residencial español se ha diseñado el menú de intervención más apropiado para cada una de las tipologías constructivas, de manera que permita una intervención profunda en las viviendas obteniendo una reducción en su consumo energético en calefacción entre un 60 y un 90% y consiguiendo un aporte mediante energía solar del 50% de la energía necesaria para el agua caliente sanitaria ACS. Así, frente a la posibilidad de plantear intervenciones menores o parciales—por ejemplo, en las instalaciones— permitiendo obtener ahorros de forma inmediata (que no obstante consumirían buena parte de dichos ahorros futuros y por tanto dejarían fuera de alcance a otras intervenciones sucesivas posteriores) y con una rápida amortización, la Estrategia apuesta por intervenciones de tipo profundo sin las cuales no puede conseguirse una reducción significativa de la demanda, analizando la secuencia óptima en que deben realizarse las actuaciones mediante

menús de intervención lógicos y ordenados con incidencia clara sobre los factores que más condicionan el consumo de los edificios existentes.

Una vez definidos dichos menús y obtenido su coste, la Estrategia analiza el momento temporal en que resultaría rentable ponerlos en práctica, teniendo en cuenta su amortización mediante la capitalización en un tiempo razonable de los ahorros energéticos (considerando los escenarios futuros más probables de precios de energía) así como diferentes hipótesis de ayudas públicas y condiciones de financiación.

8. ANÁLISIS DE LOS FACTORES DETERMINANTES EN EL CONSUMO ENERGÉTICO EN CLIMATIZACIÓN.

Los factores que determinan el consumo en climatización en una edificación son: el uso y la gestión, del edificio y de sus elementos y sistemas; la demanda energética (pudiendo considerarse separadamente las pérdidas energéticas por transmisión y las pérdidas energéticas por ventilación); la eficiencia de las instalaciones de climatización; y, finalmente, la fuente de energía usada.

Se considera que el orden de intervención racional que debiera seguirse en caso de actuaciones separadas en el tiempo es justamente el del listado anterior:

1. La racionalización del uso y la gestión del edificio debería ser el primer ajuste a realizarse de cara a la eficiencia energética, puesto que el resto de sistemas está definido justamente para un uso y una gestión determinados. Por ejemplo, no tiene sentido invertir en una caldera eficiente y posteriormente mejorar el uso y la gestión, ocasionando una reducción sensible de la demanda para la cual la nueva caldera resultará dimensionada en exceso y, en consecuencia con una pérdida de su eficiencia. A pesar de su importancia, la Estrategia finalmente considera como neutro o de suma nula el balance de la reducción de consumo que se consiga con la racionalización del uso y la gestión en las viviendas, suponiendo que con ello se compensarían los requerimientos sociales de consumo de energía adicional y las inversiones en eficiencia para subsanar situaciones de insuficiencia energética.

2. La demanda energética es la demanda de calor o de frío precisa en cada momento para atender cada espacio del edificio en función del uso que lo ocupa. Generalmente se expresa en forma de demanda total anual de calor y de frío ya sea por vivienda o por m² de edificio o de vivienda. La determinan las condiciones del clima exterior (zona climática), la orientación, la relación entre la superficie y el volumen del edificio –todos ellos factores dados- y finalmente las características de los cerramientos del edificio y las condiciones de ventilación e infiltración de aire desde el exterior –factores sobre los cuales puede intervenir-. De este modo, se distinguen los siguientes ámbitos de acción relacionados con la reducción de la demanda:

- Cerramientos verticales, donde se propone un aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible (momento a partir del cual el

aumento del aislamiento ya no produce mejora sensible en las pérdidas globales), con dos opciones de partida: aislamiento por el interior, manteniendo el aspecto exterior de la fachada (bien mediante relleno de cámara, o 'doblado' del cerramiento interior para adosarle una capa aislante); o aislamiento por el exterior.

- Ventanas, donde se propone la sustitución de las ventanas existentes por carpinterías dotadas de rotura de puente térmico y vidrio doble o la adición a la ventana existente de una nueva ventana con vidrio doble y rotura de puente térmico, así como la protección solar de los huecos.
- Cubiertas, donde se propone el aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible, diferenciando los casos de cubierta plana o inclinada.
- Soleras, donde igualmente se propone el aumento del aislamiento térmico hasta la máxima eficiencia posible, bien mediante el adosado de aislamiento térmico sobre el pavimento existente y una nueva capa de pavimento ligero, o bien mediante la colocación de aislamiento térmico en la cámara, si existe un forjado sanitario.
- Además, se considera que las actuaciones incluyen un sistema de control mecánico de la ventilación y la incorporación de carpinterías de alta estanquidad, ya que las pérdidas por ventilación son un factor muy importante en la edificación existente.

3. Tras la fuerte limitación de la demanda energética conseguida mediante la suma de las medidas anteriores, la mejora de la eficiencia de las instalaciones de conversión, transmisión y cesión de energía es el siguiente paso para reducir el consumo. Así, por ejemplo se propone en las viviendas con instalaciones de calefacción con gas natural la sustitución de las calderas por otras de alta eficiencia.

4. Finalmente, se considera el cambio de fuentes de energía o combustible utilizados en los sistemas de producción de calor y frío, incluyendo la dotación de energías renovables. Así por ejemplo, se propone en las viviendas que usen gasoil el cambio a calderas de gas natural de alta eficiencia si existe dicha red; o, en todos los casos en que no se use biomasa como fuente energética, se considera adicionalmente una cobertura mínima del 50% del ACS mediante paneles solares térmicos.

Respecto a la actuación sobre las instalaciones mediante la mejora de su eficiencia y/o el cambio de combustible, la Estrategia recomienda que se han de producir necesariamente como el último escalón de un conjunto de intervenciones previas, con lo que –consideradas individualmente y sobre una vivienda en la que se hubieran mejorado ya la gestión y el uso y reducido la demanda- su repercusión sobre el aumento de la eficiencia sería relativamente reducido. Es por ello que a pesar de formar parte de las actuaciones con un retorno más rápido de la inversión si son consideradas individualmente, algunas de ellas (como el

cambio de combustible, la instalación de radiadores, y aún la instalación de ciertos elementos que permiten la entrada de renovables –como la caldera de biomasa-) no resultan tan convincentes si se realiza un análisis económico a largo plazo, puesto que el consumo ya se habría reducido previamente sobre un 70% con otras medidas y por tanto se tendría una facturación ya tan reducida que haría más difícil amortizar cualquier cambio importante en las instalaciones térmicas de una vivienda.

9. DEFINICIÓN DE LOS MENÚS DE INTERVENCIÓN.

A partir del desarrollo detallado de las consideraciones anteriores la Estrategia propone un catálogo ordenado de actuaciones de mejora de la eficiencia energética en los edificios de vivienda existentes, conteniendo el listado de las actuaciones básicas y sus condiciones de aplicación en los diferentes clústeres o segmentos del parque, mostrando su contribución al ahorro energético y estimando sus costes económicos, la energía implicada en su fabricación, y las emisiones. Ese catálogo de acciones se ordena sobre el listado de factores que influyen en el consumo del edificio –y que se ha relacionado anteriormente- de forma que queden cubiertas en cada uno de ellos las opciones más razonables y generalizadas de intervención y también -y en función del orden de los factores en el listado- la prioridad que demandaría su aplicación frente a las acciones que influyen sobre otros factores.

La lista de actuaciones presentada por la Estrategia no pretende tanto ser exhaustiva cuanto cubrir con actuaciones razonables el ámbito de las posibles intervenciones en cada uno de los factores mostrando la posibilidad de obtener reducciones del consumo cercanas al 80% en los edificios de viviendas. Obviamente, el listado podría ser extensísimo y, para una vivienda en particular, encontrarse posibilidades de actuaciones distintas y con mayor eficiencia económica para el mismo beneficio ambiental. De hecho, de eso se trata: de proponer un catálogo de actuaciones que, por defecto, supongan un mínimo razonable que pueda considerarse como intervenciones posibles sobre los factores que afectan al consumo de calefacción en cualquier vivienda, y que cualquier estudio concreto sobre una vivienda real no haga sino –en la inmensa mayoría de los casos- encontrar actuaciones aún más eficientes. Por tanto más que un recetario o muestrario de soluciones únicas, los ‘menús’ se configuran como una referencia aplicable a cada uno de los diferentes ‘clústeres’ teniendo en cuenta la fuente energética que alimenta la vivienda, abriendo la posibilidad de definir nuevos ‘menús’ que supongan –en cada caso, y concreto ajustándose a las condiciones locales (tipológicas, climáticas y constructivas)- soluciones particulares de mayor eficiencia y/o menor costo, haciendo que los costes considerados en la Estrategia pudieran racionalizarse aún más.

10. MENÚS DE INTERVENCIÓN POR CLÚSTERES.

Los ‘menús’ de intervención que se proponen para cada uno de los clústeres se determinan en función de la suposición de un caso base que representa el tipo de

cerramientos, proporciones entre ellos, superficies, consumos anuales, etc. que determinan esencialmente su perfil. Frente a ellos, se propone la aplicación de las actuaciones que se consideran más eficientes tanto energética como económicamente, que quedan resumidas en las tablas siguientes:

Fig. 8. Tabla resumen. Caracterización constructiva por clústeres (situación previa).

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
FACHADA										
Muro macizo grueso										
Muro con cámara										
Muro con cámara con aislamiento										
CUBIERTA										
Inclinada con cámara ventilada										
Inclinada sin cámara										
Plana										
CONTACTO CON EL TERRENO										
Solera										
Cámara Sanitaria o Locales										

Fuente: Elaboración de GTR para Ministerio de Fomento.

Fig. 9 Tabla resumen. Caracterización de los menús de intervención por clústeres.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
FACHADA										
Aislamiento con doblado interior										
Aislamiento con doblado exterior										
Relleno de cámara										
Relleno de cámara con borra										
Ventana de alta estanquidad										
CUBIERTA										
Aislamiento cámara de cubierta										
Aislamiento bajo tejas y reposición										
Aislamiento y capa protección cubierta										
CONTACTO CON EL TERRENO										
Aislamiento por recrecido										
Aislamiento relleno cámara										
Relleno cámara o aislamiento locales										
VENTILACIÓN										
Sistema de ventilación con regulador CO2.										
CAMBIO SISTEMA DE CLIMATIZACIÓN O COMBUSTIBLE										
GN a Caldera eficiente GN										
Gasoil a Caldera eficiente GN (urbano)							C	C	C	C
Gasoil a Caldera Biomasa (rural)							C	C	C	C
Placa eléctrica a Calefacción GN (urbano)							C	C	C	C
Placa eléctrica a Caldera Biomasa (rural)							C	C	C	C
Bombona GLP a Calefacción GN (urbano)							C	C	C	C
Bombona GLP a Caldera Biomasa (rural)										
ACS										
Instalación Solar cubriendo el 50% de la demanda										

Nota: C: Cambio de caldera individual a colectiva.

Fuente: Elaboración de GTR para Ministerio de Fomento.

11. METODOLOGÍA DE CÁLCULO APLICADA A LOS “CLÚSTERES” PARA OBTENER AHORROS ENERGÉTICOS Y COSTES.

Una vez obtenida la demanda (teórica) en cada uno de los clústeres, se realiza una estimación para obtener el consumo final, teniendo en cuenta dos factores determinantes: la transmisión de calor por los cerramientos del edificio y las pérdidas por ventilación. Para ello se considera que estos factores son de proporcionalidad variable, lo que implica hacer algunas consideraciones para garantizar que las acciones generan, como mínimo, el ahorro que se indica.

Así pues, para no sobredimensionar el impacto de la introducción de carpinterías de alta estanquidad en la reducción de las pérdidas por ventilación, se considera que la renovación de aire que se da en las viviendas a intervenir es una ventilación mínima de una renovación por hora. Con esa medida se garantiza que el ahorro de consumo que se propone controlando la ventilación e intercambiando el calor entre el aire exhausto y el renovado será el ahorro mínimo, puesto que no se considera finalmente la reducción de las infiltraciones que genera la adición de ventanas estancas.

Descontadas las pérdidas por ventilación, hay que considerar que el consumo de calefacción de la vivienda es también más reducido que la demanda debido a las cargas internas y al soleamiento, que suponen –como la misma ocupación– aportes de energía que reducen la necesidad de energía adicional para calentar el hogar. En el modelo de cálculo no se ha descontado la ocupación –puesto que las personas seguirán viviendo en ese hogar– pero sí el soleamiento, para que –de nuevo– no se sobredimensione la reducción del consumo por el aumento de eficiencia de la envolvente del edificio, así como el aporte de los electrodomésticos.

En función de los cerramientos existentes en el parque construido, de su conductibilidad térmica y de la superficie de cada uno de ellos respecto al total de cerramiento, se reparten las pérdidas por transmisión, obteniéndose de este modo un reparto de consumo de energía para calefacción. A partir de este punto, la información anterior se complementa incorporándole una nueva columna “Datos Rehabilitación”, correspondiente a los datos resultantes una vez aplicadas las actuaciones del menú de intervención propuesto para cada caso. Un ejemplo de una de estas Tablas, para un clúster concreto es la siguiente:

Fig. 10. Ejemplo de presentación completa de la Tabla de cálculo de los menús de intervención.

CALEFACCIÓN						CLÚSTER				F					
Elementos que determinan el consumo		DATOS ACTUALES				DATOS REHABILITACIÓN									
		Características		W/K m ² superficie vivienda	kWh/m ² superficie vivienda año	2. DEMANDA		3. VENTILACIÓN		4. INSTALACIONES					
		Valores	Unidades			Características	W/K m ² superficie vivienda	Coefficiente heterogeneidad	kWh/m ² superficie vivienda	ahorro recuperador de calor (%)	kWh/m ² superficie vivienda	ahorro acción (%)	kWh/m ² superficie vivienda		
Pérdidas	Transmisión	muros	1,0	W/m ² K	0,63	12,1	0,4	W/m ² K	0,22	1,00	4,2				
		ventana	4,2	W/m ² K	0,54	10,4	1,7	W/m ² K	0,22		4,2				
		cubierta	0,7	W/m ² K	0,35	6,8	0,3	W/m ² K	0,13		2,4				
		suelo	1,2	W/m ² K	0,30	5,8	0,4	W/m ² K	0,10		2,0				
		Total			1,82	35,2			0,67		12,9				
	Ventilación	1,2	renov hora	1,03	19,8	0,4	renov hora	0,34		6,6		6,61			
Total				2,85	55,0			1,01		19,5		19,5		19,5	
Ganancias	Aparatos	9	kWh/m ² (1)			5,6	kWh/m ² (2)								
	Radiación	no se consideran				no se consideran									
Demanda calefacción (pérdidas + ganancias)					55					19,5		19,5		19,5	
CONSUMO calefacción					46					13,9		13,9	20,0	11,11	
% CONSUMO calefacción después de cada acción					100					30,2		30,2		24,2	
% REDUCCIÓN CONSUMO después de cada acción					0					69,8		69,8		75,8	

Fuente: Elaboración de GTR para Ministerio de Fomento.

La evaluación de los cambios que generará en el consumo la implantación del ‘menú’ de intervención considerado en cada caso, se realiza aplicando la reducción correspondiente a cada valor de kWh/m² de superficie de vivienda y año para cada cerramiento –considerando la reducción del valor de conductividad térmica W/m²K de cada uno de ellos - y así se genera una modificación del valor de consumo imputable al epígrafe ‘Total’ del apartado ‘Pérdidas’ de la tabla anterior.

Esos cambios se reflejan en la caja “Datos de Rehabilitación”, dentro de las columnas correspondientes a “2. Demanda”. Una de las columnas que aparece contiene el “coeficiente de heterogeneidad”, que tiene en consideración la existencia de puentes térmicos en la solución de rehabilitación, y modifica la conductividad térmica total del cerramiento. Seguidamente, se consideran los ahorros debidos a la recuperación de calor del sistema de ventilación forzada y la mejora en la estanquidad de las ventanas. Estos resultados se reflejan en la columna “3. Ventilación”. Por último, se consideran las mejoras de eficiencia de la caldera en la producción de calor y/o el cambio de combustible y se colocan los resultados debidos a ellas en la columna “4. Instalaciones”.

Finalmente, en la fila inferior de la tabla (remarcada en gris) se van consignando las reducciones del consumo inicial de la vivienda tras cada una de las mejoras por cada una de las actuaciones realizadas, hasta obtener el valor final de porcentaje de reducción del consumo que se consigna en la casilla inferior derecha.

12.RESULTADOS FINALES DE LA APLICACIÓN DE LOS MENÚS DE INTERVENCIÓN POR “CLÚSTERES”: AHORROS Y COSTES.

Aplicando el modelo de cálculo anterior a cada uno de los clústeres se obtienen finalmente como resultados los costes de cada una de los menús de intervención propuestos, así como los ahorros finales que se obtendrían, en función de los diferentes cambios de combustible que se realizasen. En la tabla siguiente se

presenta como ejemplo los resultados para el cambio de petróleo a gas natural en cada uno de los clústeres:

Fig. 11. Resultados finales de la aplicación de los menús de intervención por “clústeres”: Ahorros obtenidos y costes. Ejemplo de cambio de Petróleo (Gasoil) a Gas Natural.

Cambio de Petróleo a GN.	Coste (€)	% Ahorro
Clúster A	18.989 €	68,8
Clúster B	18.585 €	69,5
Clúster C	25.714 €	80,9
Clúster D	20.763 €	72,5
Clúster E	19.283 €	83,5
Clúster F	19.482 €	76,7
Clúster G	13.508 €	82,5
Clúster H	16.647 €	82,8
Clúster I	12.873 €	80,2
Clúster J	12.955 €	76,0

Fuente: Elaboración de GTR para Ministerio de Fomento.

13. DESARROLLO DE ESCENARIOS ESTRATÉGICOS A LARGO PLAZO A LARGO PLAZO Y CUANTIFICACIÓN GLOBAL DE LOS RESULTADOS ESPERADOS.

A partir de los datos de segmentación del parque edificado y de los consumos, y una vez definidas las posibilidades y costes de inversión necesarios para reducir estos consumos energéticos según cada una de las tipologías edificatorias, la Estrategia plantea la organización de escenarios de intervención definidos por la variación de los factores que determinan el alcance de las reducciones de consumo a lo largo del tiempo, siempre considerando que las inversiones a realizar deben tener una rentabilidad o retorno en forma de ahorro futuro de costes en energía.

Modelo de cálculo: Variables, datos fijos considerados y Outputs.

El diseño de los escenarios para el sector residencial que se presenta a continuación se basa en un modelo de cálculo elaborado por GTR para el Ministerio de Fomento cuyas variables de entrada –a partir de cuya definición se establecen los diferentes escenarios considerados- son las siguientes:

- 1) Porcentaje de ayudas públicas en forma de subvenciones sobre el coste total de rehabilitación de las viviendas.
- 2) Tipos de interés de los préstamos necesarios para financiar el resto del coste de rehabilitación.
- 3) Periodo de retorno del préstamo.
- 4) Escenario de precios futuros de la energía.
- 5) Porcentaje adicional de inversión privada en reformas o mejoras voluntarias no relacionadas con la eficiencia energética.
- 6) Porcentaje de intervenciones anuales en cumplimiento de nuevas exigencias normativas y fecha de inicio de las mismas.

El modelo de cálculo de los escenarios tiene incorporados los diferentes clústeres en los que se ha segmentado el parque de viviendas según la metodología explicada, incluyendo su distribución en tres franjas según su nivel de consumo (franja 1, que incluye las viviendas que cubren el 50% del consumo; franja 2, que cubre el 50% del número de viviendas totales; y franja 3, las restantes) y el tipo de energía usada para calefactar; el menú de intervención con la reducción de consumo –que incluye las medidas seleccionadas para reducir el consumo de energía entre un 60 y un 90%, según los casos, y la obtención de un 50% del ACS mediante energías renovables- que su aplicación supone y los costes de rehabilitación de las viviendas, todo ello por clúster, zona climática y franja de consumo.

Igualmente, el modelo contiene otras hipótesis y unos datos fijos que se consideran suficientemente admitidos y consensuados en la literatura especializada como para poder introducirlos como constantes para confeccionar los escenarios, y que son:

- 1) El porcentaje de ayudas públicas en forma de subvenciones directas al propietario para la rehabilitación se irá reduciendo progresivamente hasta desaparecer en 10 años, una vez el mercado se ponga en marcha, es decir, los ahorros energéticos sean tales que permitan financiar íntegramente el coste de las medidas de rehabilitación propuestas.
- 2) La inflación media en el periodo considerado será del orden del 2%.
- 3) Se supone la existencia de una curva de aprendizaje tecnológico, que permitirá reducir anualmente en un 1% por encima de la inflación los costes de rehabilitación.
- 4) Se generan 18 puestos de trabajo directos en el sector por cada millón de euros invertidos.
- 5) Se supone que la rehabilitación de cada franja y cada clúster se realiza de manera progresiva, a partir del momento en que resulta rentable hacerlo y por tanto desde que dicha franja o clúster “entra en carga”. Dicho período se estima entre 8 y 15 años para concluir todas las viviendas.
- 6) No se incluye por el momento en el modelo de cálculo la posibilidad de capitalización de los ahorros de emisiones de CO₂ en el sector residencial. La puesta en marcha de instrumentos que permitan esta posibilidad en un futuro redundará favorablemente en los escenarios, reduciendo las necesidades de financiación.
- 7) Por último, se estima que anualmente se realizan también obras para mejorar el estado de conservación en un número determinado de viviendas, de forma que en 2050 se haya rehabilitado el 64% del parque actualmente en estado deficiente o malo (el resto hasta el 100%, se supone que se conjugaría con acciones sinérgicas de rehabilitación energética).

Desarrollo de Escenarios Estratégicos a largo plazo para el Sector Residencial y cuantificación global de resultados.

En función de estos datos fijos y del valor de las variables de entrada anteriormente explicadas, el modelo de cálculo determina a partir de qué momento resulta rentable rehabilitar una vivienda de un determinado clúster y franja, por cuanto los costes de su menú de intervención resultan económicamente viables por ser menores que los ahorros futuros de energía que se pueden conseguir. Con ello, los outputs de salida del modelo son:

- 1) Número de viviendas anuales rehabilitadas.
- 2) Energía y emisiones ahorradas por la rehabilitación de esas viviendas.
- 3) Necesidades de inversión pública y privada para rehabilitar esas viviendas.
- 4) Puestos de trabajo generados o mantenidos por la rehabilitación de esas viviendas.

Además, el modelo de cálculo también permite obtener todas las magnitudes anteriores agregadas, procedentes de esos outputs a lo largo del periodo considerado. Como referencia inmediata, el modelo trabaja con el escenario 2020, aunque permite extender sus resultados hasta 2030 y 2050 para permitir una aproximación a lo que podrían ser sus resultados a más largo plazo.

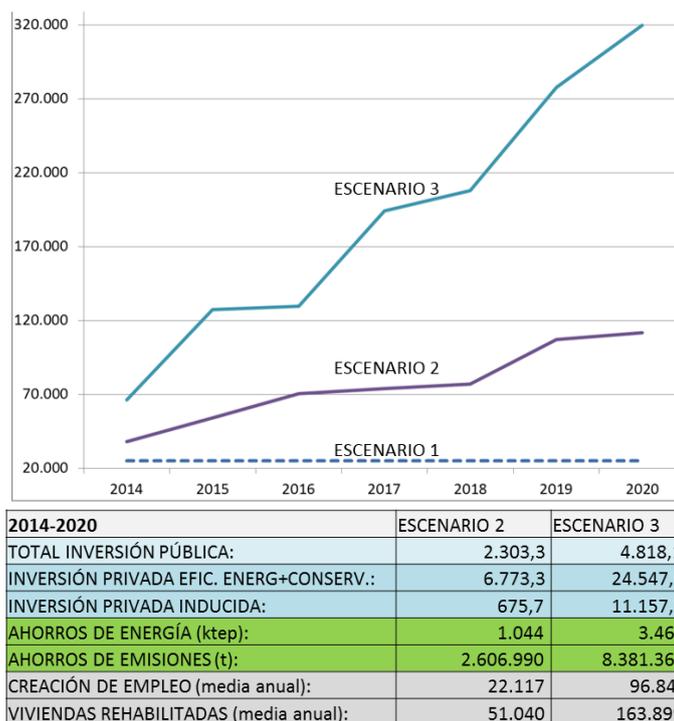
Los principales escenarios definidos en la Estrategia son los siguientes:

Escenario 1, que parte de la situación actual, pero sin tener en cuenta ningún tipo de ayuda pública, y que arrojaría una cifra media de rehabilitación de unas 25.000 viv/año.

Escenario 2, en el que se plantea mantener hasta el año 2020 el ritmo de las inversiones públicas ya previstas actualmente, alcanzando un total de 2.303 M€. Esta hipótesis considera que la inversión pública se destinaría mayoritariamente a subvenciones que cubrirían el 35% de la inversión total necesaria en eficiencia energética y habitabilidad. Con este escenario se generarían 22.117 empleos de media anual, se rehabilitarían 51.040 viviendas al año, se ahorrarían 1.044 Ktpeps y se conseguirían unos ahorros totales en la emisión de CO₂ equivalente a 2,6 M de toneladas.

Escenario 3, que incluiría, además de las ayudas ya existentes, una financiación adecuada a los particulares, con intereses al 5% y un plazo de amortización de hasta 20 años. En este escenarios se generarían 96.842 empleos de media anual, se rehabilitarían 163.899 viv/año, y se ahorrarían 3.468 Ktpeps, consiguiendo con ello, unos ahorros totales en la emisión de CO₂ equivalente a 8,3 M de toneladas.

Figura 12. Cuadro Resumen de los principales Escenarios incluidos en la Estrategia.



Fuente: Ministerio de Fomento.

14. MEDIDAS IDENTIFICADAS POR LA ESTRATEGIA.

Por último, la Estrategia identifica una serie de medidas que permitirían impulsar los diferentes escenarios analizados, activando el sector de la rehabilitación en España. Entre ellas pueden destacarse las siguientes:

Medidas de financiación:

- . Diseño de productos financieros específicos para comunidades de propietarios (no para las viviendas individuales) y para empresas (como existieron en su día para la promoción inmobiliaria). El ICO podría propiciar bajos intereses y plazos largos y contar para ello con el apoyo del BEI.
- . Sustitución gradual de las subvenciones, o complementarlas con Fondos de liquidez o de garantía públicas (al modo de SAECA¹¹). Podrían utilizarse recursos del Fondo Nacional de Eficiencia Energética para ello.
- . En el futuro, y cuando sea posible, beneficios fiscales, para empresas y propietarios (IVA e IRPF; Sociedades; IBI –algunos años desde la rehabilitación-, e incluso, cotizaciones sociales para las empresas del sector).

¹¹ SAECA (Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria) es una empresa pública española cuyos accionistas son la SEPI (con el 80% del capital) y el [Fondo Español de Garantía Agraria](#) FEGA (20% del capital restante), siendo el MAGRAMA ([Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente](#)) su Ministerio de tutela. La actividad de SAECA es la prestación de avales y fianzas para facilitar el acceso a la financiación al conjunto del sector primario.

Medidas de información y comunicación:

- . Campañas de información y concienciación a los ciudadanos.
- . Publicación de guías explicativas de los procesos y las ventajas de la rehabilitación.

Medidas normativas (todas las Administraciones Públicas):

- . Flexibilizar el Código Técnico de la Edificación en las obras de rehabilitación.
- . Agilizar los permisos y licencias urbanísticas (declaraciones responsables, etc.).

Medidas administrativas:

- . Poner en marcha Agencias locales de rehabilitación o Ventanillas únicas de información y de gestión.
- . Crear un Foro para la Rehabilitación con la participación del Ministerio y todos los sectores implicados (constructoras, empresas de servicios energéticos, profesionales y Entidades Financieras, para impulsar el desarrollo de la Estrategia, hacer un seguimiento de las actuaciones y servir de cauce de colaboración entre todos los agentes. A este Foro se sumarían también las CC.AA. y la FEMP.
- . Impulsar el gestor especialista en rehabilitación (creando homologaciones oficiales, Registros públicos de inscripción, generando formación específica, etc.) La tarea corresponde realmente a los sectores profesional y empresarial.
- . Diseñar procedimientos-tipo ágiles y sencillos de autorización.

De desarrollo de estrategias de negocio para las empresas del sector:

- . Homologar materiales específicos con calidades estándar.
- . Diseñar protocolos para evaluar a priori la viabilidad técnica y económica de los proyectos y facilitar la financiación privada
- . Crear registros de empresas y profesionales especializados que ofrezcan plenas garantías a los consumidores (lucha también contra la economía sumergida).
- . Diseñar fórmulas para arbitrar la colaboración público-privada en la financiación de las operaciones: nuevos aprovechamientos urbanísticos o capitalización de ahorros energéticos.

5.2. EXPERIENCIAS Y APORTACIONES DESDE LA INTERRELACIÓN PUERTO-CIUDAD

*Vicent Esteban Chaparría**

**(Dr. ICCyP; Catedrático Puertos y Costas.
Director. E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA)*

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las economías y países ha modificado profundamente la fisonomía y funcionamiento de nuestro entorno. Innovaciones tecnológicas, nuevos modos de gestión, la energía creativa, la perspectiva global..., han inducido en los últimos años cambios cada vez con mayor aceleración. La adaptación y la flexibilidad se enuncian hoy día como cuestiones esenciales para afrontar los cambios. Esto también ocurre en los puertos y en las ciudades.

La evolución habida desde la década de 1940, concluida la guerra mundial, ha supuesto cambios profundos en las décadas recientes. Tras la necesaria reconstrucción de muchos puertos y ciudades tras aquella contienda, hasta 1965 tanto en Asia como en África se producen procesos de descolonización que van a permitir en el futuro la emergencia de numerosas plazas. A la vez grandes puertos industriales registran notables pérdidas de tráfico, tanto en el Reino Unido como en Francia. La mundialización se va fraguando y toma cuerpo en la década de 1980. Las terminales portuarias acentúan su especialización y la revolución del transporte marítimo está ya servida. El contenedor es considerado como el elemento impulsor y a la vez muestra palpable y catalizador del proceso de cambio tecnológico y económico. Los puertos del norte de Europa (Rotterdam, Hamburgo, Amberes...) siguen ligados a áreas de alta concentración económica y demográfica, pero también existen ciudades de gran potencial que presentan una fuerte componente exportadora y se van registrando cada vez más procesos de privatización en el ámbito portuario.

La profundidad del cambio afecta a la situación socioeconómica, induce impactos urbanísticos y tiene una clara incidencia medioambiental y en el patrimonio, generando igualmente cambios en la gobernanza, la gestión y la relación público-privada. Han sido muchos los cambios registrados en las últimas décadas en el ámbito y gestión portuaria, pero la tecnología y logística del transporte marítimo ha exigido en este tiempo nuevas redes de base terrestre y marítima fundamentando la intermodalidad, donde la relación anterior de la ciudad con su puerto se ha reducido considerablemente. El planteamiento más reciente ha pasado por incrementar la productividad y ello se busca con la mejora y especialización de terminales, el desarrollo de la intermodalidad y de puertos

secos, aplicando tecnologías de comunicación a la tramitación y administración, planes de gestión de la calidad, de fidelización de clientes...

2. LAS CIUDADES PORTUARIAS. LOS CAMBIOS EN EL S-XX

Tiempo atrás ciudades y puertos se fusionaban en su organización espacial y socioeconómica. La ciudad portuaria empieza a modificar sus relaciones a lo largo del S-XIX. La evolución se percibe bien con el análisis de los espacios intermedios y de conexión. No existe un modelo único de análisis de relaciones entre puertos y ciudades, pero sí se tienen (RETE, 2011) numerosos y valiosos trabajos de análisis de esas interacciones y su evolución. Indudablemente la evolución de los puertos y de la actividad en ellos desarrollada ha cambiado a su vez esas relaciones. Con la modernización del transporte marítimo los puertos y sus instalaciones requieren zonas de mayor calado, extensiones mayores en tierra para ubicar las nuevas terminales, mejor conexión intermodal... En numerosos casos el puerto se aleja, desplaza su epicentro hacia otras áreas costeras adyacentes, distantes del entorno urbano, en ocasiones afectando zonas urbanas no centrales. Esa divergencia entre ciudades y puertos ha llevado en las últimas décadas a acometer acciones para restañar y suturar situaciones. La obsolescencia de áreas portuarias ha permitido la reconversión de esos espacios. Son abundantes los casos desarrollados: Londres, Marsella, Génova, Buenos Aires, Barcelona... a lo largo y ancho de la geografía mundial. El traslado o creación de nuevos equipamientos portuarios y el consecuente abandono de otros anteriormente utilizados, inducidos fundamentalmente por las nuevas condiciones del transporte marítimo y la distribución y logística de las mercancías, ha permitido la reutilización de esos espacios portuarios obsoletos, lo que se ha conocido internacionalmente como los *waterfronts*. Desde las pioneras –Boston, San Francisco y Baltimore- actuaciones que se producen en la década de 1960, se han producido numerosas experiencias muy valiosas: los Docklands, Puerto Madero en Buenos Aires, Port Vell, Valparaíso, Bilbao Ría 2000, Euromediterrané en Marsella, Victoria & Alfred Waterfront en Ciudad del Cabo y tantos otros ejemplos dan muestra de planes desarrollados con mayor o menor grado de conjunción y colaboración, con diferentes modelos de gestión entre los responsables respectivos. Todas ellas tienen en común casi siempre el objetivo de revitalización de esos espacios, la recuperación de la mirada al mar, cada vez más apetecida, la recuperación del patrimonio marítimo...

Las tendencias y proyectos se han analizado cuidadosamente por estudiosos e investigadores bajo variadas facetas y enfoques. Los objetivos siempre planteados han sido compatibilizar la aspiración de la ciudadanía de recuperación del puerto y la mar en el marco de mejora de la calidad de vida y la recuperación cultural y vital de esos espacios, con la necesidad de mantener e incrementar la competitividad de los puertos. Para la transformación de estos espacios es fundamental considerar que son limitados y tienen restricciones importantes, que son espacios que alojan valores culturales de gran relevancia, tanto históricos como también de la ingeniería y la arquitectura y ponen en contacto dos medios de gran valor ambiental, tierra y mar (AIVP, 2006). Para ello siempre se ha subrayado la necesidad de definir estrategias globales y conjuntas de puerto y

ciudad, así como la importancia de que sean los ciudadanos los principales beneficiarios, manteniendo la necesaria actividad portuaria y su adaptación y modernización. Los planteamientos y desarrollos siempre han debido tener lugar sobre la base de la comprensión mutua, la colaboración y transparencia de los participantes, la viabilidad económica y la sostenibilidad ambiental. En los proyectos de frente marítimo o áreas portuarias desarrollados el impulso conjunto de ciudad y puerto ha sido siempre garantía de éxito de los resultados alcanzados, aunque es bien cierto que no todas las reconversiones efectuadas han sido plenamente exitosas. Los modelos de gestión, el grado de implicación y participación pública, las condiciones financieras y de explotación han dado un elevado número de distintas soluciones y la viabilidad futura de muchas intervenciones no siempre está garantizada. La financiación pública ha asumido ocasionalmente inversiones cuya viabilidad en el tiempo no siempre están garantizadas.

En el futuro se plantean nuevas necesidades. Los procesos de convergencia o alejamiento entre puerto y ciudad han permitido las más de las veces un mayor conocimiento y entendimiento. Se habla ahora (RETE, 2011) desde el análisis de conceptos como *fixities* y *flows* -infraestructuras, regulación, prácticas y conocimiento, información, innovación..., respectivamente-, elementos que van apareciendo, desapareciendo, modificándose y transformando aceleradamente la realidad. Los cambios de la ciudad portuaria se siguen analizando bajo perspectivas de comprensión del papel de los puertos, de las demandas ambientales y sociales, de las tensiones que la sociedad genera.

3. CIUDADES PORTUARIAS PARA EL S-XXI

En numerosos ámbitos del conocimiento, especialmente en la historia, la geografía y el urbanismo, se ha analizado profundamente la fundación y desarrollo de las ciudades costeras. Muchas ciudades han ligado su razón de ser al mar y otras, en cambio -por diferentes problemas, sobre todo socioeconómicos y territoriales-, han sido ciudades sin vocación marítima. Alicante es indiscutiblemente una ciudad marítima. Su historia más reciente se entiende ligada ineludiblemente a su puerto. El puerto, cuyas obras modernas se inician a mitad del S-XIX, adquiere una planta y desarrollo muy propia en la concepción de aquel momento en las instalaciones portuarias mediterráneas: muelle, mejora y ampliación hasta llegar a conformar el dique de levante y ejecución del contradique encerrando con aquél una dársena. Más tarde se proyecta y ejecuta un antepuerto mediante el desdoblamiento y recrecimiento del dique de levante y las correspondientes ampliaciones de los muelles tanto en el antepuerto como en poniente, tal y como está perfectamente analizado en otros capítulos de esta obra.

En numerosos territorios la vivencia de las ciudades con la mar y su puerto ha estado presente en su economía y en toda su historia, en la expresión artística de su gente de manera continuada. Los espacios portuarios albergan mercancías, el ir y venir de quienes las acarrearán, las tripulaciones... Así, el puerto sirve de entrada a la ciudad y para que las gentes lleguen al mar. El puerto pasa a ser la unión con el mar, su interfaz. Pero además hay espacios membrana, espacios de

tránsito entre la ciudad y su puerto. La ciudad de Alicante -por ejemplo, como muchas de las ciudades portuarias-, ha tenido y cuenta con numerosos elementos de articulación con su puerto. En su origen ciudad amurallada-muelle-castillo es claramente un enclave costero con razón y vocación urbana y comercial con los necesarios elementos defensivos. El contacto con mar y puerto se ha establecido esencialmente a través de tres espacios, que son líneas, zonas, áreas: la playa del Postiguet, la Explanada de España y el Parque de Canalejas. El muelle histórico se ubicó frente a la puerta en la muralla. La zona más al norte se relaciona con el centro histórico y se sitúa al norte del que será más adelante dique y muelle de levante. La zona es ocupada como zona de baños, con balnearios tradicionales, que perduraron hasta 1969. El Postiguet es parte del frente marítimo histórico urbano y la puerta en la muralla se relaciona con la ubicación del muelle, que es el auténtico embrión del puerto. La ciudad tiene extramuros los arrabales de San Francisco y San Antón y se expande más allá de sus murallas que confinan su núcleo histórico. El crecimiento urbano se realiza hacia el interior y el sur por las restricciones físicas existentes. Durante un tiempo se ubica en el Postiguet la estación de clasificación. El ferrocarril, que penetra desde poniente, discurre paralelo a la dársena interior y su espacio propio se delimita por una pequeña verja de madera bien visible en muchas imágenes de la época. Una petición de la Compañía de Ferrocarriles Estratégicos, unido a la resolución adoptada por el Ayuntamiento supuso que en 1945 se formara una comisión para el estudio de la reubicación de la estación de clasificación y el entonces nuevo acceso a CAMPSA. Un acuerdo municipal requería (SUBIRÁ, 1987) la eliminación de la estación de clasificación del Postiguet para poder crear en ese espacio *“...un bello parque que, ... quedará convertido en un espléndido lugar de esparcimiento...”* La conocida Explanada es desde décadas uno de los espacios más emblemáticos de Alicante y área central de la membrana con la dársena interior del puerto. En 1867 comenzaron las obras de construcción de un paseo o parque, que inicialmente se denominó Paseo de Olalde y que el año siguiente se rebautizó como Paseo de los Mártires de la Libertad, en homenaje y recuerdo de decenas de militares que fueron fusilados tras protagonizar una revuelta de carácter progresista encabezada por Pantaleón Boné en 1844. En 1941 se acordó retirar el nombre de Paseo de los Mártires y recuperar el de Explanada de España, nombre que llevó durante algunos años el Paseo de Canalejas. La configuración y diseño de la Explanada –con sus cuatro hileras de palmeras y su característico pavimento, compuesto por piezas de mármol de Novelda de colores rojo, blanco y negro, y que se reproduce en otras áreas del entorno portuario cuando se remodelan-, se llevó adelante en 1959 a instancias del alcalde Agatángelo Soler de acuerdo con el proyecto del arquitecto Francisco Muñoz. Ese diseño, se inspiró en los pavimentos portugueses, concretamente en los de la ciudad de Lisboa en la Plaza del Rossio, el entorno de la Torre de Belem..., y más tarde ese diseño también se aplicó por el diseñador Robert Burle Marx en 1970 en el paseo de la playa de Copacabana. Dicho espacio ha albergado en el tiempo un teatro de verano, de carácter temporal, la concha, donde se realizan conciertos, y es, sin duda uno de los espacios ciudadanos de mayor uso, contiguo a la dársena y, por tanto, vivencialmente ligado al puerto. A poniente de este se estructura el Paseo de Canalejas, con otro pulmón para el esparcimiento urbano, que sigue la otra alineación de la dársena interior.

La transformación de la actividad portuaria y el cambio de su ubicación han comportado, como en numerosos puertos, el traslado de las áreas y equipamientos portuarios y el destino de la dársena y su entorno a uso urbano y ciudadano. En los espacios del muelle de levante, entre la dársena interior y la playa del Postiguet, se ubica el Aparthotel Meliá, un ejemplo más de gestión urbanística indebida. En febrero de 1964 la empresa Urbantusa, del grupo Meliá, solicitó al Puerto de Alicante la autorización para construir un hotel-balneario sobre suelo público ganado al mar en terrenos ganados al mar adosados al Dique de Levante. Dichos terrenos se segregan en 1968 y se inscribe su propiedad a nombre de Urbantusa en 1969, destinándose a la construcción de un hotel-balneario cuya altura no debía ser superior a la del cercano edificio de Aduanas. Siendo la altura construida muy superior a la autorizada se propone y decide en la Comisión de Urbanismo, no obstante, su aprobación al ser informado favorablemente por parte del Ayuntamiento en 1969 tras una petición de informe urgente a los arquitectos municipales fundamentada en el "...interés para la ciudad". El informe técnico señala, sin embargo, los excesos urbanísticos, mientras la decisión de la referida se fundamenta en argumentos de la necesidad de instalaciones hoteleras de gran categoría, encaje con el entorno turístico... Los terrenos más próximos a la dársena y la propia dársena albergan desde finales de la década de 1980 nuevas instalaciones no portuarias, produciéndose el controvertido derribo del edificio de la administración portuaria.

En 1988 la Autoridad Portuaria comenzó la elaboración del Plan Especial del Puerto de Alicante que va incorporar actuaciones de reconversión de la dársena interior. El plan es aprobado en 1992 y seguidamente se desarrolla la intervención en levante, con la dotación de espacios comerciales, de ocio y la construcción de una marina deportiva para más de 800 embarcaciones deportivas y de recreo. En el área de Poniente de la dársena interior se desarrolló a continuación un equipamiento comercial de 42.000 m² -también, como en el caso anterior-, mediante el procedimiento de concesión que quedó inaugurado en el año 2000. Mientras el área de levante tiene un amplio e intenso uso en sus diferentes zonas, y lo ha tenido desde el primer momento, muy seguramente favorecido por contener una diversidad de áreas y usos (espacios ajardinados, aparcamientos, área de restauración y ocio...) su mejor conexión con la ciudad y su mayor proyección hacia otros espacios portuarios también de uso urbano, el centro comercial de poniente languidece. El traslado de las instalaciones del Real Club de Regatas de Alicante a la zona del antiguo varadero, también en poniente de la dársena interior permitió en su día liberar el frente de la dársena para la ciudad. El uso de la dársena para embarcaciones deportivas -a causa de su mayor compatibilidad con el entorno urbano, la demanda y las restricciones de atender la oferta para ese tipo de uso y por razones financieras y económicas de viabilidad de la intervención-, ha sido solución muy frecuentada en numerosas intervenciones de reconversión de espacios portuarios obsoletos. El uso intensivo de la superficie de la dársena es también a veces controvertido, al igual que la desconexión de las soluciones con la memoria histórica o las pérdidas de los espacios públicos. Pero, en todo caso, es cierto que en Alicante también se han acometido importantes y exitosas recuperaciones patrimoniales, tanto de medios materiales (vehículos, balizas...), como también la adecuación de la antigua Lonja de Pescado como espacio expositivo.

El puerto se sigue transformando de manera continua y los espacios dedicados a la terminal de pasaje se reubica, se crean nuevos espacios portuarios para cruceros turísticos, para la zona de utilización para la Volvo Ocean Race... La ciudad sigue utilizando espacios portuarios adicionales, como es el caso de esa zona del transversal, donde ahora se ubican espacios museísticos. Puerto y ciudad han tenido desde la década de 1980 dinámicas acusadamente diferentes. No es que antes hubieran coincidido plenamente en muchos casos, pero la planificación ha sido sectorial. Más allá de la sostenibilidad económica de las intervenciones registradas, en el futuro de la relación del puerto y la ciudad se plantea una actuación de mejora de la calidad ambiental de ambos sistemas. No resulta posible definir soluciones verdaderas y durables separadamente, las soluciones requieren de enfoque conjugado, conjunto, participado socialmente, que garantice, en todo caso, la atención a las necesidades de competitividad del puerto.

Es este un ejemplo, como existen tantos otros, de evolución y transformaciones recientes en ciudades portuarias. En España casos como Barcelona, Bilbao, Málaga, Valencia..., pero también a nivel internacional, Buenos Aires en Puerto Madero, Baltimore, Ciudad del Cabo, Londres... son ejemplos que pueden analizarse para expresar la potencialidad de transformación del territorio, la gestión diversa y las diferencias entre los distintos desarrollos. A partir de la década de 1960 los cambios en la tecnología marítima indujeron nuevas necesidades, que supusieron el crecimiento de nuevas áreas de desarrollo industrial marítimo, al mismo tiempo que el puerto se retiraba de algunos espacios, sobre todo aquellos cosidos a espacios urbanos. Todo ello hace que los puertos modernos se amplíen -con nuevas terminales, accesos y áreas asociadas-, consumiendo grandes superficies terrestres y de lámina de agua mientras que las ciudades suturaban y renovaban sus espacios de contacto con los puertos, los *waterfronts*, dársenas interiores, *docks*...

Ha habido intereses encontrados, usos, espacios y territorio que se demandan y consumen. En las ciudades marítimas los puertos entran en relación con elementos urbanos, condicionando, contribuyendo y orientando el desarrollo de las propias ciudades. La actividad marítima genera efectos encontrados, pero indudablemente ha producido a lo largo del tiempo bienes patrimoniales de enorme importancia social y económica, con influencia diversa y notable en la cultura, el territorio, los recursos y la tecnología. No cabe duda del enorme potencial de rehabilitación que muchas de estas intervenciones poseen, pero también hay que señalar fracasos y desaciertos acometidos a lo largo y ancho de los espacios. Las actuaciones celebradas en el entorno del Puerto de Valencia con motivo de la adecuación para celebrar la 32ª y 33ª edición de la Copa del América, son claro ejemplo de ello.

El 2 de marzo de 2003 la embarcación Alinghi ganaba la 31ª Copa América en Auckland (Nueva Zelanda) representando a la Société Nautique de Genève (SNG), una asociación náutica sin espacio marítimo donde poder desarrollar la siguiente edición de la Copa América y toda su actividad. Era, además, la primera vez que la Copa volvía a Europa, tras la celebración de la primera edición en

1851, y la primera ocasión en que las regatas correspondientes a una defensa, la que realiza en una edición el ganador de la anterior, iban a ser organizadas en Europa. A los pocos días de su victoria, la SNG y Alinghi (junto al *Challenger of Record*, el Golden Gate Yacht Club), anunciaba la creación de una empresa, America's Cup Management (ACM), quien se encargaría de organizar y explotar comercialmente la 32ª Copa América. Ello suponía un cambio sustancial en la historia de la Copa América. Hasta entonces la regata Copa América había sido organizada por el club náutico defensor, mientras que el *Challenger of Record*, primer desafío declarado, se encargaba de gestionar las series eliminatorias, la *Louis Vuitton Cup*, con el resto de *challengers*, para determinar quién se enfrentaría al defensor en la copa. Las dos partes eran totalmente independientes, lo que hacía que se duplicasen esfuerzos, tiempo y generaba en ocasiones conflictos de intereses entre patrocinadores, participantes y espectadores.

ACM se encargó de organizar la 32ª Copa América con una gestión plenamente profesional. Su primera misión, ya en marzo de 2003 con su creación, fue iniciar la selección de la ciudad sede de la celebración de la regata ya que en Ginebra, sede de la SNG, no podía ser. Se prepararon protocolos que exigieron a las posibles candidaturas el trabajo de preparación de proyectos bien estructurados. Fueron numerosas, hasta 60, las ciudades que barajaron la posibilidad de presentarse. Durante los meses de mayo, junio y julio se fueron perfilando los candidatos, a la vez que personal de ACM realizaba las visitas pertinentes a los posibles enclaves. A finales de julio y durante agosto, una vez establecida una primera criba, las ciudades candidatas, con los respectivos clubes náuticos que avalaban las propuestas, fueron citadas en Ginebra para presentar las propuestas y la información solicitada, que comprendía numerosas cuestiones: capacidad hotelera, patrocinadores, medios de transporte, especialmente aéreo, características del campo de regatas de posible uso, instalaciones en puerto y zonas y equipamientos que se pretendía poner al servicio de la regata... En agosto eran cinco las ciudades seleccionadas: Lisboa, Nápoles, Marsella, Valencia y Palma de Mallorca. Esta última quedó descartada en los primeros días del mes de septiembre, con el argumento de que no podía haber dos candidaturas del mismo país, con lo que se zanjaba la pugna política entre E. Zaplana y J. Matas. El miércoles 26 de noviembre la comunidad de la Copa América se reunía en el Hotel Presidente Wilson, al borde del Lago Lemán, con motivo de la ceremonia de anuncio de la sede de la Copa América: Valencia era la elegida, una vez había propuesto abonar un canon de 90 millones de euros a ACM, cantidad extremadamente superior a la que el resto de candidaturas ofrecieron. Las ventajas aducidas decían basarse en la bondad y seguridad de los vientos en el campo de regatas. Más de 300 asistentes se concentraban allí para oír el nombre de la ciudad elegida: representantes de las cuatro ciudades candidatas, Lisboa, Marsella, Nápoles y Valencia, numerosos periodistas, así como una quincena de representantes de sindicatos, entre los que se encontraban grandes estrellas de la Copa: Dennis Conner, Chris Dickson, Brad Butterworth o Jochen Schuemann, invitados de excepción para hacer declaraciones sobre la sede de la Copa en Europa.

El protocolo de la 32ª Copa América introdujo desde 2004 una serie de regatas al año a celebrar en las distintas candidaturas no seleccionadas en el camino hacia la Copa América de 2007. Esas preregatas se desarrollarían a lo largo de una serie de actos, parte de una representación, cada uno de ellos basado en el anterior, con una historia que se desarrollaría sucesivamente en cada evento, hasta el nudo final de las series eliminatorias entre *Challengers*, la Louis Vuitton Cup, y la propia Copa América.

En la Valencia de 2003 sobre el espacio portuario transformado se albergaban proyectos municipales, el denominado Balcón al Mar, que comprendía la dársena interior, cuyo uso portuario se había postrado. Esa dársena podía ser utilizada para ubicar en ella muchas de los equipamientos e instalaciones necesarios para la celebración de la regata. Las tres administraciones, central, autonómica y municipal, crearon en Octubre de 2003 el Consorcio Valencia 2007, cuyo objetivo inmediato era conseguir la designación de Valencia como ciudad sede y, de obtenerla, responsabilizarse de los compromisos adquiridos y facilitar con ello el éxito en el desarrollo de la regata. La obtención de la designación implicó la necesidad de asumir una amplia lista de obligaciones en el contrato de Ciudad Sede con la empresa ACM. La ciudad, la comunidad y España, por su parte, tenían derecho a usar el logo de la regata incluyendo en él la leyenda de “Sede” del mismo en sus promociones institucionales.

Uno de los inconvenientes claros existente en el Puerto de Valencia era que las embarcaciones que compitieran, al igual que las de acompañantes y visitantes, debían hacerse a la mar a través del puerto, coincidiendo e interfiriendo con el tráfico comercial y de pasaje. Tras la designación de Valencia como sede se produjo, en cierto modo, un explicable periodo de indefinición, tanto en la exacta concreción de las obligaciones como en sus vías de financiación. La vida estatutaria del Consorcio se preveía que finalizara con la regata y sus administraciones componentes no tenían consignación presupuestaria para las inversiones, con lo que la indefinición aumentaba. Se unió a todo ello el cambio de signo en el gobierno de la nación surgido tras las elecciones en 2004, el periodo de composición del nuevo Gobierno, el de inicio de su rodaje y el de toma de contacto con el Consorcio. La Autoridad Portuaria de Valencia asumió en ese periodo la redacción de los proyectos del nuevo canal y bocana, iniciando los procesos de licitación para su adjudicación cuando la financiación estuvo definida. Todo eso generó meses de paralización en unas actuaciones que tenían fecha perentoria y un creciente nerviosismo interno, que comenzó a trascender hacia afuera. Finalmente, se produjo el acuerdo político del 18 de octubre de 2004 cuyas principales líneas maestras fueron:

- Compromiso del Gobierno de que el ICO hiciera posible la financiación de las infraestructuras necesarias para dar soporte directo a la regata, mediante un crédito de hasta 500 millones de euros con aval del Estado.
- Hacer posible el retorno de este crédito mediante:
 - La prolongación indefinida de la vida del Consorcio, hasta que hubiera reembolsado el crédito.

- Compromiso de todas las administraciones de poner bajo la gestión del Consorcio, para su posterior explotación y con los títulos de cesión más oportunos, todos los terrenos, instalaciones y espejo de agua que constituían la sede de la regata.
- Modificar la composición del Consejo Rector, con el 50 % de sus miembros designados por la Administración central y el otro 50 % a partes iguales, por las Administraciones autonómica y municipal.

Las obligaciones derivadas del compromiso como sede de la celebración de la 32ª edición de la Copa América consistían especialmente en la prestación de apoyo logístico en materia de seguridad del recinto, control de accesos, emergencias, suministros, señalética en tierra, balizamiento marítimo, etc., apoyo que se desdoblaba en unas prestaciones directas y otras indirectas de intermediación y gestión ante los órganos administrativos con competencia en el desarrollo de la regata. Por otra parte había también la obligación de colaborar en la difusión de la regata, orientada fundamentalmente a la implicación de los ciudadanos valencianos, y todo ello sin competir con la organización en materia de patrocinios comerciales. En general se planteaban problemas derivados de:

- Disposición de terrenos
- Sujeción estricta a la Ley de Contratos del Estado
- Definición inconcreta de necesidades
- Plazos apretados
- Coordinación entre las administraciones

Por su parte ACM mostraba preocupaciones en relación con:

- Concreción de las obligaciones contractuales
- Secuencias de actuación
- Evaluación presupuestaria de necesidades
- Gestiones ante órganos de la Administración
- Plazos de ejecución de las actuaciones

Tras el acuerdo político, el Consorcio Valencia 2007 inició en Noviembre de 2004 la actividad contra reloj para cumplir los compromisos fechados para las pre-regatas de Junio de 2005. Así, se subrogó las contrataciones del nuevo canal y bocana, realizadas por la Autoridad Portuaria, ya financiadas por el Consorcio, se definieron y se proyectaron las obras de adelantamiento de cantiles y las bases para albergar los equipos, el pantalán de megayates y las oficinas de ACM, el centro de voluntarios, la oficina de regatas, y se definió Foredeck y el parque.

El 1 de enero de 2005 no se habían iniciado las obras pero en junio de 2005 se celebraron en Valencia ya las pre-regatas correspondientes a los Actos 4 y 5 de la Copa Louis Vuitton a plena satisfacción de la organización y los equipos en cuanto a la disponibilidad de las infraestructuras comprometidas. La situación planteada había requerido llevar adelante las actuaciones para albergar la celebración, especialmente en el propio puerto, en condiciones muy especiales. Una vez concluidas las ediciones de las regatas celebradas quedan la deuda y el desatino de proseguir con actuaciones que llevan adelante nuevos desarrollos

como el circuito de Fórmula 1, con gastos innecesarios y la ausencia de una mínima planificación.

4. PUERTOS Y CIUDADES EN EL FUTURO

Con motivo del décimo aniversario de la organización internacional RETE se publicó el libro *“La ciudad portuaria del siglo XXI. Nuevos desafíos en la relación puerto ciudad”*. Se presentó a finales de 2011 y fue el resultado del trabajo de una treintena de expertos de Europa, Estados Unidos, Latinoamérica y Japón. Integra en una mirada plural e interdisciplinar las más recientes transformaciones de las ciudades portuarias, con un interesante análisis de la dinámica registrada en estos entornos.

Tratando el desconocimiento mutuo que suele existir entre puertos y ciudades, en relación con el mundo del mañana se afirma (HOYLE, B. en RETE, 2011) que las ciudades deben revisar y acentuar su percepción sobre los puertos y su rol en las economías regionales y nacionales. La interrelación es compleja, suele no ser fácil y se precisa una respuesta local sensible y adecuada para el declive de las áreas portuarias anacrónicas. En todo caso el mismo autor nos recuerda que no siempre ha habido actuaciones, y que además no siempre las actuaciones han comportado éxito, por lo que por madurez es preciso gestionar conjuntamente, aunando de manera cooperativa y positivamente la complementariedad, con y sobre los grados de interdependencia.

Existe un capítulo específico (“Tendencias futuras de la actividad portuaria”: ESTRADA, J.L. en RETE, 2011) dedicado a analizar la evolución futura de las instalaciones, influidas como están por los motores del desarrollo. Así, se describen las “...principales tendencias con influencia directa y/o indirecta en la actividad y desarrollo de los puertos”, señalando como principales:

- De la economía y el comercio internacional: evolución hacia un mercado único, crecimiento del comercio marítimo y efecto importante en el mercado de los países orientales.
- En logística y transporte: mayor peso de los cargadores y operadores logísticos, visión global de la cadena e integración vertical, descentralización de la distribución e intermodalidad creciente.
- En el transporte marítimo y el buque: aumento de los tráficos, concentración de navieras y estrategias de integración, presencia de estibadores globales y de las estrategias de red, gigantismo continuado en las flotas e incremento de la importancia del transbordo de contenedores.
- En la evolución de las mercancías y su forma de presentación, manteniéndose la contenerización y el incremento del tamaño de las unidades.
- En la mejora decidida de los sistemas de información asociados, que llevan a que los puertos sigan siendo elementos centrales que facilitan la información relacionada con su actividad, sumándose rápida y eficazmente a las innovaciones en TIC.

- Nuevas rutas y mejoras: la ampliación del Canal Panamá, la mejora de la navegabilidad del de Suez, el deshielo ártico..., redundarán, a su vez, en efectos sobre el tráfico y las instalaciones.
- Efectos de las políticas de sostenibilidad y medioambientales: las reducciones de emisiones, la transferencia de cargas entre modos transporte, conectividad del sistema portuario, así como la puesta en marcha de procedimientos simplificadores.

Sin duda uno de los aspectos más llamativos es la innovación tecnológica. En años recientes se han venido configurando ejemplos de desarrollos que van a seguir marcando el futuro. Las redes de comunicaciones corporativas, verdadero cordón neurálgico de toda la cadena logística actual, juegan un papel decisivo en la definición de modelos de gestión portuaria modernos y lo seguirán haciendo en el futuro. De esta manera se han desarrollado tecnologías basadas en radiofrecuencia (RFID) e innovadores sistemas de información comunitarios (los PCS o Port Community System) a los que se accede en la red.

Los puertos en el futuro (ESTRADA, J.L. en RETE, 2011) se seguirán caracterizando por ser nodos de las cadenas logísticas, ofreciendo servicios de valor añadido de manera eficiente. Añadirán conectividad y serán polos de crecimiento, centros de eficiencia y productividad, así como de especialización, introduciendo mejoras tecnológicas y, a la vez, puntales de la sostenibilidad. Los incrementos de tráfico y sus características llevarán a que determinados puertos concentren tráficos, generándose una competencia importante entre todos para poder captarlos. El reequilibrio entre modos de transporte seguirá potenciando el tráfico de Short Sea Shipping. La conclusión apunta hacia una mayor integración de los puertos con las ciudades al haberse alcanzado una madurez en la relación que han mantenido con las ciudades y que se ha conducido por distintas fases: desconocimiento y separación, conflicto y confrontación, y colaboración.

La ciudad portuaria ha recibido una atención creciente en las últimas décadas. Sin embargo, no existe una metodología de investigación unificada, con coherencia metodológica y conceptual compartida (DUCRUET, C. en RETE, 2011). Las recientes transformaciones en los puertos, que en muchos casos han supuesto el abandono de numerosos espacios cuyo uso se soslayó, han llevado a un buen número de investigaciones en los siguientes aspectos:

- Análisis de los patrones de uso y teorización del *waterfront* como sistema espacial y funcional.
- Documentación y compilación de casos, y análisis de conflictos en diferentes áreas.
- Crítica al “*Docklands syndrome*”.
- Mecanismos y comparativas sobre los procesos de reconversión.

Se han planteado igualmente otros temas de investigación, haciendo hincapié en la permanencia cultural y económica en la interdependencia puerto-ciudad, mientras que está pendiente profundizar en la cuantificación de tráficos y en la determinación de la influencia mutua, así como en la evaluación de efectos de intervenciones de reconversión de espacios portuarios, para ser útiles en el futuro.

5. VECTORES DE CAMBIO EN EL S-XXI

Sin embargo, lo importante es saber atisbar cuál es el futuro, qué tendencias podemos encontrarnos y adelantarnos a ellas para poder adaptarnos. Es este un momento de cambio acelerado, de aparición de novedades tecnológicas que pueden revolucionar la situación, de cambios profundos en la administración de lo público, etc. El contenedor ha revolucionado y modificado completamente el tráfico marítimo: su principio se concibe por Malcom Mac Lean en 1963, el buque *Container Venturer*, se construye en 1958 para navegar entre Inglaterra e Irlanda del Norte y poco más tarde se empiezan a generar movimientos entre puertos norteamericanos. Su eclosión es rápida, a partir de la década de 1980 en Europa y desde entonces los tráficos son continuamente crecientes y ha supuesto declives importantes y cambios profundos en numerosos puertos. La aparición y profusión de las tecnologías de comunicación es otro ejemplo de desencadenante de cambio reciente, como los cambios económicos, políticos y sociales recientes. El futuro señala incertidumbres, pero, sobre todo, cambios de rapidez creciente. No hay duda de que la innovación tecnológica va a seguir produciéndolos, de igual manera que la sostenibilidad va a seguir siendo principio de actuaciones. Algunos de los cambios son, sin embargo, externos, en los que no cabe influir: seguirá el *aplanamiento* del mundo, el aumento del comercio internacional, las estrategias de asociación, de sistemas portuarios..., pero se darán también procesos de reindustrialización, como los que se inician ya en Europa y EEUU, y la aparición de nuevos países fuertes. Tras la asunción del cambio climático las estrategias pasan por las apuestas por un cambio de lógica, la mitigación de sus efectos. En el transporte se mantendrá tenderá de manera creciente a la integración de las cadenas de valor y los cambios también se anuncian con la ampliación del canal de Panamá o la apertura de nuevas rutas marítimas en el Ártico.

Los comportamientos y patrones sociales se modifican, pero hay aspectos y vectores constantes a lo largo del mundo. La ocupación demográfica intensa en las áreas litorales sigue manteniendo concentraciones relevantes que pueden acarrear problemas de gobernanza y llegan a suponer determinados planteamientos de modelos alternativos, nuevos modelos de consumo y comercio. Parece imparable el traspaso de la gestión de lo público a lo privado, un papel creciente de la iniciativa privada, lo que no debe suponer la pérdida o cambio del concepto de servicio público necesario. Los problemas y cuestiones que se plantean son obviamente diferentes porque son distintas las escalas, pero la actitud de los puertos pasa por ser más proactiva que pasiva, integrando los agentes participantes en una gestión que se requiere transparente. La relevancia global de las ciudades portuarias va a seguir siendo un hecho, pero las tendencias para un futuro inmediato van a establecer nuevas jerarquías portuarias, como ha venido pasando desde siempre con los puertos que pueden y se adaptan a las nuevas situaciones y aquellos otros que finalmente no lo hacen.

Por una parte es indispensable que el puerto mantenga una buena conectividad, con mayor accesibilidad para personas y mercancías. Pero a la vez, esa doble

función de los puertos, como nodo de encuentro de flujos y como lugar, tendrá vertientes diferentes: la actualidad y adaptación de los entornos urbanos requiere que se trate como espacio tecnológico, pero a la vez como espacio de conocimiento, de innovación, de consumo, como recurso turístico. El puerto y sus dos componentes, operativa y como lugar, va a requerir soluciones de planificación y gestión conjunta, participada y colaborativa que evite tensiones y trate de establecer soluciones. El puerto en una ciudad marítima es depositario de la identidad marítima lo que exige que entre puerto, ciudad y ciudadanos se establezca en el futuro cómo gestionar la herencia del pasado, priorizar los objetivos presentes y afrontar los retos futuros.

6. EN GENERAL

Es oportuno atisbar algunas ideas y cuestiones de carácter general. Aunque realmente no se puede hablar de una situación estable, los cambios generales en las últimas décadas han transformado muchos de los hábitos, sistemas y el pensamiento. Tras el periodo de estabilización posterior a la segunda gran guerra mundial, en los ochenta del siglo pasado se empieza a gestar un escenario global, una integración planetaria (TAMAMES, 1991). Las amenazas para el planeta que se enuncian son de índole ecológica (el deterioro de la capa de ozono, de la Amazonia, la deforestación por la lluvia ácida y los incendios, la desertificación, la contaminación o la falta de conciencia ambiental), pero también, en la línea malthusiana, la amenaza del reloj demográfico: la población, el subdesarrollo y el dualismo norte-sur. Se ha evolucionado del Homo tecnologicus al Homo ecologicus, y a la vez la representación política se cuestiona, se aceleran las visiones minimizadoras del Estado moderno y se establecen, en consecuencia, límites a la democracia. Mientras se configuran nuevos poderes políticos y económicos, la historia, el pensamiento y el futuro parecen tender hacia un nuevo gobierno de la humanidad.

Precisamente para poder entender la globalización y sus consecuencias (FRIEDMAN, 2007) se explican diez fuerzas que aplanaron la Tierra: la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 supuso una inflexión en la historia reciente; la salida de Netscape a bolsa y la rápida y sencilla difusión de internet; las aplicaciones de trabajo y la conectividad para las distintas etapas que configuran el flujo de trabajo; el acceso libre a los códigos fuente y los cambios en las formas de trabajo, especialmente la colaboración auto-organizada; la subcontratación y la deslocalización, el traslado de la producción para reducir sus costes; la nueva organización de la cadena de suministros, asumiendo la diversidad de origen de proveedores; la omnipresencia e importancia de las cadenas de transporte; el acceso libre y sin casi limitaciones a la información; la revolución constante y la ampliación y renovación en las tecnologías. En opinión de FRIEDMAN en estos momentos se da una triple convergencia: nuevos jugadores, nuevo terreno de juego, y nuevos procesos y hábitos de colaboración. La historia reciente ha contrapuesto el 9/11 (la caída del Muro de Berlín) al 11/9 (el atentado contra las Torres Gemelas). La imaginación del ser humano y la innovación han cobrado una extrema importancia, más que nunca.

El reconocimiento de que en las décadas recientes se han producido cambios revolucionarios es unánime. La imprenta permitió en su día la difusión de la cultura. Los beneficios del conocimiento derivados de la concepción del alfabeto solo pudieron masificarse cuando se crearon determinadas tecnologías intelectuales para la transcripción, producción y distribución de obras. Las herramientas de la mente humana (CARR, 2011; FROMMER, 2011) han posibilitado la concepción artificial, los procesos intelectuales de transformación y abstracción, generando técnicas y modos de representación (el reloj, la cartografía...). Existen cuatro categorías de tecnologías, según sus formas de ampliar la capacidad humana: las que aumentan la fuerza y la resistencia físicas, las destrezas y las capacidades de recuperación; las que incrementan el alcance o la sensibilidad de los sentidos; el tercer grupo permite actuar sobre la naturaleza para atender mejor las necesidades; y por último, las intelectuales, que sirven para reforzar o ampliar la capacidad mental. En estos momentos parece estar generándose un rediseño del cerebro humano a raíz de la focalización en la percepción visual y de la evolución en los mensajes, y modificaciones neuronales que se asocian a una mayor simplificación y superficialidad en la actividad, tras haber superado la tradición intelectual de solitaria concentración en una tarea, pasando en la actualidad a la multitarea, al malabarismo.

La situación de crisis actual afecta al pensamiento, los usos, la política y especialmente al ámbito social. Arranca (FONTANA, 2013) en la década de los setenta del S-XX, *“...cuando se rompen las reglas que habían alimentado la ilusión de un mundo que evolucionaba hacia un progreso continuado...”*. Se basa en la depredación y la voracidad, también en la crisis financiera y en las enormes dudas que genera un sistema que genera un mundo con desigualdades crecientes, en el que han aparecido resistencias y protestas con nuevos formatos. La visión y el análisis de esta situación llevan a otras miradas, que ocasionalmente enfocan el ayer, otros entornos (DIAMOND, 2013), apreciando las ventajas del mundo moderno (comodidad, salud, versatilidad, integración, paz...) e intentando conjugarlas con las tradicionales (vínculos sociales, multilingüismo, sentido emocional...). Otras perspectivas (PORATTI, 2013) tienen frecuentemente enfoques apologéticos. Sin duda que se producen constantemente elementos de cambio: en la ingeniería lo fueron los nuevos materiales (acero, carbono, hormigón...), en el transporte aéreo la aparición del *low cost*, el TAC o el antibiótico en la medicina,... En la arquitectura y la ciudad el uso y aplicación de programas aeroespaciales ha marcado una referencia ineludible, como lo fue en su día también el ascensor.

7. PARA CONCLUIR

Desde el punto de vista de planeamiento, lo importante es saber atisbar cuál es el futuro, qué tendencias podemos encontrarnos y adelantarnos a ellas para poder adaptarnos. Es este un momento de cambio acelerado, de aparición de novedades tecnológicas que revolucionan la situación, de cambios profundos en la administración de lo público, etc. El contenedor revolucionó el tráfico marítimo. Su eclosión fue rápida y desde entonces los tráficos son continuamente crecientes y ha supuesto declives importantes y cambios profundos en numerosos

puertos. La aparición y profusión de las tecnologías de comunicación es otro ejemplo de desencadenante de cambio último, como los cambios económicos, políticos y sociales recientes. El futuro señala incertidumbres pero, sobre todo, cambios de rapidez creciente. No hay duda de que la innovación tecnológica va a seguir produciéndolos, de igual manera que la sostenibilidad va a seguir siendo principio de actuaciones. Algunos de los cambios son, sin embargo, externos: seguirá el aplanamiento del mundo, el aumento del comercio internacional, las estrategias de asociación de sistemas portuarios..., pero se darán también procesos de reindustrialización, como los que se inician ya en Europa y EEUU, y la aparición de nuevos países fuertes. Tras la asunción del cambio climático las estrategias pasan por las apuestas por un cambio de lógica, la mitigación de sus efectos. En el transporte se tenderá de manera creciente a la integración de las cadenas de valor y los cambios también se anuncian con la ampliación del canal de Panamá o la apertura de nuevas rutas marítimas en el Ártico.

Los comportamientos y patrones sociales se modifican, pero hay aspectos y vectores constantes a lo largo del mundo. La ocupación demográfica intensa en las áreas litorales sigue manteniendo concentraciones relevantes que pueden acarrear problemas de gobernanza y llegan a suponer determinados planteamientos de modelos alternativos, nuevos modelos de consumo y comercio. Parece imparable el traspaso de la gestión de lo público a lo privado, un papel creciente de la iniciativa privada, lo que no debe suponer la pérdida o cambio del concepto de servicio público necesario. Los problemas y cuestiones que se plantean son obviamente diferentes porque son distintas las escalas, pero la actitud de los puertos pasa por ser más proactiva que pasiva, integrando los agentes participantes en una gestión que se requiere transparente. La relevancia global de las ciudades portuarias va a seguir siendo un hecho, pero las tendencias para un futuro inmediato van a establecer nuevas jerarquías portuarias, como ha venido pasando desde siempre con los puertos que pueden y se adaptan a las nuevas situaciones y aquellos otros que finalmente no lo hacen.

Por una parte es indispensable que el puerto mantenga una buena conectividad, con mayor accesibilidad para personas y mercancías. Pero a la vez, esa doble función de los puertos, como nodo de encuentro de flujos y como lugar, tendrá vertientes diferentes: la actualidad y adaptación de los entornos urbanos requiere que se trate como espacio tecnológico, pero a la vez como espacio de conocimiento, de innovación, de consumo, como recurso turístico. El puerto y sus componentes van a requerir soluciones de planificación y gestión conjunta, participada y colaborativa que evite tensiones y trate de establecer soluciones. El puerto en una ciudad marítima es depositario de la identidad marítima lo que exige que, entre puerto, ciudad y ciudadanos, se establezca en el futuro cómo gestionar la herencia del pasado, priorizar los objetivos presentes y afrontar los retos futuros.

BIBLIOGRAFÍA

AIVP (2006): "Guide des bonnes pratiques. Stratégies de transformation des sites portuaires délaissés, interfaces et intermédiaires entre la ville et le port". Programme UrbAI, Réseau nº7. Projet soutenu par la Commission Européenne et piloté par la ville de Marseille (France). Marseille

BRUTTOMESSO, R. (2010): "For a history of the port city. From the origins to the industrial age". Portus nº 19, Port cities: globalisation and sustainable Development, pp 8-13. ISSN 1825-9561.

CARR, N. (2011). "Superficiales". Taurus Pensamiento. Santillana. ISBN 978-84-306-0812-6

DIAMOND, J. (2013). "El mundo hasta ayer". Debate. Barcelona. ISBN 978-84-9992-319-2

FONTANA, J. (2013). "El futuro es un país extraño". Ed. Pasado & Presente. Barcelona. ISBN 978-84-939863-5-3

FRIEDMAN, T. (2007). "La tierra es plana". MR Ediciones. Madrid. ISBN 978-84-270-3222-4

FROMMER, F. (2011). "El pensamiento power point". Ed. Península. Barcelona. ISBN 978-84-9942-109-4

GRAS, P.; SIMONTI, F. (2013): "Storia dei porti. Declino e rinascita delle città portuali". 335 pp. Odoja SRL, Bologna. ISBN 978-88-6288-187-6.

NAVARRO VERA, J.R. (2005): "Alicante. City and port, a shared destiny". Portus nº 10, The waterfront, between urban planning and port planning, pp 48-51. ISSN 1825-9561.

PORATTI, G. G. (2013). "El shock del S-XXI". Ed. Rod Universitaria. Buenos Aires. Internet

RETE (2011): "The port city of the XXIst century. New challenges in the relationship between port and city". Varios autores. 383 pp. Venecia. ISBN 978-88-906509-0-1.

TAMAMES, R. (1991). "Un nuevo orden mundial". Espasa Calpe. Madrid. ISBN 84-239-2459-9

RELATORÍA ÁREA TEMÁTICA C: REGENERACIÓN, REHABILITACIÓN, Y RENOVACIÓN TERRITORIAL Y URBANA COMO BASES PARA UN NUEVO DESARROLLO

*Teresa Arenillas Parra**

**(Arquitecta*

Presidenta del Club de Debates Urbanos))

1. CONDICIONES DE PARTIDA.

Afrontamos un cambio de época en el que los retos socioeconómicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas globales y locales. Y el territorio, las ciudades y la ciudadanía constituyen piezas claves de ese cambio. En los próximos años los modelos territoriales y urbanos, la energía, la edificación y la movilidad han de redefinirse para conseguir resolver las necesidades sociales sin exclusiones, reduciendo a la vez su carga ambiental. La mejora de la inserción de las ciudades y del territorio en la biosfera se ha convertido en un objetivo irrenunciable y ello significa trabajar con nuevos objetivos y visiones para los horizontes del 2020 y del 2050. Como se ha señalado anteriormente, el Patrimonio territorial y urbano disponible es de un valor indudable, pero el sobredimensionamiento de algunos de los elementos que constituyen el denominado “capital productivo” respecto a la demanda de nuevos hogares o actividades productivas, ya sea en cuanto a suelo urbanizable, urbano o edificado en muchas ciudades, al sobredimensionamiento de infraestructuras, o la inadecuación de mucho de ese patrimonio productivo a las nuevas necesidades de eficiencia energética, de integración y cohesión social, o de adaptación a las necesidades productivas de la sociedad del Cambio Global, obligan a una nueva perspectiva en la que el papel de la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben jugar un papel fundamental como bases para un nuevo Desarrollo. En este epígrafe se recogerán ponencias y comunicaciones sobre Estrategias, Políticas, Planes o Mecanismos de Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo, bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente, incluyendo específicamente las áreas:

- Regeneración y rehabilitación urbana integrada de ciudades y barrios urbanos.
- Regeneración energética y sostenibilidad ambiental.
- Movilidad sostenible.
- El papel del comercio, equipamientos y servicios públicos en la calidad urbana.
- Programas de regeneración para la cohesión socioeconómica. El papel de las haciendas locales

2. INTRODUCCIÓN

El área C de este Congreso tiene por objeto la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Territorial y Urbana como bases para un nuevo desarrollo.

Se trataría por tanto de una asamblea cuyo objetivo es deliberar, con una base lo mas científica posible, sobre cómo llevar a cabo ese tipo de intervenciones en el territorio y en la ciudad para conducirnos a un nuevo modelo de desarrollo mas compatible con lo que hemos denominado desarrollo sostenible, esto es con "*un nuevo equilibrio capaz de satisfacer las necesidades del presente sin poner en entredicho la posibilidad de responder a las necesidades de generaciones futuras*" (Brundtland 1987) y sobre todo que tenga en su prioridad a todas las personas y su bienestar y en consecuencia que aborde la cuestión de los límites y la cuestión del reparto.

Buscamos en definitiva propuestas territoriales y urbanas alternativas a los efectos perversos de la globalización que se manifiestan (en palabras de Harvey) *tanto en procesos de gentrificación y especialización de las áreas centrales como en los territorios periféricos dónde la ciudad se disuelve.*

En algún punto de su libro "Ciudades rebeldes" nos dice: "*La creación de nuevas geografías urbanas bajo el capitalismo supone inevitablemente desplazamiento y desposesión, como horrorosa imagen especular de la absorción del capital excedente mediante el desarrollo urbano*"....." *Los procesos de destrucción creativa implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad, reconfigurando la ciudad de acuerdo a los intereses de los promotores inmobiliarios, mientras sigue vendiéndose como lugar óptimo para los grandes negocios y un destino fantástico para los turistas, convirtiendo partes de la ciudad en un lugar de acceso restringido para los ricos , mientras los pobres son desplazados a las periferias*".

Las palabras rehabilitación, regeneración , renovación son palabras polisémicas. La última vinculada en general a la idea de *sventramento o renewal* , de clara connotación destructora de la ciudad existente y el patrimonio edificado, mientras la regeneración tendría un significado social y ambiental mas amplio y la rehabilitación quedaría en parte asociada a lo físico, sin que nada de esto sea necesariamente siempre así.

Un breve recordatorio de la historia próxima de este tipo de intervenciones podría situarnos en su concepto, al menos teórico, actual.

Si regenerar la ciudad en el siglo XIX significó en muchas ocasiones destruirla físicamente, en parte con el objetivo de recomponerla social y económicamente (procesos de reformas higienistas tipo Haussmann), el siglo XX intensifica la dinámica precedente con las operaciones denominadas de *sventramento o renewal* según lo distintos lugares pero que coinciden en la destrucción de la ciudad existente y consecuentemente del patrimonio edificado. Esta destrucción masiva alertará a algunos en un momento dado simultaneándose desde entonces, la destrucción, con las primeras declaraciones de núcleos urbanos

históricos protegidos en los que en general, como veremos tampoco se resolverá el tema de expulsión de la población.

Las operaciones de renovación, que a partir de mediados del siglo XX es paralela a la expansión urbana en auge, se producen de modo intermitente según los ciclos económicos ya que las crisis son más partidarias de la conservación pero, en general, el siglo XX considera la ciudad consolidada como espacio de oportunidad económica aprovechando sus rentas de posición y expulsando por tanto a los grupos más desfavorecidos.

No es hasta mediados del siglo XX cuando aparecen algunas alternativas a ese mecanismo generalizado. El Ayuntamiento de la ciudad de Bolonia es quien a principios de los años sesenta afronta el reto de conservar el tejido urbano de una ciudad histórica en su conjunto con la idea conservar la estructura urbana, el patrimonio, los usos, y sobre todo la población, con aquellas famosas cinco salvaguardias : pública, social, productiva, ambiental y programática.

Este concepto integrado de entendimiento de los cascos históricos, incluido el mantenimiento de la población, se trasladará a la "Carta de Ámsterdam del Patrimonio Arquitectónico" de 1975 y de ahí pasará a los primeros programas piloto españoles de rehabilitación integrada de centros históricos urbanos y rurales de finales de los 70 y primeros 80 donde es una preocupación general, manifestada por todos los documentos, además de la conservación del tejido urbano integrado, la del mantenimiento de la población residente, objetivo no alcanzado en casi ninguna de las ocasiones. Todos los textos que analizaron aquellos documentos concluían que habíamos avanzado en el modo de intervenir en lo físico, en la mejor calidad arquitectónica, pero no en lo social y muchos de estos núcleos quedaban como centros turísticos absolutamente gentrificados.

También Campos Venuti, treinta años después de la operación de Bolonia, la analiza y concluye que hubo muchas cosas que no salieron como debían, entre otras el problema del mantenimiento de la población. Pero entiende que, en algún grado, es inevitable cierta transformación, sobre todo con la incorporación de jóvenes, para no desembocar en una población envejecida, pero en cambio cree que es crucial la salvaguardia funcional con el mantenimiento de los usos de, vivienda, pequeño comercio y artesanado de servicios.

La Regeneración Urbana Integrada y la Rehabilitación de Edificios, no son por tanto tampoco algo nuevo aunque ahora adquieran un especial protagonismo ligado a la crisis actual económica, inmobiliaria y ambiental, al igual que su anterior auge estuvo vinculado a la crisis del petróleo del 73.

Nuestra legislación estatal ya recoge desde 1983 en el primer "Decreto de Rehabilitación" la figura de las ARIS (Áreas de Rehabilitación Integrada), sin duda derivadas de los ejemplos italianos de conservación del patrimonio pero incluyen no solo los centros históricos sino también los barrios desfavorecidos, otra cosa es el escaso desarrollo que en ese momento tuvieron.

A este discurso de rehabilitación urbana muy vinculado en origen a la evolución de los conceptos de conservación del patrimonio se vendrá a solapar un largo proceso de debate europeo sobre la sostenibilidad urbana, surgido con posterioridad a la definición de “desarrollo sostenible” del informe Brundtland o al concepto de huella ecológica. Es un modelo que se va construyendo a través de documentos como el propio Tratado de la UE de 1992, El Quinto Programa de 1993, La carta de Aalborg de 1994, el documento “Hacia una política urbana” de 1997, la “Estrategia territorial” de 1999, la carta de Leipzig de 2007 o los mas próximos como la “Estrategia Europa 2020” elaborada en 2010 y la Declaración posterior de Toledo también de 2010.

Estos documentos van fijando con mas o menos acierto algunas de las ideas que se irán consolidando en el debate abierto sobre los retos y las oportunidades de nuestras ciudades y nuestro territorio hacia un futuro menos insostenible que el actual. Y todos ellos hablan del impulso de los valores de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social como las tres “patas” fundamentales e inseparables de todo este discurso de la sostenibilidad. A estas “tres patas” iniciales se unirán lo cultural y la gobernanza como dos cualidades también imprescindibles.

El conjunto de estos textos nos conduce a la construcción de un modelo urbano compacto, complejo, diverso, respetuoso con su entorno, bien diseñado, poco consumidor de suelo, agua, energía y otros recursos, poco productor de residuos y que da clara prioridad a la implicación de los ciudadanos, al gobierno integrado de la ciudad y a la evaluación de los resultados obtenidos en cualquier plan o proyecto.

Derivada por tanto de forma mas inmediata de la carta de Leipzig, que hacía hincapié en los barrios desfavorecidos, y de la “estrategia Europa 2020”, la “Declaración de Toledo” de 2010 tiene como eje central la “Regeneración Urbana Integrada” como proceso planificado, que ha de superar los esquemas parciales, para abordar la ciudad como un todo funcional con el objetivo de equilibrar y desarrollar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas impulsando a la vez una mayor eco-eficiencia ambiental.

La Directiva Energética de 2012 con rango mas ejecutivo pondrá en primera plana todo lo relacionado con la rehabilitación e incluso renovación energética.

Finalmente, la "Carta de Ginebra sobre Vivienda Sostenible" de 2014, de la ECE resume el papel clave de la vivienda sostenible para la vida humana y establece cuatro principios: de protección medioambiental; económicos; de inclusión social y participación; y culturales, todos ellos acordes con el razonamiento hasta aquí elaborado por los distintos documentos enunciados.

Pero toda esta elaboración teórica, o de enunciado de principios, quizá con excesivos documentos, no han conseguido, de momento, los efectos deseados o al menos eso parecen reflejar las conclusiones de una encuesta europea sobre Regeneración Urbana, elaborada en 2010 por el Instituto Universitario de Urbanística de Valladolid cuyos resultados se sintetizan a continuación.

Concluye la encuesta que:

1- La Regeneración Urbana Integrada no es un campo disciplinar consolidado. Hay gran diversidad en las fórmulas de intervención.

2- No hay aproximación global a la ciudad en su conjunto. No se avalúan los efectos de las acciones sobre el conjunto la ciudad e incluso sobre el barrio en el que se interviene.

3- En todos los casos son enfoques muy fragmentados y parciales o sectoriales. Se concreta en ámbitos muy particulares y con objetivos específicos como turismo, vivienda , transporte etc. Unas veces son intervenciones físicas y otras sociales o económicas. Raramente se integran ambas.

4- Todas la operaciones de Regeneración Urbana se agrupan en realidad en torno a dos tipos fundamentales :

4.1- Acciones sobre áreas centrales : cascos históricos o espacios en declive de la ciudad tradicional con posición central. Los resultados son de clara gentrificación (sustitución de la población) y expulsión de actividades tradicionales. Suelen intervenir promotores privados en operaciones mixtas, con transferencias importantes de recursos públicos a operadores privados. Cursan con desalojos, alza de valores inmobiliarios, exclusión de los estratos de población mas modestos y de las actividades menos competitivas. No suele haber evaluación de efectos a medio y largo plazo y por otra parte suelen valorarse positivamente en los cuestionarios.

4.2- Acciones en barrios vulnerables o desfavorecidos. Son operaciones de normalización que intentan igualar las condiciones de determinados barrios a un rango medio, mitigando los conflictos sociales. Se actúa sobre todo en vivienda, educación, espacio público y transporte. Con frecuencia se relacionan con integración de inmigrantes. Son operaciones de escaso interés inmobiliario y casi siempre de intervención pública y a veces con la colaboración de usuarios propietarios. Suelen mantener las condiciones demográficas y sociales de origen y por tanto la consolidación del estrato social previamente estratificado.

Hay algunas intervenciones que podrían clasificarse de carácter intermedio entre las 4.1 y 4.2 enunciadas, aunque sus efectos reales las sitúan mas cerca del primer grupo. Son áreas obsoletas, muchas industriales, que han adquirido posiciones centrales en la ciudad, con población vulnerable pero posición central, que suelen resolverse a favor de lo segundo, con gentrificación y cambios de actividad.

5- Pervive la ciudad como instrumento económico frente a su consideración como organismo social. Además, estos tejidos intervenidos se vuelven mas productivos o rentables a corto plazo, pero económicamente menos sostenibles y mas gravosos a largo plazo para el resto de la ciudad.

El resultado de esta encuesta es una razón mas para reclamar una aproximación global y verdaderamente integrada o de estrategia de ciudad en su conjunto, para sugerir principios de equilibrio, complejidad y eficiencia sostenible en la práctica de de la "regeneración urbana integrada", incorporando al desarrollo urbano y territorial la regeneración de la ciudad existente.

Y para concluir esta introducción se dejan enunciadas algunas de las preguntas que quizá debería preguntarse este Congreso en torno a la Regeneración, Rehabilitación y Renovación Territorial y Urbanas como bases para un nuevo desarrollo.

PAPEL DE LA REGENERACIÓN URBANA

¿Tiene la regeneración urbana integrada un papel sólo de intervención física (en los edificios y el espacio público) o debe ser consustancial lo económico, social , ambiental, cultural y de gobernanza?

¿Qué papel puede jugar la regeneración urbana integrada en la posibilidad de que las actividades productivas de tipo industrial e incluso la agricultura de proximidad permanezcan?

¿La ciudad debe seguir basada en una economía rentista (renta inmobiliaria y de posición y renta turística) o debe buscar una función productiva y social?

¿Políticas de vivienda y políticas de ciudad deben ser indisociables?

MARCO REGULADOR

El marco regulador normativo y económico -financiero de la Regeneración Urbana : Ley de las 3R, otras normativas, ayudas económicas de distintos niveles, intervención de los sectores privados etc. ¿Son solo remoción de obstáculos para cualquier tipo de intervención o marco de acción sostenible?

QUIEN DECIDE

¿Quien decide los momentos, lugares y modos de las intervenciones? Función pública dirigida a intereses comunes, participación ciudadana, colaboración privada etc.

TIPOLOGÍA DE INTERVENCIONES

* El papel y protagonismo de la rehabilitación energética.

* Rehabilitación dispersa /Áreas Integradas con objetivos sectoriales /Áreas integradas con objetivos integrados.

*a) Espacios de Centralidad b) Barrios vulnerables c/ Tipologías mixtas d) El disperso.

* Visión urbana conjunta. La integración en el planeamiento urbano y territorial y evaluación de resultados.

FRACASO DE LA REHABILITACIÓN?

¿Y si no se rehabilita de modo integrado? ¿La intervención en la ciudad consolidada y en el territorio será solo a través de operaciones de oportunidad especulativa ?

Como reflexión final, señalar los elementos que apunta Bernardo Secchi en su último libro como los aspectos mas relevantes de la *nueva cuestión urbana*, elementos de consideración imprescindible como bases para un nuevo desarrollo. Estos serían : *"la desigualdad social y su modo de dar lugar a formas evidentes de injusticia espacial, junto a las consecuencias del cambio climático y a los problemas relativos a una concepción de la movilidad como parte integrante de los derechos ciudadanos"*.

3. RELACIÓN DE PONENCIAS

El área C del Congreso asume finalmente 27 textos, que corresponde a 19 ponencias y 8 comunicaciones.

La realidad es que casi ninguno de los apartados enunciados en el programa ha merecido mucha atención por parte de los ponentes de modo estricto, sino que han preferido diversas aproximaciones periféricas a la cuestión. Quizá ha influido en ello dos o tres Congresos o actuaciones seguidos, bastante recientes, ocupándose de temas similares como el SB14 celebrado en Barcelona muy vinculado a los temas energéticos, el nº 179 de la revista Ciudad y Territorio de primavera de 2014 dedicado íntegramente al tema o el propio Congreso del CONAMA con el que nos solapamos con talleres dirigidos a la financiación, a la participación de los usuarios y al modelo de negocio.

No obstante, o gracias a esta circunstancia, la aportación multidisciplinar ha permitido distintos enfoques que amplían y enriquecen el debate y ponen de manifiesto la dificultad de las visiones integradas.

Algunos de los textos recibidos abordan propuestas metodológicas, otros son mas analíticos y otros puramente descriptivos y podrían haber sido agrupados por diversos criterios pero finalmente se ha hecho por los asuntos de los que se ocupan, mas allá de que hayan sido tratados de un modo u otro.

Así, seis textos se refieren a los espacios libres y su relación con la ciudad; tres son análisis de carácter general; tres abordan cuestiones de accesibilidad y movilidad; otros tres se ocupan de la regeneración de barrios a distinta escala; cinco pares de escritos se dedican respectivamente a : políticas de regeneración en determinadas autonomías, procesos de participación ciudadana, el medioambiente en la ciudad, el retorno de la industria a la ciudad y en quinto lugar, las ciudades medias. Por último hay una comunicación referida a la difusión de centralidad a través de equipamientos y otra que cuestiona un artículo concreto de la Ley de la RRR ,ley 8/2013

3.1. Espacios libres

El tratamiento de los espacios libres como parte indispensable de la regeneración urbana se aborda desde enfoques distintos según que los ponentes sean geógrafos, ambientalistas o arquitectos.

Desde geógrafos, ambientalistas o agrónomos se da una visión más pegada al valor del medio físico y desde los arquitectos (en este caso tres arquitectas) un enfoque de relación humana y acupuntura urbana, aún sin olvidar la componente medioambiental.

Así, Jesús Santiago hace una interesante aproximación metodológica, a través de la ecología del paisaje, orientada a evaluar los "servicios ambientales" -los beneficios que los sistemas ecológicos aportan a la sociedad- del espacio libre metropolitano y su consideración como sistema, como estructura. Su imprescindible necesidad para la calidad medioambiental y paisajística del territorio y la ciudad.

Pedro Molina y Ana Berrocal centran su atención en los eriales y zonas libres del norte de la ciudad de Madrid como oportunidad para conservar la biodiversidad urbana. Alertan sobre la necesidad de analizar con detalle sus características y valores eco-paisajísticos antes de su transformación.

Josep Montasell y Sonia Collau se proponen el interesante reto de abordar un nuevo modelo de ciudad-región sostenible que incluya el vector alimentario en la planificación urbana y territorial como parte fundamental del metabolismo urbano. Reto interesante en torno a la agricultura de proximidad que al final solo queda enunciado.

Bajando a una escala de mayor detalle, Rita Montfort señala 15 acciones que entiende imprescindibles para mejorar el espacio público en la línea de la sostenibilidad. Son pequeñas actuaciones temporales o definitivas, según los casos, que a modo de acupuntura urbana mejoren el espacio público y difundan la calidad urbana.

Y en esta línea de acupuntura urbana, dos textos más, el de Teresa Pazos que relata la recuperación de los patios interiores del ensanche de Barcelona como reutilización de patrimonio urbano y reconquista del espacio público de proximidad, y el de M^a Fernanda León que expone el caso de "El Barranco", espacio libre de borde de la ciudad de Cuenca en Ecuador, cuya rehabilitación se ha convertido en catalizador de pequeñas intervenciones de mejora de los espacios públicos adyacentes, en difusor de nuevas intervenciones.

También en relación con la acupuntura urbana, más allá de los espacios libres, la comunicación de Vicente Benito y Guillermo Morales destaca la importancia de la implantación de servicios universitarios en el Sur Metropolitano Madrileño que han sido catalizadores de regeneración de entornos urbanos en ámbitos de Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe o Leganés, creando nuevas centralidades y canalizando importantes flujos de movilidad.

3.2. Accesibilidad y movilidad.

De la accesibilidad y movilidad como temas centrales de la ciudad sostenible se han ocupado tres textos desde enfoques diversos.

Dos de ellos afrontan el problema del disperso y un tercero se ocupa de la evaluación ambiental mediante indicadores para abordar la eficiencia energética de la movilidad urbana aplicada al ejemplo concreto de la instalación de un metro ligero en el Área Metropolitana de Granada, con resultados de evaluación positivos.

Los textos que se ocupan del problema del disperso, de la reciente ocupación masiva y desordenada del territorio, lo hacen desde visiones diferentes. Mientras Armando Ortuño y otros desgranán el método TOD e intentan aplicarlo, en un ejercicio teórico, entre San Vicente de Raspeig y la universidad de Alicante, buscando nodos de concentración de actividades y de densidad (dónde no sea necesario el transporte en vehículo individual) a lo largo de una línea de tranvía, la solución propugnada por Martín Barreiro en la península de Morrazo en Vigo, va en la línea de construir lo que denomina "caminos seguros" en el difuso gallego, como alternativa al desarrollo actual pero sin negar el disperso. Deja algunas incógnitas por resolver.

3.3. Regeneración de barrios.

Tres ponencias se refieren a la regeneración de barrios entendiendo estos como unidad en su conjunto e intentando abordar variables físicas, económicas, sociales o ambientales. Se trata en cualquier caso de problemas y escalas muy distintos.

Rosa Pastor y otros, relatan el Plan especial del Cabanyal como ejemplo de Plan trasnochado que no respeta los criterios actuales de desarrollo sostenible ni las iniciativas ciudadanas. Contempla este PE un gran boulevard que atraviesa la trama urbana del barrio, rompe el tejido histórico y altera las tipologías tradicionales. Abre una gran brecha en un barrio popular con métodos del siglo XIX muy similares a los usados por Haussmann, con la consecuente pérdida patrimonial y social y sin ninguna consideración de tipo ambiental. La ponencia denuncia el hecho y propone que se elabore un plan director de otro tipo que aún no define.

La ponencia de Emanuele Pierobon surge de una reflexión crítica sobre un plan en marcha de recualificación integral de un barrio en la periferia de Maputo (Mozambique). A pesar de la distancia entre la realidad africana y la europea alerta sobre mecanismos muy similares de riesgo de gentrificación y apropiación de las mejoras conseguidas por unos pocos. Propone todo un repertorio clásico de acciones de recualificación urbana: nuevas centralidades, espacios libres articulados, comercio, equipamientos, mayor compacidad, realojo de los

expulsados en el entorno próximo, agricultura de proximidad, actividad informal, negociación con los propietarios del campo de golf etc. etc., e intenta aprovechar las oportunidades locales como la movilidad blanda (sin introducir el uso masivo del coche puesto que aún no está), conjugar lo rural y lo urbano, lo formal y lo informal, o prevenir los riesgos naturales y de tenencia.

La tercera ponencia, elaborada por Francisco Javier González, Susana Moreno y un grupo e investigación de la UE ensaya un marco organizativo teórico para la constitución de cooperativas de regeneración urbana, basado en el funcionamiento convencional de una cooperativa de viviendas. Parte del desarrollo de un Plan de Barrio sobre un grupo de viviendas construidas entre os años 40 y 70 del siglo XX en Alcorcón, Plan de Barrio que aborda los diversos elementos económicos , sociales , ambientales y de rehabilitación energética. Propone la capitalización de los diversos ahorros de energía y recursos derivados de la actuación a los que añade los derivados de nueva edificabilidad propuesta. Reflexiona previamente sobre las ventajas de la economía de gran escala y posibilidad de un nuevo modelo de negocio en torno a la Regeneración. Sobre esta búsqueda de nuevo mercado para la inversión privada no se ofrece un fundamento de análisis consistente y sobre todo no se valoran posibilidades ni consecuencias.

3.4. Políticas de Rehabilitación de algunas Autonomías.

Dos textos abordan las políticas de regeneración urbana en Andalucía y País Vasco respectivamente.

El caso de Andalucía es tratado por Gaia Redaelli, arquitecta y Directora General de de Rehabilitación y Arquitectura. Apuesta por un modelo urbano policéntrico y unas políticas que prioricen la rehabilitación, regeneración y densificación de la ciudad consolidada y favorezcan el transporte público ferroviario para conseguir ese modelo social, económica y ambientalmente mas sostenible en un intento de pasar de la cultura de la especulación a la de la rehabilitación. Modelo de ciudad-red sostenible a favor de la cohesión social y de la generación de empleo y contra la segunda burbuja en el interior de la ciudad. Enuncia la líneas de intervención de diversas políticas sin referir logros concretos, siendo una de las pocas Autonomías que recientemente han firmado varios Convenios con el Estado para regenerar sobre todo su propio parque residencial.

El análisis de las políticas de Regeneración Urbana del País Vasco lo hacen Olatz Grijalba y Rufino Hernández desde la Universidad intentando identificar debilidades y oportunidades de esas políticas así como las claves para mejorar su impacto futuro. Entienden que han sido políticas muy continuistas a lo largo del tiempo, que se limitaron a poner en marcha sistemas de financiación y que no han sido capaces de reflejar aún los cambios llevados a cabo en el plano teórico y político hacia la complejidad y prioridad de procesos. Esto solo se ha reflejado en algunos escasos ejemplos piloto. En la actualidad las actuaciones se realizan en la línea de las últimas décadas e incluso cuantitativamente han disminuido desde el inicio de la crisis en 2009.

3.5. Participación ciudadana.

En este ámbito se presentan dos ponencias.

La elaborada por el grupo Paisaje Transversal intenta el ambicioso proyecto de elaborar una metodología de trabajo para un nuevo tipo de de Regeneración Urbana Integrada Participativa. Proponen la convergencia entre lo físico y lo digital como método de participación entre ciudadanos que abra también canales de comunicación con la Administración. El proceso debe ser capaz de convertir demandas y reclamaciones ciudadanas en propuestas, quedando para el arquitecto la función de mediador tanto dentro de la esfera ciudadana como con la institucional. Propugnan intervenciones parciales con visión integral, que supongan menos gasto y mayor efectividad. En la evaluación de indicadores introducen la diferenciación entre los técnicos y los de percepción ciudadana. Metodología teórica poco alejada de la línea clásica que, aún no llegando a aportar datos empíricos, tiene elementos de innovación.

Miriam Alonso por su parte, desde la Universidad de Oviedo, presenta una sugerente herramienta urbana de amplias posibilidades en el campo de la participación social. Propone la aplicación de los mapas cognitivos a un fragmento urbano como método de participación ciudadana. Incorpora aspectos cualitativos a los clásicos indicadores cualitativos y los imaginarios urbanos como sistema de evaluación. Pretende esta inclusión de sistemas cualitativos como técnicas capaces de marcar las pautas de los sistemas urbanos hacia un desarrollo sostenible

3.6. Medioambiente en la ciudad.

Los aspectos mas generales del medioambiente en la ciudad los aportan dos ponencias.

Antonio Moreno y otros se proponen evaluar la injusticia ambiental por distritos urbanos en Barcelona. Llegan a la conclusión de que en los distritos de peor calidad ambiental se sitúan los grupos de población mas vulnerables cuestión que entienden que debe ser conocida y corregida por la administración responsable.

Luis Valenzuela y varios geógrafos mas de la Universidad de Granada buscan opciones para mitigar el cambio climático desde la ciudad y para prevenir y moderar los daños posibles derivados. Estrategias que se resumen en la reducción de emisión de gases efecto invernadero a través de estructuras urbanas eficientes (compactas por ej.), movilidad sostenible y adaptación a los cambios producidos. Para ello construyen diversos escenarios teóricos comparativos.

3.7. Vuelta de la industria a la ciudad.

De la industria se ocupan también dos textos:

Una comunicación, de Isabel Ochoa y otros , propone a Villaverde como referente industrial de Madrid mediante su regeneración participativa. Describe la situación de un espacio con casi seis millones de m² de suelo , equivalentes a la Zona Franca de Barcelona, en grado de abandono extremo y con enormes potencialidades.

Francisco López Groh ofrece una amplia reflexión sobre las razones por las que las estrategias y prácticas de regeneración urbana realizadas en los tiempos recientes, de economía de financiarización, se han quedado obsoletas hasta hacerse irrelevantes. Relaciona la mayoría de las prácticas de regeneración urbana con la formación y el manejo de las rentas urbanas, aunque acompañadas en ocasiones por otras políticas de carácter social; también las liga con los procesos de desindustrialización y deslocalización de la industria, señalando que no es casualidad que muchas operaciones de hoy se hayan desarrollado en espacios industriales y portuarios obsoletos; y por último cree que las intervenciones de regeneración urbana han estado orientadas por un patrón urbano combinación de "nuevas clases creativas", espacios de consumo de moda, comercio de arte y proyectos de arquitectura espectáculo. Concluye que, en ausencia de una política económica de largo alcance, probablemente la denominada Regeneración Urbana se convertirá solo en proyectos muy medidos de remodelación de usos, buscando ventajas de posición y concentración de rentas en algunos puntos de la ciudad.

Su tesis es que la búsqueda de una ciudad mas justa y equilibrada exige una transformación de base económica de la ciudad que rompa con el predominio financiero-rentista y vaya hacia una base económica sustentada en la creación de bienes y servicios reales. Dentro de este nuevo paradigma industrial la manufactura urbana debe jugar un papel decisivo.

Basado en experiencias europeas y americanas , que ya propugnan el 20% del PIB procedente de la industria, trata de las condiciones en las que esta reindustrialización puede tener lugar. La regeneración urbana deberá, en su opinión, estar asociada a la reindustrialización de la ciudad.

3.8. Ciudades medias/ ciudades intermedias.

Fernando García , de la Universidad Politécnica de Cartagena, reflexiona sobre las ciudades intermedias, ciudades de entre 200.000 y 600.000 habitantes, 24 ciudades en las que se aloja casi el 15% de la población española, nuevo escalón de jerarquía entre las grandes ciudades y las ciudades medias, con alta densidad de población y con algunas características más que las permiten proporcionar un hábitat mas justo y sano.

Por su parte, Blanca del Espino, Teresa Pérez y varios mas, en una comunicación desde la Universidad de Sevilla, ponen en valor la red de ciudades medias del

centro de Andalucía como red que organiza el territorio andaluz sirviendo de intermediarias entre las zonas rurales y las capitales urbanas de mayor tamaño. Valoran también su gran potencial como integradoras, en ocasiones, de paisajes culturales de indudable valor paisajístico y ambiental digno de ser protegido.

3.9. Varios análisis de tipo general.

Tres de las ponencias abordan temas diversos entre sí sobre la Regeneración Territorial y Urbana en términos globales aunque con enfoque distintos.

María Castrillo, desde el Instituto de Urbanística de Valladolid ofrece unas notas de su investigación en curso sobre la historia de la Regeneración Urbana Integrada en España, historia que relata a través de diversos enfoques de cronología compleja que se solapan en diversas ocasiones. Concluye que nada hace pensar que las medidas estatales más recientes se orienten hacia un "nuevo desarrollo" sino al contrario hacia la continuidad de las prácticas históricas vinculadas a los intereses estrictamente inmobiliarios. El escenario futuro en España podría estar dominado de forma más o menos actualizada (*green washing* incluido) por la obtención de nuevas rentas inmobiliarias sobre áreas urbanas existentes dirigido por el sector privado, con el apoyo de agentes públicos, mediante la creación de condiciones jurídicas apropiadas para la formación de ese nuevo nicho de negocio.

Desde la Universidad Autónoma de Méjico, Carlos Salas analiza en su ponencia los efectos territoriales derivados de la rehabilitación del Centro Histórico de Méjico. Describe procesos de tematización del Patrimonio Cultural, turistización de la ciudad, terciarización, gentrificación y fragmentación del espacio. El Patrimonio Cultural se ha revalorizado y transformado simplemente en recurso económico, construyéndose espacios para el ocio, el consumo y los centros de servicios al margen de las necesidades de la población residente.

Patricia Molina, arquitecta investigadora, en su comunicación, describe el marco financiero europeo 2014-2020 en relación a las oportunidades para la Regeneración Urbana Integrada, señalando las posibilidades de utilizar varios fondos FEDER para actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible, si bien parece que España reserva la figura de las ITIs (inversiones territoriales integradas) para estrategias de escala territorial.

Finalmente, una comunicación muy puntual de Beatriz Romera cuestiona la validez del artículo 10 de la Ley 8/2013 (ley de las RRR) por conflicto con determinadas legislaciones autonómicas. Parte de la idea de que para dar acceso a determinados espacios públicos habría que desafectarlos cuando la Ley parece que, al contrario, solo establece un derecho de usos sobre ellos.

6. ÁREA TEMÁTICA D: LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO COMO POTENCIALIDAD PARA EL BUEN GOBIERNO.

6.1. LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO COMO POTENCIALIDAD PARA EL BUEN GOBIERNO.¹²

Joaquín Farinós Dasí

Dpto. de Geografía

IIDL. Universitat de València

Cambio de ciclo, nuevos tiempos, nuevas condiciones, nuevas necesidades, nuevas demandas, nuevos métodos... Éste parece ser el sino del tiempo que estamos viviendo. Éste también es el sentido que se ha querido dar a este VII CIOT, con la intención de poder sentar algunas bases para un posible nuevo modelo de desarrollo territorial más inteligente y sostenible, con un renovado entendimiento del mismo; no como simple y uniforme proceso de modernización, sino vinculándolo a la calidad de vida y derechos ciudadanos, re-negociado con ellos lo que consideren de esencial interés promover, mantener o corregir para poder conseguirlo. Es así como la planificación (regional/territorial) llega a convertirse en elemento clave y crucial para las posibilidades de desarrollo.

Como reza la propia presentación del programa de este congreso, un nuevo enfoque endógeno, de atractividad y propia cultura territorial, resultan la base sobre la que poder asentarlos. Las nuevas formas de gobierno, planificación y gestión territorial resultan, a la vez, parte del 'patrimonio' (recurso) inmaterial del territorio (nueva cultura) y uno de los instrumentos (procedimiento) clave a partir del que poder conseguirlo.

1. Gobierno y gobernanza del territorio; de la (p)relación entre lo material y lo simbólico.

Conviene aclarar, separando, los conceptos de gobierno, buen gobierno, gobernanza y gobernabilidad; claramente relacionados pero con significados y matices distintos. El gobierno, por extensión el buen gobierno, en democracia real, representa una forma de gobernanza reforzada desde el punto de vista neo-institucional. Viene a ser la parte más material o visible de la acción de gobernar, la concreción del contrato entre ciudadanía y representantes políticos electos responsables de la aplicación de las políticas en materias y sobre territorios para los que resultan competentes. Gobernanza en cambio entraña, de forma incremental, una innovación en la forma de tomar decisiones, más sensible y en contacto continuo entre actores no institucionales; no sólo los organizados, económicos o hegemónicos (muy al uso) sino también con el conjunto de la

¹² Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación CSO2012-36960 «*Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial*», Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, cofinanciado por el FEDER.

sociedad civil. Si se abunda en lo primero parece que esto acerca a un simple juego de pesos y de economía política (tanto tienes tanto vales... o tanto influyes); si en el segundo, en la verdadera gobernanza (democrática, participativa). Una u otra opciones plantean la oportunidad, o el recelo, sobre los propios conceptos de gobierno y gobernanza (denostada en el segundo caso por temor a pérdida del valor del Estado y tendencia a la desregulación en favor de los actores hegemónicos no elegidos democráticamente). Pero, en esencia, democracia es gobernanza (con relaciones de metagobernanza justas y equilibradas entre Estado, Mercado y Sociedad Civil –todo arranca de la tercera, de cuyo contrato social deriva el gobierno, que defiende y regula el mercado para la defensa del interés general, o los intereses generales-), más que gobierno (al final una forma de brindar seguridades para la reproducción del sistema establecido). En cualquier caso, ambos, gobierno y gobernanza, no son lo mismo, ni garantizan per se, aunque debieran, la gobernabilidad; en esencia situación en la que todos los actores presentes en el territorio deciden dotarse de unas reglas o normas que aceptan cumplir a pesar de que tengan posibilidad y fuerza para poder evitarlas (un Estado de derecho). No hace falta entrar en detalles sobre cuál es la situación que actualmente vivimos respecto de esta cuestión y de si todos somos iguales ante la ley, con iguales derechos y deberes.

Esta misma diferenciación entre lo material (el gobierno) y lo simbólico (la democracia real o gobernanza democrática) también la encontramos en materia de planificación u ordenación territorial; entre lo que son los marcos legales bien definidos (otorgando seguridades e instrumentos con que concretarlas) y lo que son las rutinas mediante los que se diseñan e implementan. Lo primero nos sitúa en el campo de los instrumentos tradicionales de OT, lo segundo en el campo de la planificación territorial estratégica. Lo primero en un entendimiento de la gobernanza como estructura (instituciones, normas e instrumentos), como precondition para el buen gobierno. Los gobiernos tienen un papel especial que jugar en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos. Pueden contribuir a ello mediante el establecimiento de un adecuado marco regulador y gestión de la información, y pueden constituirse en referente de apertura y participación, convirtiéndose en un buen ejemplo en su propia gestión. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación, apertura y otras innovadoras formas de gobernanza. Lo segundo considera la gobernanza como proceso, como rutinas, como el conjunto de condiciones inmateriales que dan contexto a cómo se producen y operan tales marcos e instrumentos. Lo primero se resuelve por la vía de la norma, lo segundo únicamente por la vía de la cultura política y territorial. Lo primero resulta por tanto más concreto y fácil de modificar, y es a lo que habitualmente se entregan gobiernos y administraciones –los cambios recientes responden a ello, sin acabar de encontrar la piedra filosofal para una buena práctica de OT, como veremos-; lo segundo resulta más simbólico, y obedece menos a normas que a valores y actitudes (lo necesario pero parece que imposible o demasiado vago o ambiguo como para poder hincarle el diente). Esto parece haber entrado recientemente en una vía muerta; nos referimos a intentar promover una nueva cultura del territorio.

La respuesta que se ha dado a si poner, y cómo, el territorio en la agenda, de cómo abrir nuevos espacios de oportunidad, parece haber respondido más a un criterio de suma cero, entre urbanismo y territorio, en favor del primero, optándose

por estrategias más de tipo reactivo o defensivo que proactivas u ofensivas en materia de ordenación territorial. Así lo señalaba Benabent (2011):

“En todo caso, la tendencia general es que la vertiente reguladora de los planes se ha afianzado plenamente y el plan exclusivamente estratégico que parecía que podría infundir la experiencia de la Estrategia Territorial Europea y la Estrategia Territorial de Navarra y que cambiaría el método y contenido de la planificación no ha tenido continuación, como se puede apreciar en la legislación de Ordenación del Territorio promulgada por las CC.AA. ...Por otra parte, el método de planificación continua anclado en el modelo racional comprensivo que confía básicamente en el trabajo experto, de ahí que la participación pública no sea aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes”.

En materia de planificación territorial se advierten dos tendencias. Por un lado, y en el mejor de los casos, limitarla a la solución de los actuales retos y problemas urbanos (regreso al ‘urban growth’), preferiblemente a partir de proyectos y actuaciones concretas. Por otro, responsabilizar directamente a la planificación y sus instrumentos no sólo de los malos resultados sino también de las malas prácticas, confundándose claramente la planificación con el uso, o mejor el no-uso y abuso, que se hace de ella.

A diferencia del medio ambiente, la ordenación del territorio no resulta una clara prioridad, ni para todas administraciones ni para los actores económicos hegemónicos; tampoco para gran parte de la sociedad civil. Más bien, por el contrario, se ha visto sometida en los últimos años del boom inmobiliario a una estrategia de progresivo debilitamiento, si no de simple abandono, con una vuelta al urbanismo, a la ecología, al paisaje y a la economía... como ámbitos en los que se puede actuar de forma rápida, efectiva y directa, más allá de voluntarismos y plazos largos que no permiten recoger frutos y obtener réditos de forma inmediata.

Situar el territorio en la agenda política, y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él, resultan los dos elementos cruciales para la emergencia de una nueva cultura política territorial; de lo que algunos de los actuales conflictos sociales y territoriales son muestra. Únicamente sobre ella parece posible poder fundamentar el logro de un nuevo desarrollo territorial sostenible y en dignidad. El objetivo es acercar la planificación y su plasmación concreta (los planes) al interés (o intereses) general(es), poniendo en relación sinérgica conocimiento y acción; esto es, planificación-implementación-gestión-evaluación.

Tres son a nuestro juicio los elementos a los que se deberá prestar una especial atención:

- establecer los adecuados mecanismos de control y dación de cuentas (en aplicación de los principios de apertura, transparencia, observación y evaluación de las políticas y sus impactos territoriales)
- adoptar los medios necesarios que permitan promover una nueva cultura política y territorial (incluida una nueva relación entre políticos y ciudadanos, y entre academia/técnicos-expertos y tomadores de decisiones)

- mejorar los sistemas de participación y sus resultados (tanto en materia de diseño de la planificación como de seguridades), abriéndose progresivamente a nuevos enfoques, métodos y rutinas que permitan la adopción de nuevos y más adecuados instrumentos de planificación y su posterior implementación y gestión (especialmente la nueva planificación territorial estratégica de base democrática, participada y colaborativa).

Todo ello nos habla de la conveniencia tanto de un nuevo estilo de gobierno del territorio como de planificación, con una mayor presencia de la evaluación ex-ante y una mejor interacción y observación entre las distintas administraciones y departamentos responsables de las políticas públicas. También de una nueva cultura política, en la que el control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos se convierta en algo más habitual.

Sin embargo, como se decía, hasta la fecha se ha venido optando, y se sigue haciendo a tenor de las últimas reformas recientes planteadas por algunas Comunidades Autónomas, por un planteamiento más tradicional o defensivo, apostando por afianzar un sistema de planificación más formal y menos estratégico. Cómo poder dar el salto, y si es posible algo más, nos traslada a reconsiderar el papel del territorio en la sociedad y en la política, en el modelo territorial deseado, en la forma de desempeñar planificación y cómo realizar la implementación y seguimiento. Y a plantearnos si es posible democratizar tanto la política como la planificación (hasta la fecha con un enfoque y unas rutinas demasiado de arriba a abajo, muy tecnocráticas, incluso “secuestradas” a los ciudadanos), procurando una nueva forma más abierta y sin complejos de hacer política, planificar y gobernar el territorio ensanchando la democracia mediante una mayor participación y potencia de la sociedad civil.

La pluralidad de situaciones dentro de un Estado Compuesto, y complejo, como es España, nos permite encontrar diferentes situaciones que, como un buen banco de prueba, nos permiten extraer lecciones y establecer comparaciones; circunstancia que podría verse especialmente reforzada mediante un adecuado y normalizado funcionamiento (de forma continuada) de la comisión sectorial de política territorial y urbana, cualquiera fuera el nombre que se le otorgara y de quien fuera competencia su convocatoria (tanto al Gobierno de España como a petición e iniciativa de un número mínimo –dos deberían ser suficientes- de Comunidades Autónomas). Se trataría de hacer de la diversidad fortaleza y de la necesidad virtud, procurando un giro a la situación actual; de forma iterativa, sin apriorismos, pero con la clara intención y compromiso de buscar soluciones mediante diagnósticos compartidos, análisis comparados y reconocimiento de buenas prácticas.

2. La paradoja de la planificación territorial: de seguridades, incertidumbres y concreción

Es en las sociedades diversas y plurales donde más se requiere del diálogo, en sentido deliberativo (Habermas), a fin de lograr consensos, acuerdos y contratos entre los distintos niveles político-administrativos (gobernanza multinivel). Pero no sin antes haberlos acordado entre la ciudadanía y cada uno de estos niveles de

poder. Por ejemplo mediante la formulación de estrategias locales basadas en las características propias de cada territorio, de acuerdo con las voluntades y compromisos de sus habitantes. Interesantes instrumentos en este sentido resultan las Inversiones Territoriales Integradas, las de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado o las de Desarrollo Integrado a Cargo de las Comunidades Locales, propuestos para el nuevo período de programación 2014-2020. Negociación y debate pasan así a formar parte de la experiencia de la ciudadanía; más allá de la tradicional actuación de los 'lobbies' y los grupos de interés más poderosos.

Ni violencia ni pensamiento único ni fatalismo, sino derechos. Los ciudadanos y ciudadanas, de forma individual o en comunidad, pueden decidir sobre el futuro de su espacio de vida (espacio en producción frente al predestinado espacio producido). Pueden por tanto decidir y diseñar su futuro. De acuerdo con ello hoy se nos presentan algunas grandes cuestiones como cuál es ese futuro común que se desea como salida a la crisis actual, y cuál es el papel que juega o debe jugar el territorio (los recursos territoriales, posición, estructura territorial... que le confieren su atractividad y su 'capital' territorial) en estas decisiones. Dicho proyecto no sólo clama por unas instituciones fuertes y unas reglas claras, sino también por el desarrollo de políticas, planes y programas justos y eficientes.

¿Qué papel entonces para la OT?

La respuesta al problema de la desigualdad social y territorial (antes por separado y con un claro orden de prelación –antes que nada social-), conviene ser planteada en estos momentos de una forma integral, en combinación, como mejor modo de poder afrontar, de forma no solo resiliente sino también original y creativa, la nueva situación generada por la crisis. Dicho de otro modo, el desarrollo armónico desde el punto de vista territorial se traduce en que todos los ciudadanos pueden disfrutar de una calidad de vida semejante, independientemente del lugar donde residan (el conocido principio y deseado objetivo de la cohesión territorial). A ello debe contribuir una asociación y coordinación inteligente tanto de administraciones como de políticas y de territorios (Farinós, 2014a). Se produce por tanto un cambio en materia de igualdad ya no a la hora de definir grupos o clases sociales, en clara revisión en estos momentos, sino también a la hora de incorporar el territorio en dicho objetivo (Farinós 2014b Vicerrectorado Europa), sin que eso suponga necesariamente conflictividad ni juegos de suma cero entre territorios, acercando a un nuevo regionalismo y cooperación territoriales inteligente (Farinós 2009a, 2013, 2014c).

Las acciones y procesos de gobernanza territorial deben ser territorializados, relacionados con el capital territorial existente. Ello demanda una revalorización del territorio y la mejora de una nueva cultura territorial común, para cuya consecución el papel de los actores públicos es crucial. En este sentido conviene prestar mayor atención a la gestión y ordenación territorial, especialmente a la planificación estratégica, en tanto representa una muy buena opción para mejorar la coherencia, y efectividad, de las políticas. Coordinación y cooperación constituyen elementos básicos de la buena gobernanza territorial. Junto a una

renovada ética pública, la nueva gobernanza territorial se asienta sobre los valores democráticos y de participación ciudadana. Sólo a partir de ellas parece posible sentar las bases de una nueva forma de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenible; también, e intrínsecamente asociado a ello, de la gobernabilidad en un verdadero Estado Social y de Derecho (Farinós, 2014d). Se trata de poder comprender y transformar la realidad no sólo a partir de la estructura o la precondition (el estudio y definición de la 'polity' –la organización territorial del Estado y de las administraciones), sino también de la mejora de los procedimientos que pretenden conseguir el objetivo del desarrollo territorial deseado. Gracias al buen funcionamiento de la 'policy' (las políticas públicas), todas ellas con impacto territorial, y al servicio de las cuales debieran estar los tomadores de decisiones (la 'politics'), estableciendo las rutinas más apropiadas para la consecución de dicho objetivo dentro del marco (se entiende que flexible pero riguroso) de la 'polity'.

Los gobiernos tienen un papel especial que jugar en la distribución de responsabilidades y en la solución de conflictos. A ellos corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación y otras innovadoras formas de gobernanza en las que basar un nuevo desarrollo y bienestar, inteligente, justo e inclusivo, y perdurable. De nuevo la pretensión de coordinar adecuadamente las políticas a las diferentes escalas, para destilar sus efectos sobre cada uno de los territorios. Una vieja aspiración del 'Aménagement du Territoire' (AT) francés que cobra más actualidad que nunca. Una forma de seguir reclamando esta coherencia y preservar esta filosofía del AT, el último mohicano, frente a las amenazas del reduccionismo y la liberalización a ultranza. Coherencia a través de la concurrencia como método, y de la coordinación como lógica de funcionamiento.

La conocida paradoja de la globalización formulada por Rodrik (2012) obliga a los estados a escoger sólo dos de entre los siguientes tres elementos: democracia, soberanía nacional y globalización (o más bien ser competitivo en ella); por tanto a tener que renunciar a uno de ellos. El proyecto europeo, precisamente, hemos argumentado (Farinós, 2014b) trata de resolverla. De forma paralela podríamos decir que la ordenación del territorio se enfrenta también a su propia paradoja, la de tener que escoger entre: seguridad/certidumbre (nivel en que las determinaciones resultan vinculantes y estables en el largo), flexibilidad (o sobre cómo manejar los cambios en las condiciones a partir de las que se realiza el diagnóstico y en las que se realiza la implementación/gestión) y concreción (de las medidas/actuaciones propuestas).

También en este caso parece que sólo puede escogerse entre algunas de ellas o, lo que es peor, se escoge de forma distinta según las distintas escalas o niveles de planificación; lo que acaba por provocar conflictos y una suerte de esquizofrenia (local/regional por el momento) que no se acierta a resolver si no es escogiendo entre una u otra... o por ninguna de las dos en una suerte de suma cero donde los ganadores son los defensores de la desregulación (la misma que temen provoquen las nuevas prácticas de buena gobernanza territorial quienes desconfían de ella, cuando justamente resulta la forma de poder superar este conflicto). Volviendo a la paradoja, habitualmente se escoge entre seguridad y

concreción, con poca flexibilidad; o flexibilidad con menos seguridades y con diferentes niveles de concreción posibles (de las estrategias a los proyectos estratégicos).

Cuando se trata de promover certidumbres o seguridades, éstas pueden plantearse con dos tipos de alcance bien diferenciados: de gran alcance (provocar seguridades en el marco regulador para asegurar el funcionamiento o reproducir el sistema de producción vigente –aunque no es habitual ponerlo en cuestión, salvo en momentos históricos muy específicos, como sucede en la actualidad-); o más concreto, a nivel de instrumentos. En este segundo caso los esfuerzos suelen dedicarse al ‘refinado’ del sistema de planificación mediante la revisión o reformulación de las leyes de OT (muchas de ellas contemplan su revisión en el plazo aproximado de diez años) e instrumentos y figuras de planificación asociados. Sin embargo, rara vez se traspasa de este ámbito de la planificación para entrar en el ámbito de la gestión, y tratar de establecer canales o fórmulas, procesos o rutinas mediante la que ésta opere. Es el caso de la reforma de las administraciones, como también sucede en estos momentos de la historia de España (tras dos modificaciones previas de los gobiernos locales cada una en una legislatura con mayoría de signo político diferente, en 2003 y 2005). Sin embargo la tendencia a la revisión de lo local, mediante tendencias contradictorias entre la concentración de los servicios a nivel de las Diputaciones provinciales (en un intento de resucitarlas) y la municipalización de algunas políticas, siguen planteando dudas e inquietudes.

Conviene, de nuevo, volver a pensar si la opción de certezas y concreciones resuelven de forma eficiente la ecuación, queriendo plasmar, y sacarse de las manos, la etérea cuestión de la gobernanza. Vista como estructura más que como proceso, en una reacción típica de ciencia de salvación (regulativa) en lugar de posnormal (Funtowicz y Ravetz, 1993; Gallopin et al., 2001), y de problema estructurado (una única solución) en lugar de desestructurado, como es el caso. Valga en este sentido recordar lo que un acreditado politólogo como fue Joan Prats (2003) venía a decir sobre los esfuerzos de regulación, al afirmar que, con ser imprescindible en un estado de derecho gobernable, ésta no podía llegar a todos los ámbitos o esferas de la vida personal o profesional, que a ciertos niveles de detalle y privacidad se rige más por principios, valores y actitudes. Y este parece ser el principal estrangulamiento de una opción que pretenda, sobre todo, seguridades, cuando lo más adecuado es aprender a manejar incertidumbres; como, de forma paralela, si dice de la diferencia entre negar o negociar el conflicto.

En materia de ordenación del territorio son diversas las opciones a la hora de pretender seguridades y certidumbre. Aunque no siempre es así (caso de la Estrategia Territorial de Navarra, cuya certidumbre se consigue a nivel regional por acuerdo no normativo, seguridad no vinculante sino participada) lo habitual es proceder a la elaboración, aprobación y publicación formal en los Diarios oficiales de los planes de OT, otorgándoles rango de norma de obligado cumplimiento, tanto para administraciones como, y este es el mayor escollo, para particulares. El nivel de determinaciones y obligatoriedad es distinto en función de la escala del plan; más laxos en el caso de los planes regionales, mayor en el caso de los

planes subregionales. En el caso de algunas CC.AA. (por ejemplo Andalucía, Canarias, Cataluña o Navarra) los planes subregionales se concretan en distintos planes en cascada donde se van concretando de forma más explícita y vinculante los usos del suelo antes de dejar recaer su concreción definitiva en los planes municipales (planes especiales en AND, territoriales de ordenación en CAN, los directores territoriales en CAT o los directores de acción territorial en NAV –vid-Benabent, 2011-). En otros casos se crean otras figuras que con distinto nombre pero que responden al genérico de proyectos estratégicos de interés regional (Actuaciones Territoriales Estratégicas en el caso de la Comunidad Valenciana, donde sustituyen a los planes subregionales de ordenación territorial integral, que de hecho no existen).

En cualquier caso el objeto es procurar una zonificación y clasificación de usos (usos permitidos/prohibidos). Esta zonificación, a su vez, puede presentar diferentes niveles de concreción y carácter vinculante. En el menor de los niveles esta zonificación se reduce a la identificación de espacios con valor de protección (rural, natural, cultural o paisajística). Estos espacios abiertos, conocida como matriz territorial y ahora, con un renovado enfoque que combina el valor natural (de protección o riesgo) con el valor que representan para la sociedad (en tanto que suministradores de servicios, ecológicos), denominada ‘Infraestructura Verde’, viene a representar la opción de mínimos en que poder basar cualquier planeamiento territorial y derivado.

En un segundo estadio se pasa al intento de determinar un modelo territorial básico (zonificación, sistema de transporte y asentamientos) y de coordinar las distintas políticas sectoriales con impacto territorial con la intención de ir perfilándolo. Y esto desde dos perspectivas bien diferentes. Como última ambición, mediante la definición de un modelo territorial futuro al que se adaptan todas las planificaciones sectoriales y parciales. Como opción menos ambiciosa y más pragmática, tomando en consideración las realizaciones y propuestas ya diseñadas por la planificación sectorial (propuestas de inversión destinadas a desarrollar los proyectos sectoriales previstos en el plan -depuradoras, carreteras, sistemas de abastecimientos, etc.-); o bien poniendo la planificación territorial al servicio de los intereses futuros de dichas políticas sectoriales en un intento de intensidad y eficacia variable en materia de coordinación y coherencia (actuaciones estratégicas que han de ser desarrolladas por otros instrumentos). Determinación, en suma, de las dotaciones e infraestructuras de con gran incidencia territorial, desde infraestructuras de transporte a otros equipamientos, o a la determinación de espacios o áreas de oportunidad (AND), ámbitos estratégicos del territorio para las actividades económicas y clusters de innovación (CV)... donde poder ubicar los proyectos o actuaciones estratégicas consideradas de especial interés para el desarrollo económico de la región.

Se prefiere el proyecto al plan, o se pasa directamente en ocasiones de la estrategia regional a las actuaciones estratégicas, optando por la flexibilidad frente a la seguridad, lo que acabe por reducir las certidumbres y por tanto la muerte de la filosofía y práctica de la planificación en algunos casos de mala práctica (vid. en este sentido Pinson, 2010). Pero no necesariamente esto debe ser así, si es que con ello se consigue provocar innovaciones ‘socio-territoriales’

(más allá de la innovación social o las socio-institucionales) (vid. en este sentido Albrechts, 2009 y Oosterlynck et al. 2010).

Lo que parece cumplirse es que la ordenación territorial elude a escala regional la concreción de un modelo territorial apriorístico con el objetivo de lograr una adecuada articulación territorial; lo cual exige un enfoque multinivel, pero también entre territorios vecinos, de la local a la supranacional, pasando obviamente por la regional (autonómica) y, debiera, la nacional. Esta pretendida articulación territorial del estado, precisa de nuevas formas de gobierno y de la definición de un modelo/estructura territorial con un diseño e implementación más eficaz y eficiente de las políticas públicas con impacto territorial. En este sentido, la relación entre políticas y territorio pasa a ser de doble cara, ya no unívoca: las políticas se ajustan o adaptan al territorio (con un enfoque más o menos tradicional de la política del desarrollo y cohesión territoriales), si quiera sea para poder aprovechar su propio potencial ('local based', 'atractividad', 'cooperación territorial'...). Pero, de forma más potencial y renovada, las políticas también hacen o permiten construir nuevos territorios (o territorialidades), tanto nuevas geometrías como nuevos modelos y estructuras territoriales dentro de estos perímetros (tradicionales o flexibles; 'fuzzy' llaman los europeos). Esto obliga a replantear las formas de relación entre certidumbre-seguridad/flexibilidad/concreción en el continuo planificación-gestión/gobierno territorial.

Como señala Benabent (2011) "La certidumbre a esta escala es la del establecimiento de estrategias de actuación que han de servir de orientación para la actuación de los restantes planes. En este caso, la vertiente reguladora se excluye por completo". Se sacrifica seguridad por flexibilidad; tratando de avanzar más en la subordinación del planeamiento urbanístico al territorial, pero sin hacer lo mismo en el caso de las políticas sectoriales. Si esto era así había venido siendo así hasta la fecha, ahora parece que incluso lo primero también queda en regresión, con la nueva atención concedida a la problemática urbana y a la planificación urbanística (en especial la de detalle, parcial o de mejora) sobre la territorial. Atrás parece quedar por el momento el esfuerzo por consolidar la creación de un nuevo marco, explícito, para una mejor coordinación entre el planeamiento territorial y el urbano, tal y como se recogía en el programa de acción de la agenda territorial europea aprobada en 2007 y desarrollada hasta 2010 bajo presidencias portuguesa, eslovena y sueca de la UE.

El propósito principal del Primer Programa de Acción para la aplicación de la Agenda Territorial por parte de los ministros de la UE responsables de la OT con motivo de la reunión ministerial informal celebrada en Ponta Delgada, Azores, en noviembre de 2007 es proporcionar un marco para facilitar la aplicación de la Agenda Territorial asegurando que la dimensión territorial se tenga suficientemente en cuenta al evaluar las políticas actuales y el diseño de las futuras políticas de la Unión. Para el cumplimiento de los fines citados, dentro de un periodo 2007-2011, dicho primer programa se estructura en cinco líneas de acción, de las cuales la primera se dirige directamente a las prioridades territoriales, establecidas en la Parte III de la Agenda Territorial, muy específicamente en la integración de las políticas de desarrollo territorial y

urbanístico y en la puesta en práctica de nuevas formas de partenariados urbano-rurales, junto con las nuevas formas de gobernanza territorial multinivel. Dentro de cada línea de actuación, se seleccionaron algunas acciones para ser desarrolladas en el período 2007-2011 entre ellas la “Acción 1.1: Elaborar y promover políticas para potenciar la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico a la luz de la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig, a nivel de la Unión Europea y de los Estados Miembros”. Considerando que las políticas de cohesión territorial y desarrollo urbano tendrán como misión aplicar los objetivos de desarrollo sostenible y hacer frente a los desafíos territoriales, que la mejora de la coordinación entre ambas políticas podría contribuir a una mayor sinergia y una mejor aplicación de los objetivos comunes. La actividad se centrará en: La identificación de temas comunes entre el planeamiento territorial y urbanístico, la aplicación de las prioridades territoriales de la Agenda territorial europea y estrategias de la Carta de Leipzig (posteriormente Toledo) y El examen de las posibilidades de coordinación, complementado con estudios de casos tales como las relaciones urbano-rurales y ejemplos acerca del modo de abordar los desafíos territoriales.

Las principales conclusiones que viene al caso relatar tanto de los informes de la presidencia Eslovena (de noviembre de 2008) como del siguiente de la presidencia sueca ponen el énfasis en una serie de interesantes argumentos sobre los que ya venimos insistiendo desde hace algún tiempo al referirnos a la situación de la OT en España (Farinós 2009b) y que de nuevo se reiteran en estos momentos:

- Creación de condiciones marcos para la coordinación: el nivel nacional tiene muy habitualmente un papel clave en la creación de un marco favorable para la coordinación entre los diferentes niveles administrativos, y para estimular directamente la formación de asociaciones adecuadas. En este sentido, para el caso español, algunos autores reclaman vincular la legislación del suelo con la ambiental, cabría añadir que también con la paisajística y de protección del patrimonio cultural, junto al natural.
- Orientaciones metodológicas para la coordinación:
 - La importancia de los documentos de planificación estratégica, como marco para visiones comunes y estrategias claras, para la creación de las condiciones para la coordinación y el entendimiento entre las partes.
 - La frecuente necesidad de asociaciones intermunicipales claramente estructuradas y bien organizadas, destacando la importancia de que exista un fuerte y claro liderazgo, y de involucrar a los todos los actores, pero en especial los más adecuados en cada caso (actores privados y administraciones pertinentes de cada nivel).
 - La utilidad de combinar los instrumentos de planificación y de proyecto, para cerrar la brecha entre los efectos a largo plazo y corto plazo. Por otra parte, la planificación territorial debería contar con instrumentos que permitieran hacer de puente con el planeamiento urbanístico, adaptando el planeamiento municipal a determinaciones especificadas a una escala más amplia.
- Seguimiento de la aplicación de la coordinación. En este sentido, y desde otro ámbito, el Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico

español plantea que los nuevos planes, además de contener las determinaciones propias de los mismos, incluyan la forma en que van a ser gestionados; en función tanto de su ámbito territorial como de las afecciones socioeconómicas y ambientales que puedan producir. Se reclama por tanto una definición explícita de los mecanismos y rutinas de coordinación y de sus responsables.

No sólo parece haberse producido una relajación de las relaciones o la prelación entre OT y urbanismo, para la que se ha pretendido una mayor coordinación, tal y como se ha expuesto líneas más arriba, incluso desde el ámbito de la UE a través del primer programa de Acción de la Agenda Territorial Europea de 2007, hoy en cuestión dado el recurso al creciente visión minifundista de carácter urbano (con mayor y mejor desarrollo de la planificación parcial y de detalle) y municipalista (también como reacción de defensa frente a la reciente reforma local), sino también de pérdida de prelación sobre las políticas sectoriales a las que la OT, el Plan y un hipotético modelo territorial, tratan de embridar “una situación en extremo difícil de mantener, como es someter la lógica de las políticas sectoriales, de corto y medio plazo, a un lógica de conjunto, basada en algo a veces tan abstracto como el modelo territorial previsto por el plan territorial, que es siempre a largo plazo” (Benabent, 2011).

A esta complejidad se añade otra más en los actuales planes, que combinan tanto un carácter estratégico (de enfoque en el caso en las mayores escalas, regionales o subregionales de gran escala), pero también (de método) en la realización de diagnósticos y selecciones de alternativas en los de mayor detalle.

El método de planificación ha venido siendo hasta la fecha, y parece que, a tenor de la experiencia reciente o en curso en muchas de las CC.AA. quiere seguir siendo, el modelo racional comprensivo. Preparados por las élites que configuran especialistas y equipos de técnicos (dentro del propio organigrama de las administraciones regionales y locales, pero también en consultorías y equipos externos que trabajan para ellas), han venido adoptando un claro sesgo tecnocrático y sentido jerárquico (de arriba a abajo). Se confía por tanto básicamente en el trabajo experto y de gabinete, con escasa presencia de la participación pública o ciudadana. a partir de la trasposición de la Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica, el proceso de preparación de dichos planes ha tenido que hacer frente al requisito y nuevo reto de promover y lograr una participación efectiva .

En este caso, cuando se produce, dicha participación parece obedecer más al imperativo legal (procedimientos de EAE en virtud de la aplicación de la Directiva Europea sobre la materia y de las Leyes de Participación ciudadana promulgadas al efecto señaladas. No se sabe bien si para tratar de reforzar dicho proceso participativo (de hecho un instrumento para poder gobernar mejor, especialmente en situaciones conflictivas y problemas desestructurados –como de hecho lo es la planificación y gestión de usos del territorio- no un fin en sí mismo) o para controlarlo mejor. O ambas cosas a la vez. El análisis de algunos de los reglamentos de participación, planes de participación pública y funcionamiento –o no- de observatorios e institutos del paisaje, territorio, urbanos, metropolitanos...

brinda ejemplos en todos los sentidos expuestos. Pero como resumen puede afirmarse, sin riesgo a equivocarse, que la participación pública no es aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes (pensando en el espíritu más que en la letra de la ley, y de lo que hay detrás de ella).

Con todo, como se anunciaba en el epígrafe anterior, la planificación territorial ha ido evolucionando desde un enfoque de racionalidad comprensiva, un carácter tecnocrático y un planteamiento de certezas absolutas (recogidas en los 'Master Plans'), hacia un nuevo estadio y estilo de planificación territorial entendida esta vez como política pública en un contexto de incertidumbre. Desde este enfoque renovado no existen certezas absolutas y sí una diversidad de intereses, en muchas ocasiones contrapuestos y en conflicto, lo que hace difícil reconocer los intereses generales y sobre todo la selección de la(s) alternativa(s) o curso(s) de acción más adecuados (territorio como problema desestructurado).

La reducción utilitaria e interesada de la democracia a mera técnica o conjunto de procedimientos y reglas de funcionamiento conduce a una desviación y a un cambio en su propia esencia. Sin competencia ciudadana no hay verdadera representatividad, ni democracia real sino meramente formal. De la misma manera, en materia de planificación ésta va transitando desde una visión tecnocrática y dirigista, de verdades absolutas e indiscutibles (cuyo instrumento predilecto ha sido el Master Plan y el 'Blue Print'), a otra más de tipo colaborativo y deliberativo, más flexible y de tipo estratégico, en marcos de incertidumbre, cuya expresión son las visiones o los escenarios de la prospectiva. Y esto vale tanto para la definición de usos, o límites de usos, en espacios no urbanizables como en los urbanizados y en reconversión, en un intento de recuperación tanto en su valor (intrínseco) de 'lo público' per se (desde okupas a movimientos de custodia y defensa), como en la forma de definir públicamente estas alternativas de uso en espacios libres o abiertos (la llamada infraestructura verde), en espacios agrarios o rurales, periurbanos y no, o en la misma ciudad).

A pesar de ser el plan instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos, a fin de objetivar y regular lo permitido y no, tratando de evitar (hipotéticamente) los efectos de las malas prácticas y de la indeseable confusión entre el interés particular y el general, lo cierto es que se detectan algunos problemas que vienen poniendo en cuestión su utilidad y eficacia. Desde el retraso en su elaboración a la 'sobre-planificación', pasando por las dificultades de concretar actuaciones y cumplir los requisitos para poder convertirlos en operativos y dotarles de un carácter más permanente y perdurable en el tiempo a pesar de los cambios de coyuntura y/o de ciclo político. No se trata de renunciar a él sino de avanzar en la búsqueda de mejores alternativas que lo hagan más útil; la alternativa es peor.

Referencias:

Albrechts, L. (2009): "Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects". En Farinós, J.; Romero, J. Y Salom, J. (eds.) Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones. Valencia, PUV / IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, 85-104.

- Farinós, J. (2014a): “Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía”, en Vicerrecorado de Participación y Proyección Territorial, El desenvolupament territorial valencià. Reflexions entorn de les seues Claus. Valencia, PUV, 91-102.
- Farinós, J. (2014b): “Europa, actitud antes que estado; un proyecto en construcción ¿permanente, cíclica, imposible? Opciones de futuro”, Valencia, en Vicerrecorado de Participación y Proyección Territorial, Europa en la Encrucijada. Valencia, PUV, en prensa.
- Farinós, J. (2014c): “Re-Territorializing Local Development in EU; Local-Based against Globalisation Impacts”, en Salom, J. y Farinós, J. (eds.) Identity and Territorial Character; Reinterpreting Local-Spatial Development. Valencia, IIDL/PUV, Colección ‘Desarrollo Territorial’ 13, 13-35.
- Farinós, J. (2014d): “Ciudadanos, poder, gobierno y democracia. Una forma de relación inestable”, en Sahuquillo, J.L. y Martín Cubas, J. (coords.) La era de la #POLÍTICA2pto0. Valencia, AVAPOL, 24-34.
- Farinós, J. (2013): “Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion”, en Gorzelak, G. & Zawalińska, K. (eds.). European Territories: From Co-operation to Integration. Warsaw: ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, 42-53. En línea: http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_european_territories.pdf , consultado el 20.10.14
- Farinós, J. (2009a): “Cooperación para la cohesión territorial: Una interpretación multinivel desde el SO Europeo”, en Bosque, J. y Rodríguez, J. (eds.) La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico. Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, Colección Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía, 117-148.
- Farinós, J. (2009b). “Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción”. En Farinós, J.; Romero, J. Y Salom, J. (eds.) Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones. Valencia, PUV / IIDL, Colección ‘Desarrollo Territorial’ nº 7, 17-62.
- Funtowicz, S.O. y Ravetz J.R. (1993): Science for the Post-Normal Age, Futures 25, 739-755.
- Gallopin, G, O’Connor M, Funtowicz S and Ravetz JR 2001: “Science for the 21st century: From social contract to the scientific core”. International Journal of Social Science 168, 219-229
- Oosterlynck, S.; Van den Broeck, J.; Albrechts, L.; Moolaert, F. & Verhetsel, A. (eds.) (2011): Strategic Spatial Projects: Catalysts for Change. Londres, Routledge.
- Pinson, G. (2011): Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto. Valencia, IIDL/PUV, Colección ‘Desarrollo Territorial’ 10.
- Prats, J. (2003): “El concepto y análisis de la gobernabilidad”. Instituciones y Desarrollo 14-15, 239-269.
- Rodrik, D. (2012): La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial. Barcelona, Antoni Bosch Editor S.A.

6.2. BALANCES Y DINÁMICA DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APORTES PARA POTENCIAR MODELOS Y ENFOQUES DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Gerardo Berthin *¹³

**Asesor Global Senior.
Área de Gobernabilidad y Democracia.
División de Asuntos Internacionales.
Tetra Tech Inc, EE.UU.*

1 INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas se han producido reformas democráticas y políticas considerables a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe. Uno de los cambios más profundos que está empezando a evolucionar es la gobernabilidad democrática local, empujada en gran medida por procesos de descentralización y demandas ciudadanas por un Estado más efectivo, pero también por ideales democráticos para abrir nuevos espacios a la participación ciudadana, acortar la brecha entre lo rural y lo urbano y redistribuir en forma más equitativa y transparente los recursos públicos. En este sentido, se puede entender que la gobernabilidad democrática local busca capacidad política para responder a crecientes demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia. Sin embargo, hoy en día debido a la gran interconexión (*glocalización*) que existe, la gobernabilidad local también implica la construcción de un orden institucional plural en un espacio localizado, con capacidad de articular horizontalmente y verticalmente al interior del territorio nacional y con varias dimensiones globales. Nuevas fuerzas globales, nacionales y locales están presionando el fortalecimiento y la expansión de la gobernabilidad democrática local en América Latina y el Caribe. En gran parte, el crecimiento económico, la urbanización, el aumento de la demanda de servicios públicos localizados, los engorrosos procesos centralizados de planificación y gestión, y la ausencia del Estado al interior del territorio nacional han dado lugar a un creciente reconocimiento de focalizarse en modelos de gestión y planificación territorial como medios potenciales para fortalecer la gobernabilidad local y un desarrollo humano sostenible. Los gobiernos locales en América Latina y el Caribe están emergiendo como un componente clave de la gestión territorial y sus capacidades, políticas públicas, e infraestructura democrática pueden tener un impacto directo sobre la calidad de vida y oportunidades de la gente.

Los procesos de descentralización y gobernabilidad local continúan avanzando en muchos países de América Latina y el Caribe. Las estrategias y motivación para

¹³ Los análisis y recomendaciones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de las instituciones con las que el autor está vinculado.

estos procesos son variadas y diversas, pero una promesa implícita de estos procesos es hacer que los gobiernos locales no sólo sean más ágiles y eficaces hacia las necesidades de desarrollo humano, sino también que aumenten los niveles de transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones haciendo del espacio local un albergue de prácticas democráticas y de políticas públicas inclusivas. En la práctica, sin embargo, las nobles aspiraciones y expectativas de los procesos de descentralización y gobernabilidad local se ven mermados por diseños institucionales centralistas que apelan más a la verticalidad, que a la horizontalidad y articulación, aún en aquellos países con constituciones federales. De ahí, que el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe no solo muestre altas disparidades y desigualdades, sino también patrones de desarmonización de las políticas públicas y de falta de convergencia territorial.

No es que la región no haya avanzado. Todo lo contrario, hay evidencia de progreso en desarrollo humano, crecimiento económico, reducción de la pobreza, y la emergencia de una clase media. Es a pesar de estos avances que la región enfrenta serios desafíos que tienen que ver con la calidad de la gobernabilidad, tales como la desigualdad, la corrupción, desmedidos índices de urbanización, y la violencia e inseguridad ciudadana. No se puede entender estos problemas sin enmarcarlos dentro de los patrones actuales del modelo político de gobernabilidad, que muestra signos de agotamiento, y la necesidad de replantear enfoques y estrategias que expandan y profundicen la práctica democrática desde arriba hacia abajo y vice versa, y dentro del territorio nacional. La perspectiva de mediano y largo plazo en América Latina y el Caribe, no solo de la gobernabilidad democrática sino también del desarrollo sostenible, está íntimamente ligada a un nuevo y necesario paradigma que de apertura a una planificación territorial efectiva y a una nueva forma de toma de decisiones, de gestión fiscal, y de políticas públicas centrada en los espacios locales. La pregunta clave es, ¿cuál es el balance y la dinámica actual de la gobernabilidad local en América Latina y el Caribe para potenciar enfoques territoriales de gobernabilidad y desarrollo?

2 OBJETIVOS

El propósito de este breve artículo es ofrecer un análisis del estado actual de los procesos de gobernabilidad local y descentralización en América Latina y el Caribe, y de las implicaciones para modelos y enfoques de gestión y desarrollo territorial. Este trabajo busca sintetizar las principales tendencias, que afectan de manera determinante los escenarios prospectivos. En ese sentido, el artículo también incluye una propuesta de marco de análisis que toma en cuenta la coyuntura actual y los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales en la región, tales como el cambio climático, la seguridad ciudadana, la desigualdad y la corrupción. En todo caso, el presente artículo más que culminar en conclusiones cerradas, pretende más bien provocar elementos para una discusión abierta de una realidad que está en pleno proceso de evolución. El artículo no pretende ser prescriptivo, más bien intenta ofrecer un vistazo rápido a la temática, a las tendencias actuales y desafíos futuros, y plantear varias hipótesis que sirvan de elementos de discusión, debate e investigación futura.

3 TENDENCIAS GENERALES DE LOS PROCESOS VIGENTES DE GOBERNABILIDAD LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La emergente gobernabilidad democrática en los gobiernos locales¹⁴ de la región ha sido producto de un lento, pero permanente proceso de cambio que despegó hace 3 décadas. Estos procesos han sido en algunos casos parte de estrategias de reforma del Estado, en otros ha sido parte de presiones externas e internas, y en algunos casos hasta son producto de una evolución natural para dar respuestas estatales a serios y complejos desafíos. En todo caso, los procesos de descentralización y gobernabilidad local en la región han tomado diferentes caminos, que hasta el momento han generado diferentes experiencias y resultados en toda la región. En gran medida, estos procesos han estado ligados a las reformas de descentralización, que comprenden la desconcentración, la delegación y/o la devolución de aspectos políticos, administrativos y fiscales a unidades o espacios locales (estados, provincias, departamentos, municipios, comunas, parroquias), y han apoyado la transferencia financiera gradual de recursos del presupuesto nacional. En muchos países, los programas de modernización del estado incluyeron un aumento del papel de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos, así como la expansión de participación de la sociedad civil en procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas y en la necesidad de aumentar la capacidad para administrar recursos de forma más transparente, responsable y óptima.

Las experiencias de fortalecimiento de la gobernabilidad local y procesos de descentralización en América Latina son diversas. Por ejemplo, entre los 19 países de América Latina hoy existen 4 países con constituciones federales (Brasil, México, Argentina y Venezuela) que en teoría, favorecen mayor autonomía de unidades de gobierno locales. En estos 4 países, existen gobiernos intermedios (estados, departamentos, provincias) y gobiernos locales (municipios), con una diversidad de experiencias, y que además sus gobiernos sub-nacionales reciben altos porcentajes de recursos de sus respectivos presupuestos nacionales. El caso de los otros 15 países en América Latina que tienen constituciones unitarias es distinto, no sólo porque su división política es más centralizada (con regiones, departamentos, municipios, parroquias, distritos) sino también porque este tipo de arreglos institucional tiende a tener un marco normativo más restringido para la gobernabilidad local. Aunque es precisamente y paradójicamente en varios de estos estados unitarios donde se están dando importantes experimentos de gobernabilidad local y descentralización.

Si a ese mapa se añade a los 14 países de la región del Caribe (Antigua y Barbuda, la Commonwealth de las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y

¹⁴En este artículo cuando se utiliza el término de gobiernos locales, se entiende como tal a los gobiernos sub-nacionales, tales como estados, provincias, departamento, municipios, parroquias, condados, distritos etc.

las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago), se multiplicaría la variedad de modelos de gobernabilidad local y descentralización. Si bien los procesos de gobernabilidad local y descentralización en la mayoría de los países del Caribe, tanto por razones políticas como geográficas, han sido más lentos y recientes que en el resto de América Latina, se están dando también varios experimentos, entre ellos procesos de reformas constitucionales que se están llevando a cabo, los cuales brindan una excelente oportunidad y punto de partida para definir y esclarecer roles, funciones y poderes de los gobiernos locales a través de marcos constitucionales y legislativos más comprometidos con la gobernabilidad local y los procesos de descentralización.¹⁵

La misma heterogeneidad de estos 14 países, las hace interesante como materia de estudio comparativo en temas de gobernabilidad local. Basta con repasar los distintos modelos de gobernabilidad local en estos países para empezar a comprender la inmensa variedad. Por ejemplo, el concepto de islas integradas (Antigua y Barbuda, y San Kitts y Nevis); los Consejos Distritales (Bahamas, Surinam); Consejos Consultivos (Granada); Consejos Parroquiales (Jamaica); Corporaciones Municipales (Trinidad y Tobago); el sistema de niveles de Haití (*Départements, Arrondissements, Communes, Sections Communales*); los *Town Boards* (juntas de pueblo) y *Village Councils* (consejos de aldea) en Belice, y los distintos niveles de gobierno local en Guyana (que comprenden autoridades electas en consejos a nivel de condado (*county*), región, ciudad y pueblo, además de consejos distritales, indígenas, vecinales y unidades populares cooperativa. (*peoples cooperative units*).

Una fotografía actual de los procesos de gobernabilidad local y descentralización en América Latina y el Caribe, mostraría una serie de características, entre ellas una alta tasa de urbanización y una alta tasa de desigualdad. Por ejemplo, la población de la región es cerca de 600 millones de habitantes, de las cuales 80% vive en espacios considerados urbanos, y 20% en espacios rurales. Sin embargo, el grado de urbanización es diverso (desde 92% en Uruguay y Venezuela, vs. 42% en Haití). De igual forma, Brasil tiene una población de más de 200 millones de habitantes y tiene 5,500 Municipalidades vs. San Cristobal y Nevis que tiene una población de 50,000 habitantes y no tiene municipalidades pero si 14 parroquias.

De igual forma, todos los países de América Latina y el Caribe son de “ingreso medio” aunque en diversos grados (alto, medio, bajo), excepto Haití que es el único clasificado como de ingresos bajo.¹⁶ Sin embargo, más allá de las características económicas de renta media, estos países muestran varios tipos de disparidades. Por ejemplo:

- La región tiene 8 megalópolis (ciudades de más de 5 millones habitantes), pero la población promedio municipal de la región es de 40,000 habitantes,

¹⁵Organization of American States. *Local Governance in Small States: Issues, experiences and options* (St. Vincent and the Grenadines: Organization of American States, 2003), p. 4.

¹⁶De acuerdo a la clasificación del Banco Mundial y del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OECD.

aunque más de la mitad de la población de la región habita en ciudades con población de más de 1 millón de habitantes;

- 80% de la población vive en zonas urbanas, de las cuales la mitad (casi cuarto millón) viven en ciudades de más de 500,000 habitantes; y
- La región tiene 50 ciudades de 1 millón o más de habitantes, y 4 de estas están entre las 10 ciudades más grandes del mundo en base a población.

Al tema anterior se tiene que incorporar el aspecto económico del espacio local. La geografía económica del espacio local en América Latina y el Caribe es heterogénea y con altas disparidades. En un país pequeño como El Salvador, o grande como Brasil, coexisten espacios escasamente poblados y con una participación limitada en la riqueza total, con espacios donde se producen bienes y servicios que contribuyen de forma sustantiva a la economía, y donde se concentra, grandes proporciones de población. Ése es el caso, por ejemplo, de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina, con 43% del producto interno bruto (PIB) nacional y 41% de la población; o también de la región metropolitana de Santiago de Chile, con 46% y 41% del PIB y de la población, respectivamente. Algo similar ocurre en Perú, donde la región de Lima tiene participaciones de 50% en la producción de bienes y servicios, y 30% en el total de habitantes. Estas disparidades se pueden también correlacionar con indicadores de ingreso y bienestar en el espacio local. Por ejemplo, en el caso de Argentina, el PIB per cápita promedio correspondiente a la provincia de Buenos Aires (alrededor de \$10,000 dólares en el año 2000) es cuatro veces superior al de Santiago del Estero (\$2500 dólares en el mismo año), una de las provincias más pobres ubicada en el noroeste del país. La misma relación se da en Brasil entre los estados de Sao Paulo (aproximadamente \$13,700 dólares, en 2005) y Maranhao (\$3,200 dólares), este último localizado en el noreste brasileño. En Perú, la región de Lima (aproximadamente \$10,600 dólares, en 2005) tiene un PIB per cápita más de cinco veces superior que Apurímac (aproximadamente \$1,700 dólares), al sur del país en la zona de la sierra.¹⁷

La misma correlación se puede hacer con respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), como indicador más integral de la calidad de vida, ya que el aspecto económico ofrece un indicador parcial. Por ejemplo, México como país tiene un IDH promedio de 0.756 (donde 0 es bajo y 1 es alto). Sin embargo, desagregando el IDH por municipio, se observa que varios municipios registran IDH muy por debajo del promedio nacional. De igual forma, El Salvador como país tiene un IDH promedio de 0.662; sin embargo, sólo 24 de los 262 municipios tienen un IDH similar o por encima del promedio nacional. En Perú, de los 24 departamentos, sólo ocho en 2005 tenían un promedio de IDH igual o por encima del promedio nacional de 0.5976.¹⁸ Está claro que al comparar los IDH municipales en América Latina con los de varios países, se pueden encontrar espacios locales prácticamente en cualquier nivel de desarrollo humano (alto, medio y bajo), lo que habla de la gran heterogeneidad de la región respecto de las dimensiones básicas de salud, educación y acceso a recursos.

¹⁷De acuerdo a cifras de la Corporación Andina de Fomento (CAF), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁸De acuerdo a cifras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Pese a que existe evidencia que muestra que algunas de estas disparidades se han reducido en los últimos años, persisten grandes desafíos. Esto tiene implicaciones en cuanto a las tareas de gobernabilidad democrática local y la gestión política y económica del territorio. El mayor reto es la articulación efectiva de los factores que determinan una buena gestión local, es decir, una articulación que permita reducir los diferenciales de producción, ingresos y calidad de vida. No todos los gobiernos locales en América Latina y el Caribe pueden afectar el desarrollo humano local, en parte debido a temas de limitación de capacidades mínimas, y en parte debido al límite de potestades del diseño institucional vigente, que no les permite el nivel adecuado de autonomía, ni de subsidiaridad.¹⁹ Sin embargo, las complejas realidades y complejos desafíos vigentes en América Latina y el Caribe en temas como cambio climático, desigualdad, corrupción y seguridad ciudadana, demandan respuestas más integradas y articuladas desde lo local, regional y nacional.

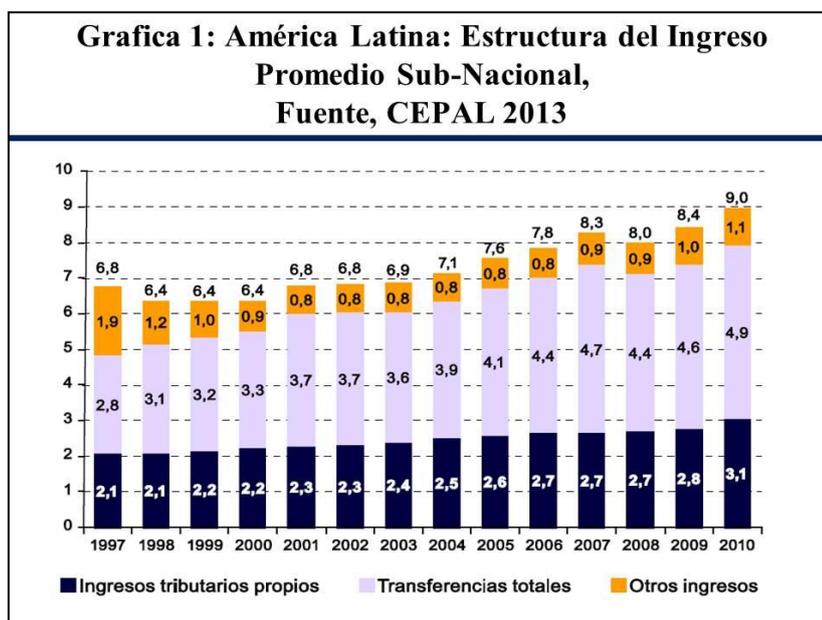
4. PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN E IMPLICACIONES PARA LA GOBERNABILIDAD LOCAL Y LA GESTIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA DEL TERRITORIO

Si bien los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe se han venido intensificando desde los años ochenta, lo cierto es que ninguno de los países ha logrado consolidar una “devolución total” del poder político, fiscal y administrativo. Es decir, la forma más profunda de descentralización, la “devolución (un traspaso formal y legal de poderes políticos, fiscales y administrativos del gobierno central a unidades de gobierno local), no se ha dado en ninguno de los países de la región, incluidas las cuatro federaciones que, como ya se mencionó, ofrecen constitucionalmente e institucionalmente más oportunidades para ampliar la devolución y autonomía local. Más bien, lo que se observa en la mayor parte de la región son distintos grados de “desconcentración” y “delegación” por medio de los cuales los gobiernos nacionales han sentado presencia a nivel local a través de unidades que implementan programas y servicios financiados por lo general por recursos recolectados y asignados nacionalmente (transferencias), y donde la rendición de cuentas se da formalmente en el nivel nacional. En el mejor de los casos, se han delegado varias competencias y funciones a gobiernos locales, aunque sin la respectiva capacidad fiscal, administrativa y de recursos humanos.

Un indicador que refleja el estado actual de los procesos de gobernabilidad local en América Latina y el Caribe, es el estado de las finanzas locales. Como se

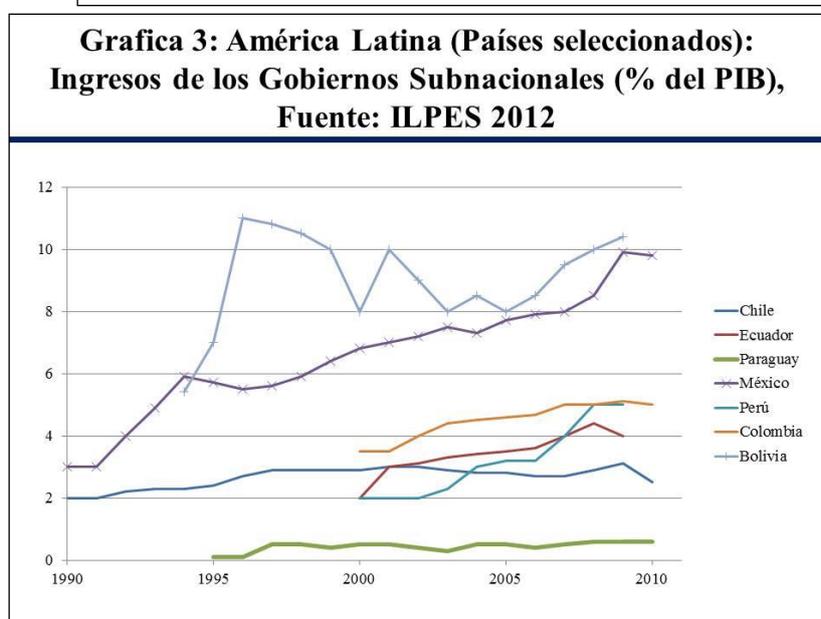
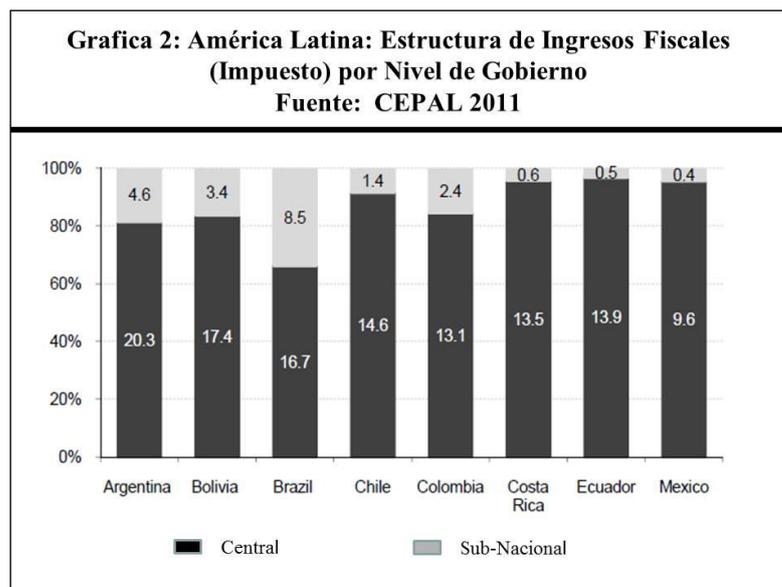
¹⁹Ver, Gerardo Berthin “Una Primera Aproximación a la Dinámica y los Dilemas de la Gobernabilidad Democrática Sub-Nacional en América Latina,” en G. Zaremberg, ed. *Redes y Jerarquías: Participación, Representación y Gobernanza Local en América Latina*. México, FLACSO, 2013 (ISBN: 978-607-7629-99-3).

pueden ver en las Gráficas 1-3, en la última década, no se ha quebrado la gran dependencia de los gobiernos locales en las



transferencias asignadas por gobiernos nacionales, y poco se ha avanzado en la generación de estrategias para incrementar ingresos propios.

El impuesto predial, vigente en todos los países, salvo en Cuba y El Salvador, suele ser una fuente de recursos importante para los gobiernos locales. Sin embargo, de acuerdo a la CEPAL en la región su recaudación se sitúa en promedio alrededor de 0.4% del producto, es decir, la quinta parte de lo percibido por los países desarrollados. Otra forma de ver este tema es el rendimiento de impuestos de propiedad/bienes y raíces, que de acuerdo a la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA) en los países de la OECD alcanza a un 2.12%, mientras que en América Latina es de 0.37%. FLACMA también argumenta que en 27% de los países en la región hay potestad para modificar tasas de imposición; que en 30% de los países hay potestad para introducir nuevos impuestos en el ámbito local; que en 60% de los países hay potestad para definir el nivel de impuestos y tasas según límites legales; y que en 100% de los países hay responsabilidad para coleccionar tasas e impuestos.



Cabe preguntarse, desde la óptica de esas tendencias en las finanzas locales, cuáles son las opciones reales o cuál es el espacio de maniobrabilidad real para políticas públicas de desarrollo humano en el ámbito local y para enfoques de gestión territorial y planificación. Es decir, la asignación de funciones y responsabilidades de política pública entre niveles de gobierno (central, intermedio y local) puede ser un indicador clave para entender el papel potencial de los gobiernos locales en la vida cotidiana de los ciudadanos, y para diseñar enfoques de gestión y planificación territorial más adecuados al espacio real de maniobrabilidad.

Por ello, más allá de analizar solo los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe, es importante articular en el análisis del espacio local factores que influyen de una u otra forma no sólo en el papel de los gobiernos locales, sino también en el impacto o potencial que, en este contexto, pueden tener políticas públicas locales. Por ejemplo, el factor fiscal y el papel de las transferencias, lo

cual puede tener diversos grados de condicionalidad, generando efectos concretos en el alcance e impacto de políticas públicas; el factor de las responsabilidades y/o competencias asignadas a los gobiernos locales; y la administración de recursos centrales, las atribuciones para decidir sobre servicios y políticas públicas, y el grado de autonomía para decidir el gasto corriente o la inversión pública. Por último, la calidad de la interacción y relación entre distintos niveles de gobierno, es un tema clave para entender la articulación, coherencia y eficacia de las políticas públicas frente a necesidades crecientes y recursos escasos. Todos estos factores contribuyen a comprender cuánto espacio de maniobrabilidad tienen los gobiernos locales para incidir en las vidas de sus ciudadanos, y para gestionar desafíos tales como la urbanización, el cambio climático, la desigualdad, la corrupción y la inseguridad ciudadana.

5 BALANCES Y DINÁMICA DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SUS IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Hoy en día en América Latina y el Caribe la gobernabilidad local está ligada al grado de intensidad y a la profundidad de los procesos de descentralización. Éste es un aspecto muy peculiar a la región, en parte porque los procesos de descentralización no se han completado, y en parte porque los gobiernos nacionales aún conservan un rol preponderante sobre los gobiernos locales. No se debe dudar acerca del potencial de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo humano e incidir en la vida cotidiana de sus poblaciones. Sin embargo, la mayoría de ellos no cuenta con la capacidad fiscal y la autonomía mínima para dejar de depender sólo de transferencias. Los ingresos propios de los gobiernos locales tampoco han mostrado un crecimiento sustantivo, a pesar de tener atribuciones y competencias tributarias. Esto ha tenido un efecto adverso en el desempeño de los gobiernos locales y sus políticas públicas para mejorar el desarrollo humano. No se ha enfatizado en la formación de recursos humanos y en la actualización de las destrezas necesarias para asumir nuevas tareas de gestión pública local. Por otro lado, si bien se puede identificar un sinnúmero de mecanismos, modelos e interfaces de participación ciudadana, éstos no han trascendido un formato tradicional con baja incidencia.

Independientemente de la variedad y diversidad de experiencias, la gobernabilidad democrática local y los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe son una realidad. En algo más de dos décadas ha habido logros importantes. Por ejemplo:

- La generalización de **elecciones** en al ámbito local;
- Nuevos **marcos normativos**, incluyendo reformas constitucionales a favor de la gobernabilidad local y los procesos de descentralización (aunque todavía existe la necesidad de clarificar aún más varios aspectos normativos);
- Los **recursos** locales han incrementado de manera importante;

- Los gobiernos locales tienen nuevas y diversas **competencias** (aunque conviven todavía lado a lado tanto capacidad de innovación como estructuras y prácticas tradicionales);
- Los espacios locales de democracia ciudadana han estimulado en diversos países novedosas experiencias de **participación ciudadana**, como el plan estratégico participativo, los presupuestos participativos, además de abrir espacios ciudadanos y para la sociedad civil y dar voz a grupos anteriormente marginados (pueblos indígenas, poblaciones en situación de pobreza); y
- La creación y fortalecimiento de las **asociaciones nacionales y regionales** de autoridades locales que juegan un papel cada vez más importante.

Sin embargo, en gran parte debido a estos avances existe una necesidad creciente de un mayor conocimiento de las condiciones territoriales, su potencialidades y posibilidades de los diferentes espacios locales y la necesidad, entre otras, de proponer e implementar estrategias de fortalecimiento de capacidades para la producción, competitividad, y política pública, donde los gobiernos locales (regiones, provincias, departamentos, municipios, parroquias) tengan un rol protagónico. En este contexto, es importante entender la dinámica de la gobernabilidad democrática local desde al menos 11 dimensiones.

1. ¿Cuál es el marco de articulación de políticas públicas (desde lo normativo, gerencial, la dimensión política)?
2. ¿Cuáles son los ámbitos de políticas públicas (que nivel de gobierno hace que o un análisis de la subsidiaridad)?²⁰
3. ¿Cómo se hacen las políticas públicas?
4. ¿Cuáles son las capacidades (gerenciales, políticas, administrativas, de control, de monitoreo y evaluación) en el espacio local para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas?
5. ¿Cuál es el rol de las políticas públicas locales en la vida cotidiana de la gente?
6. ¿Cuál es la valoración de los ciudadanos hacia las políticas públicas locales?
7. ¿Cuál es la lógica y/o diseño institucional en el espacio local para promover y gestionar articulaciones verticales y horizontales?
8. ¿Cuáles son las condiciones particulares (económicas, desarrollo humano, capital social) de los espacios locales?
9. ¿Cómo se rinde cuentas o cual es el sistema de rendición de cuentas en el espacio local?
10. ¿Qué papel tiene la planificación en el diseño e implementación de políticas públicas locales?
11. ¿Cuál es la calidad de la participación ciudadana y/o control social en el espacio local (quienes participan y porque)?

²⁰La subsidiariedad entendida como un principio organizador de los procesos de descentralización, haciendo hincapié a que una política pública debe ser manejada por el nivel de gobierno que puede hacerlos de la forma más efectiva y menos costosa.

6 REFLEXIONES PROSPECTIVAS: ¿HACIA UNA GOBERNABILIDAD MULTI-NIVEL?

No obstante a importantes avances, la gobernabilidad local y los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe todavía enfrentan desafíos. Por ejemplo:

- **Relaciones desiguales** y frecuente subordinación ante los gobiernos centrales, amplificadas por el incremento del fraccionamiento y la heterogeneidad de los gobiernos locales;
- **Desfases** entre la profusión de legislación y la debilidad en su aplicación;
- Limitada **capacidad** financiera, por resistencias centrales a traspasar más recursos, falta de políticas de financiamiento y crédito adecuadas, baja cultura de pago de ciudadanos habituados a servicios subsidiados y/o falta de voluntad política para fortalecer la capacidad local de recaudación tributaria;
- **Deficiencia en la prestación de servicios** por ausencia de políticas de recursos humanos y mal manejo del personal (rotación, ausencia de sistemas de carrera, falta de sistemas de control interno); y
- Limitaciones (normativas y políticas) para **institucionalizar** aún más la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En realidad, en la mayoría de los países de la región la gobernabilidad local y la descentralización son procesos relativamente recientes y han avanzado por lo general de forma lenta, con resultados por el momento mixtos. Por un lado, los gobiernos nacionales mantienen cierta renuencia a delegar a los gobiernos locales más responsabilidades y a transferir recursos para la entrega de servicios públicos. En los escenarios locales también se comprueba una notable brecha entre las atribuciones o competencias traspasadas, y su capacidad institucional para ejecutarlas. Por otro lado y sin embargo, en algunos países de la región se han desarrollado leyes básicas o marco que otorgan poderes a los gobiernos locales y transfieren recursos financieros, lo que permite contar con formas limitadas de gestión local. En otros, los ciudadanos están participando activamente en la toma de decisiones, lo cual ha resultado en algunas mejoras en la entrega de servicios públicos.

En síntesis, pese a los importantes avances, existe en la región todavía una tensión entre la gobernabilidad nacional y la gobernabilidad local en varios temas, tales como políticas públicas, planificación e inversión. En la actual coyuntura, se han dado interesantes debates y discusiones sobre distintos y diversos temas vinculados a la calidad de la gobernabilidad local. En algunos países, se plantea la necesidad de revisar las constituciones para seguir fortaleciendo y ampliando los procesos de gobernabilidad local y descentralización; en otros se está reconsiderando las políticas de transferencias para hacer frente a los crecientes costos de las nuevas competencias de educación y salud, incluyendo transferencias condicionadas a desempeño; en algunos, el centralismo político partidario sigue siendo un factor limitante, y en otros se teme que el gobierno

central intervenga de manera creciente sobre los gobiernos locales, limitando su relativo potencial ganada a través de estas tres décadas.

En este contexto el desafío principal en América Latina y el Caribe sigue siendo asegurar que la gobernabilidad local tenga un papel preponderante en la mejora de las vidas de las personas, en particular los más pobres. En gran medida, el futuro de estos procesos dependerá de lograr más avances en la capacidad de los gobiernos locales para identificar y potenciar oportunidades y gestionar riesgos territoriales en materia de cambio climático, seguridad ciudadana y desigualdades. A pesar de que los gobiernos locales en América Latina y el Caribe han adquirido una mayor autonomía y más responsabilidades, en general, muchas actividades del proceso de gobernabilidad todavía están intermediadas por el gobierno nacional. Asimismo, si bien las capacidades de gobernabilidad se están esparciendo dentro del territorio nacional, el marco nacional sigue desempeñando un papel de caja de resonancia para muchos gobiernos locales.

En ese contexto, ¿hacia dónde debería apuntar las transformaciones vigentes en los sistemas de gobernabilidad local y territorial en América Latina y el Caribe? Si bien no hay una fórmula o receta mágica, la respuesta a esta pregunta estratégica debe tomar en cuenta algunos elementos genéricos de este tipo de procesos. Un punto de partida es entender los límites y oportunidades que ofrecen constituciones Unitarias y Federales vigentes, y el tipo de nuevas conexiones territoriales que puedan ser tejidas para potenciar no solo la gobernabilidad local como tal, sino la “gobernabilidad multinivel.” Como ya se mencionó más adelante, hoy en día debido a la glocalización, la gobernabilidad local también implica la construcción de un orden institucional plural en un espacio localizado, con capacidad de articular horizontalmente y verticalmente al interior del territorio nacional en varias dimensiones, y con dimensiones externas/globales.

En consecuencia, hoy la legitimidad de cualquier sistema político reside en articular, agregar y mantener tanto la macro-física del poder (nacional-global-nacional), como también la meso-física (nacional-regional-nacional) y la micro-física (local-regional-nacional-global-local). En la medida en que dicha articulación produzca algún nivel e intensidad de lealtad colectiva, el estado-nación existirá o se reproducirá de una u otra forma. Las lealtades colectivas, al fin y al cabo son producto de comunidades políticas por naturaleza, y eso define la necesidad de contar con un marco de leyes novedoso, para convivir, para contribuir a lo colectivo, y para asegurar el bienestar de los miembros de esa comunidad que es parte de un mundo más complejo. La supervivencia del estado-nacional entonces está altamente ligada a la capacidad política de administrar, una gobernabilidad multinivel, que en efecto es una manifestación de lo que el autor anteriormente denominó como el “*agranchicamiento* del estado.”²¹

Nos encontramos en una coyuntura crítica y a su vez paradójica para el desarrollo estatal, pues este no sólo tiene que agrandarse para poder competir mejor en el escenario internacional, sino que paralelamente también tiene que achicarse para

²¹Gerardo Berthin, “Hacia el ‘Agranchicamiento del Estado’” *Revista Leviatán*, Universidad Católica Boliviana, 1999.

ser eficiente en lo local (Grafica 4). Desde esa óptica se puede argumentar que el advenimiento de tensiones globales y locales, la presencia de factores centrífugos y centrípetos y la sinergia entre lo viejo y lo nuevo estarían dinamizando los actuales patrones de la gobernabilidad política en América Latina y el Caribe.



El *agranchicamiento* del Estado es producto de un proceso de cambio vigente y perseverante, que impone cada vez más una singular presión a la capacidad de los sistemas políticos para formular y poner en práctica estrategias de recomposición interna y de reposicionamiento externo. Dentro de este proceso de transformación, en juicio esta no sólo la capacidad actual de los mecanismos políticos e institucionales del Estado, sino de la identidad colectiva (ciudadanía). Si en el siglo veinte, la política apuntó a la consolidación de estructuras internas del Estado, hoy en el siglo veintiuno en cambio la política tiene que estar preparada para operar en una dimensión externa relativamente menos conflictiva pero compleja, y en otra interna que muestra un mayor riesgo de conflicto y una mayor complejidad. La dimensión global, requiere un conjunto de entidades “mega,” y destrezas especializadas en el manejo de asuntos globales y regionales. Y, la dimensión “micro” necesita un conjunto de instituciones gubernamentales, y destrezas para el manejo y proyección de procesos de descentralización, estrategias de desarrollo, la gestión y la planificación territorial y políticas de integración social. Entre ambas dimensiones, el diseño institucional deberá tener capacidad de abisagrar lo global y lo local.

La actual situación para América Latina y el Caribe, entonces, genera un enigma. A pesar de todo el debate sobre la redistribución y dispersión de la autoridad y las lealtades colectivas, los cambios transnacionales y las reformas, las viejas estructuras todavía existen. No hay duda que en las tres últimas décadas ha habido una cierta erosión de aspectos cualitativos del estado-nacional (incluyendo en América Latina y el Caribe), pero en la mayoría de las sociedades el Estado sigue siendo un importante punto de referencia, un lugar primordial de identidad,

al margen de quién esté a cargo o de cómo el gobierno esté desempeñando su trabajo. Los individuos pagan o no sus impuestos al Estado, y reciben o esperan ciertos beneficios del Estado, se someten o se amparan en sus leyes y viajan portando un pasaporte que las/los identifican como ciudadanos de un estado-nación.

Sin embargo, la evolución orgánica del estado-nacional, no sólo está cambiando dramáticamente el contexto y el espacio para la acción política colectiva al interior de los territorios nacionales, sino que también ha puesto en perspectiva la redefinición de la esfera sociopolítica, y por ende del papel y la legitimidad de los principales actores. Lo que queda claro también, es que en el plano global el Estado indudablemente sigue siendo el actor fundamental, que en esa dimensión existe una creciente homogeneización del ámbito político y que el principal desafío es fortalecer mecanismos de acción colectiva para el manejo de riesgos globales (cambio climático, corrupción). Inevitablemente la situación al interior de la dimensión nacional es distinta, no sólo porque existe una creciente heterogeneización, sino también porque el Estado pende entre dos lógicas: una centrífuga cuya dinámica responde a las exigencias y oportunidades internacionales; y una centrípeta cuya dinámica responde a demandas, exigencias y relacionamientos internos. El principal desafío aquí es cómo en este contexto se legitima un orden político y de políticas públicas viables que puedan potenciar la gestión y planificación territorial.

Esta nueva dinámica implica e implicará mezclas más complejas de relaciones entrelazadas, de redes y regímenes y de capacidades de gobernabilidad que son más diversas y por lo tanto, más desconectadas. Si bien aún está en evolución, estas nuevas complejidades no cambian el hecho de que el territorio (macro, intermedio y micro) seguirá siendo un puntal fundamental de los sistemas de gobernabilidad. Si uno entiende a la gobernabilidad en general como el ejercicio de la autoridad, hay una reducción constante en el modelo de poder absoluto o sin restricciones, aunque este proceso es más lento en los sistemas Presidenciales y Unitarios vis a vis los parlamentarios y federales, debido a la alta concentración de poder político, administrativo y fiscal.

Como tal, aunque desde muy diferentes puntos de partida y con distintas intensidades persisten en América Latina y el Caribe fuertes contra-tendencias que tratan de mantener el *statu quo*, en particular en términos de relaciones de poder. Por ejemplo, a nivel macro, todavía hay muchas fuerzas que promueven la idea del Estado-nación centralizado/autónomo para gobernar su territorio, sin tener en cuenta consideraciones universales o mundiales o para la auto-determinación. A nivel micro, también hay fuerzas que, por ejemplo, no apoyan la expansión de la participación política de las mujeres o niegan el debido proceso en casos judiciales, e incluso reclaman enfoques convencionales de toma de decisiones y de castigo.

Para la gobernabilidad, ya sea a nivel global, nacional o local, la posibilidad de volver a conectar con los ciudadanos y con los individuos es un desafío fundamental con riesgos y oportunidades. Cualquier estrategia de gobierno a nivel local hoy en día no puede ignorar el contexto multifacético y rápido para la

governabilidad en todos los niveles, global, nacional y local, y los desafíos que la gobernabilidad multinivel trae para el desarrollo humano. La estrategia debe ser capaz de acomodar viejas y nuevas formas de gobernabilidad, incluyendo nuevos mecanismos interactivos para promover y fomentar la participación ciudadana de manera que el aspecto democrático de gobierno venga reconociendo e incorporando la voz de los individuos en el proceso de toma de decisiones, que va más allá de la votación durante el proceso electoral. El desafío es apuntar a las iniciativas que puedan favorecer el desarrollo de las capacidades tanto de lo localizado como de lo globalizado. Dada la gran heterogeneidad de los gobiernos locales en América Latina y el Caribe, y sus diferentes puntos de partida, las dimensiones estratégicas han de ser consideradas para cada caso específico ya que los enfoques únicos y estandarizados no son ya válidos.

Dadas estas tendencias, cabe preguntarse en qué formas se encaran los siguientes temas: ¿Cómo se gestionan las demandas de la sociedad y cómo se distribuye la riqueza? ¿Cómo se opera bajo condiciones de cambio en comunidades políticas? ¿Cómo se logra una articulación política democrática multi-nivel? En suma, ¿cómo se traduce crecimiento económico a transformación institucional y distribución del poder?

En un escenario ideal se lograría una interacción virtuosa entre las distintas dimensiones institucionales del sistema de gobernabilidad democrática y la gestión y planificación territorial con una alta capacidad de anticipación y de gestión del riesgo, lo cual llevaría a una gobernabilidad democrática progresiva, localizada y articulada y a un dinamismo económico sostenible en lo local, regional y nacional. En un segundo escenario, de carácter inercial, persistiría la gobernabilidad unidimensional, la dependencia entre lo nacional y lo local en términos financieros y económicos, igual que la incapacidad del modelo económico vigente de generar mayores oportunidades de expandir el beneficio y de diversificar la dinámica más allá de industrias extractivas. En este escenario, las capacidades de prevenir y gestionar el riesgo sistémico permanecerían débiles e inconsistentes, y con pocas posibilidades de innovar los sistemas de gobernabilidad democrática. En un tercer escenario, tanto la desigualdad, la corrupción y la inseguridad ciudadana seguirían generando alto riesgo y potencial de una “estanflación democrática,” marcada por un creciente descontento con el desempeño de la gobernabilidad democrática, una reducción de expectativas y con bajos niveles de legitimidad. En este escenario incluso la dinámica económica podría ser afectada adversamente.

Cualquier de los escenarios estarán ligados a la capacidad política de los actores nacionales y locales para articular cambios internos y mayor capacidad para actuar en la plataforma global. Es muy posible que en una región tan variada y heterogénea como América Latina y el Caribe se den los tres escenarios y/o una combinación de los tres. Dependerá en gran medida, de qué tipo y combinación de cambios institucionales se den y la ponderación de nuevas estrategias de descentralización y gobernabilidad local.

De igual forma, en cualquiera de los escenarios habrá oportunidades y riesgos en un mundo cada vez más interconectado, y la forma en las que estas sean

gestionadas determinará en última instancia la trayectoria para los países en la región. Es una coyuntura particular que requiere capacidad para la acción política. Y eso le da gran aliento a la empresa democrática, que con todas sus trampas, engaños, contradicciones e imperfecciones sigue siendo una aspiración noble y digna de perseguir, pues las alternativas a la no son opciones. Parte de la acción debe incluir entender no sólo la dinámica (oportunidades y riesgos) de procesos de descentralización y gobernabilidad local, sino también cómo hacer política en tiempos de alta incertidumbre y volatilidad; de una creciente complejidad e interacción de una multiplicidad de variables; de transiciones simultáneas (demográfica, social, género); de (re)formación de comunidades políticas; y de demandas de nuevos “bienes públicos” en lo global, regional, nacional y local.

A lo largo de los procesos de descentralización y gobernabilidad local, los principios fundamentales del desarrollo humano siguen siendo críticos. Como siempre, el objetivo es mejorar las posibilidades y las capacidades de todas las personas, sin importar en que territorio viven. Para sostener y expandir el progreso en desarrollo humano en América Latina y el Caribe, se necesita medidas e instituciones nacionales y locales para la provisión de bienes públicos. El compromiso del Estado nacional con principios democráticos y un reconocimiento de la diversidad de contextos, culturas y condiciones son clave. Nadie podría negar que la gente en América Latina y el Caribe, como en otras regiones, prefieran prosperidad a pobreza. Ello requiere cambios. Sin embargo, un proceso de cambio mal entendido no será más que un proceso de cambio mal puesto.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Berthin, Gerardo. *Explorando la Dinámica de la Participación Juvenil en la Gobernabilidad Local en América Latina*, PNUD, 2013.

Berthin, Gerardo. *¿Cuánto hemos Avanzado? Un Análisis de la Participación Política de las Mujeres en los Gobiernos Sub-Nacionales en América Latina y el Caribe*, PNUD, 2013.

Berthin, Gerardo. “Una Primera Aproximación a la Dinámica y los Dilemas de la Gobernabilidad Democrática Sub-Nacional en América Latina,” en G. Zaremborg, ed. *Redes y Jerarquías: Participación, Representación y Gobernanza Local en América Latina*. México, FLACSO, 2013.

Berthin, Gerardo. “Hacia el ‘Agranchicamiento del Estado’” *Revista Leviatán, Maestrías para el Desarrollo* (UCB), 1999.

CEPAL. *El Financiamiento de los Gobiernos Sub-nacionales en América Latina: Análisis de Casos*. Santiago, Chile: CEPAL, 2012.

ILPES/CEPAL. *Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta en América Latina*. Santiago, Chile: ILPES/CEPAL, 2012.

Organización de Estados Americanos (OEA). *Gobiernos Locales en Estados Pequeños: Temas, Experiencias y Opciones*. San Vicente y las Granadinas: OEA, 2003.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la Gente*. Lima, Perú: PNUD, 2009

RELATORÍA ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Joaquín Farinós Dasí

Dpto. de Geografía

IIDL. Universitat de València

Existen sobrados motivos, y probadas razones, que animan a cuestionarse si las viejas formas de gobierno siguen resultando útiles, y si es posible actuar únicamente de forma incremental hacia un 'nuevo-buen gobierno'. Si la gobernanza no ha quedado reducida a una simple negociación de la diversidad de intereses presentes en el territorio, las más de las veces contrapuestos, sino que entraña algo más: una visión más clara y decidida del futuro que se pretende conseguir para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Únicamente en el segundo caso la planificación tiene algún sentido. Si no, no podríamos hablar de gobernanza democrática sino simplemente de la ley del más fuerte. ¿Cómo mejorar las relaciones entre Estado, mercado y la sociedad civil y cómo llegar a poder asegurar la gobernabilidad? La gobernanza territorial para ser tal debe ser 'gobernanza democrática'; esto es, necesita involucrar a toda la constelación de actores presentes en el territorio (la denominada 'gobernanza colaborativa' – traducción de la original 'collaborative governance'-) y no únicamente responder a intereses particulares o hegemónicos.

La coordinación entre intereses públicos y privados, entre acciones y estrategias de organizaciones privadas y de las administraciones del Estado, es posible mediante una nueva planificación territorial. En este campo conviene denunciar que la interesada contraposición entre teóricos y prácticos (con la intención de segregar y debilitar así la fortaleza del continuo planificación-gestión) despeja el camino a los defensores del pensamiento único y a los promotores de la desafección por la planificación, de la vuelta a la inmediatez y a las premuras de lo urgente (la economía) sobre lo necesario (el largo plazo) y lo importante (los ciudadanos); de obligada consideración conjunta.

Condiciones y actores estratégicos locales resultan cruciales, pero también dependen del liderazgo político y de las políticas puestas en práctica a nivel supralocal. Pero la ordenación territorial no goza de todas las simpatías. No sólo no resulta prioritaria para el conjunto de las administraciones y de los actores económicos hegemónicos, sino tampoco para gran parte de la sociedad civil. Tomadores de decisiones y técnicos o planificadores se encuentran demasiado a menudo separados. Los primeros tienen el poder de tomar y ejecutar decisiones de la política (planes, programas y proyectos), deciden el qué, los segundos las posibles formas del cómo. Sin embargo, cuando los tomadores de decisiones no tienen claro el objetivo (qué es lo que más conviene hacer para el interés general) o simplemente no quieren complicaciones en los procesos de toma de decisiones, el resultado es un recurso banal a la planificación que les permite actuar mediante procedimientos rutinarios, con poco riesgo y capacidad de innovación. Esto hace

la toma de decisiones más fácil tanto a los técnicos como a los políticos, pero no sirve para plantear soluciones adecuadas a los problemas territoriales verdaderamente planteados.

Situar el territorio en la agenda política y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él resultan los dos elementos cruciales para la emergencia de una nueva cultura política territorial (de lo que algunos de los actuales conflictos sociales y territoriales son muestra). Sólo sobre ella podrá fundamentarse el logro de un nuevo desarrollo territorial sostenible y en dignidad; de la recuperación del territorio y del espacio, ya no público (el neoliberalismo ha metamorfoseado su significado, como se aborda en una de las ponencias) frente a lo privado o privativo, sino común o comunitario. Las acciones y procesos de gobernanza territorial deben ser territorializados, relacionados con el capital territorial existente. Ello demanda una revalorización del territorio y la mejora de una nueva cultura territorial común, para cuya consecución el papel de los actores públicos y la participación ciudadana (una de las cuestiones más recurrentes en las ponencias presentadas) resultan cruciales.

La gestión relacional, entendida como capacidad de organización social que permite ampliar el marco de acción sobre su territorio, presenta, desde el punto de vista español, dos dimensiones: la interna o local y la externa o supralocal. La política territorial que se genera en los municipios (desde la prestación de servicios de interés general al urbanismo) debe estar en sintonía con los marcos de acción definidos a otros niveles. Se trata de la vieja aspiración de una adecuada coordinación entre urbanismo y ordenación del territorio (marco legal, instrumentos y rutinas), tal y como se recoge y trata en diversas de las ponencias presentadas.

Es con estas premisas que se planteaba el eje D del VII CIOT “La conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno”, que pretendía cubrir, u ofrecía como ejes temáticos de referencia para la discusión, un generoso inventario de cuestiones. Las ponencias recibidas han escogido centrarse de forma clara en algunos de estos ejes, lo cual nos permite inferir cuáles son, en estos momentos, los aspectos más claramente identificados en la práctica, desde el ámbito científico, técnico y de toma de decisiones, como de aquellos otros que todavía no se han asentado o han llamado la atención de forma suficiente entre estos colectivos citados.

El conjunto de ponencias recibidas para este eje, y que se relacionan en las páginas de esta relatoría, se corresponden y podrían ser agrupadas en cuatro ejes temáticos.

TRANSDISCIPLINARIEDAD. TERRITORIO COMO SISTEMA COMPLEJO... Y DIVERSO. NUEVOS ENFOQUES PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA UNA MEJOR COHESIÓN. A él corresponden tres de las ponencias presentadas:

- “¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92)”. Pelayo del Riego.

- “La investigación socioecológica, retos y oportunidades. Un estudio de caso en Calvillo, Aguascalientes, México”. Antonio de Jesús Meraz Jiménez.
- “La política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Políticas económicas y sociales para el desarrollo”. M.A. Merchand Rojas.

PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN TERRITORIAL: PRÁCTICAS E INSTRUMENTOS. En este eje se contó con cinco ponencias presentadas, colocando la participación como elemento de referencia predilecto de las acciones de nueva gobernanza:

- “Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público”. Colectivo Basurama. Alberto Nanclares da Veiga, Manuel Polanco Pérez-Llantada.
- “Planificación Participativa para un Planeta Resiliente. Experiencias recientes desde el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT)”. Verónica Hernández-Jiménez y Richard Hewitt.
- “Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos”. Marian Simon Rojo, Nerea Morán Alonso y Ana Zazo Moratalla.
- “De la región natural al paisaje cultural. Cartografía cultural y sistemas de información geográfica en ordenación del territorio”. Alfredo Fernández Enríquez, Manuel Arcila Garrido y José Antonio López Sánchez.
- “La comunicación cartográfica en planificación urbana y territorial como elemento clave para la participación ciudadana”. José Alfonso Gálvez Salinas y Luis Miguel Valenzuela Montes.

EL MARCO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIALES, con dos ponencias:

- “La reconceptualización de la premisa jurídica de las bases estatales de la ordenación del territorio y el urbanismo por la sentencia del tribunal constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 que convalida la ley de suelo de 2007 y el texto refundido de 2008”. Ángel Sánchez Blanco.
- “Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana”. Eduardo García de Leonardo Tobarra.

EXPERIENCIAS EN GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANA, con las tres siguientes:

- “Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas”. María José García Jiménez.
- “Las “Áreas de Oportunidad” en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial”. Esther Rando Burgos.
- “Fortalecimiento Institucional y Planeamiento Urbano y Territorial en Makeni (Sierra Leona). Universidad y Cooperación”. Luis Perea Moreno, Natalia García Fernández y Adela Salas Ruiz.

Listado de Ponencias del Eje D:

¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92). Pelayo del Riego.

En la ponencia el autor hace una revisión al largo proceso de consenso y decisiones mediante el que se llega a la definición de este instrumento en la cumbre de Río de 1992. Un instrumento para proponer estrategias de desarrollo local integrado, carácter que se ha pretendido abandonar, dando un giro, más europeísta en opinión del autor, y que olvida algunas de las cuestiones que hacen de esta figura un instrumento de un enorme valor estratégico para poder construir, desde el empoderamiento de las sociedades locales y la ciudadanía, en especial mujeres y jóvenes, verdaderas estrategias de desarrollo sostenible, con una visión desde abajo, integrando los distintos ámbitos o sectores presentes ya no sólo en la política sino en la vida de los ciudadanos. La elaboración de las Agendas 21 locales resulta elemento imprescindible para un nuevo desarrollo sostenible y nueva gobernanza global. Para poder llevarlas a cabo de forma factible y eficiente propone su propia metodología (DEYNA) de elaboración de AL21 Local, con un enfoque que a su juicio responde al verdadero carácter y naturaleza original que subyace y estuvo en sus orígenes.

La investigación socioecológica, retos y oportunidades. Un estudio de caso en Calvillo, Aguascalientes, México. Antonio de Jesús Meraz Jiménez.

El autor nos presenta en este caso un ejercicio de planificación de suelo con uso agrario, en el que se trata de combinar el tradicional enfoque agrarista y ecológico con la concepción más social, y no sólo física, en un intento de avanzar hacia una coordinación, incluso mixtura de ambas, con la intención de poder caminar hacia una mejor imbricación entre el ordenamiento ecológico, predominante, y el socio-territorial. Resulta un caso de interés especial en tanto la consideración del espacio guayabero como merecedor de reconocimiento oficial por parte de la administración mexicana, como sucede con el más conocido y desarrollado paisaje agavero, permitiría una mejor consideración político-administrativo de dicho territorio al formar parte del listado de territorios susceptibles de entrar en algunos de los programas de turismo cultural, y posibilitar, mediante el mantenimiento del patrimonio territorial local, el paisaje cultura, alternativas al desarrollo en un área con problemas.

La política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Políticas económicas y sociales para el desarrollo. M.A. Merchand Rojas.

El extenso texto de la ponencia se dedica a explicar los cambios en materia de política social de combate contra la pobreza, y en particular la extrema, en México, acaecidos sobre todo a partir de los cambios económicos experimentados en aquel país a partir de la década de los años 1980. Se plantean las

consecuencias del progresivo desequilibrio entre los objetivos de competitividad e igualdad, motivadas por el paquete de medidas promovidas por el FMI y el llamado Consenso de Washington, y de la necesidad de combinar desarrollo económico y social. Surge entonces la cuestión de las políticas de redistribución, entre grupos sociales y territorios. Señala el autor que la nueva política social ya no apunta al beneficio de un ciudadano universal sino al apoyo coyuntural de los grupos más necesitados y vulnerables. Aviso a navegantes, si se acaba por trasladar a otros contextos que estamos experimentando semejantes recetas económicas y políticas de ajuste, varias décadas después de aquel 'Consenso'.

Planificación Participativa para un Planeta Resiliente. Experiencias recientes desde el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT).
Verónica Hernández-Jiménez y Richard Hewitt.

La ponencia recoge distintas iniciativas de procesos participativos y de implicación de la sociedad, a distintas escalas, pero con criterio de búsqueda de la multifuncionalidad de los espacios. Todas desarrolladas por el Observatorio para una nueva Cultura del Territorio. En estas iniciativas se propone y aplica un cambio en el método de planificación, que deja de ser puramente analítico y pasar a ser de negociación del conflicto entre intereses diversos para la obtención de consensos. Se aboga, analiza y desarrolla una planificación participativa. Con estas premisas la ponencia presenta la experiencia y resultados de diferentes casos de estudio seleccionados, desarrollados como proyectos de investigación a nivel internacional o como iniciativas más modestas: aplicación de políticas contra el cambio climático, usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno, valoración del patrimonio cultural del territorio, modelos de gestión de los espacios agrarios periurbanos. La gestión multiescalar del territorio, la participación de los agentes territoriales protagonistas (lo que puede incluir la necesidad de procesos de aprendizaje en algunos casos), la generación de propuestas por parte de los propios usuarios y una necesaria flexibilización de las herramientas de planificación se han revelado como conclusiones más relevantes de los casos de estudio tratados.

Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos.
Marian Simon Rojo, Nerea Morán Alonso y Ana Zazo Moratalla.

En el texto se aborda la cuestión de la multifuncionalidad de los espacios agrarios, en su papel de suministradores de servicios ecológicos, de alimentación, de regulación hídrica y control del calentamiento global, protección de la biodiversidad y valores culturales. Estos espacios se encuentran sometidos a presión por parte del entorno urbano próximo, con el que es necesario establecer nuevas relaciones urbano-rurales a fin de encontrar un modelo de desarrollo territorial, ordenando un proyecto territorial 'complejo' que equilibre el peso entre ambos, apostando por una nueva relación de 'co-dominancia' entre ellos, y una mayor participación de la población en su diseño. En suma, se propone una redefinición del papel de los sistemas agrarios en los procesos de ordenación territorial. Para ello se propone la cartografía automática y el uso de los SIG por parte de la población en los procesos participativos durante el proceso de

planificación como instrumentos de ayuda a la toma de decisiones, sirviéndose de la percepción de los agentes locales para lograr consenso en la definición de una visión territorial futura común. Todo ello se ejemplifica en un caso de estudio, Aranjuez.

De la región natural al paisaje cultural. Cartografía cultural y sistemas de información geográfica en ordenación del territorio.

Alfredo Fernández Enríquez, Manuel Arcila Garrido y José Antonio López Sánchez.

Tras una breve pero interesante introducción epistemológica sobre los conceptos de región, paisaje y cultura desde la geografía, el texto se centra en la cartografía cultural y los sistemas de información geográfica como instrumento para el inventario, planificación y gestión de los bienes culturales. Se ofrece un repaso actualizado de las diferentes legislaciones (de las autonómicas a las internacionales, europeas y de la UNESCO) y figuras de protección, con especial mención de los paisajes culturales y alguna iniciativa concreta como la del Observatori del Paisatge de Catalunya. Sin un criterio de continuidad claro, y en un esfuerzo casi inventarial por cubrir los distintos frentes relacionados con el tema de la ponencia, ésta continúa con un apartado dedicado a la cartografía y a la diversidad cultural y otro más a la elaboración colaborativa de cartografía (neogeografía, ‘crowdsourcing’ y ‘crowdediting’). Finaliza proponiendo una interesante reflexión sobre el valor del paisaje cultural, como herramienta de integración de los valores tangibles e intangibles con un enfoque multidisciplinar (metadisciplina), y como elemento sobre el que poder construir nuevas regionalizaciones ‘fuzzy’ con las que poder operar para un mejor abordaje de los retos y necesidades territoriales.

La comunicación cartográfica en planificación urbana y territorial como elemento clave para la participación ciudadana.

José Alfonso Gálvez Salinas y Luis Miguel Valenzuela Montes.

La ponencia aborda la cuestión del uso del lenguaje cartográfico como canal a partir del cual poder potenciar los procesos participativos que ayuden a tomar mejores decisiones a la hora de formular diagnósticos y procurar alternativas en materia de planificación urbana y territorial. Tras una breve introducción a la conocida escalera de la participación de Arnstein, los autores hacen un repaso de algunas experiencias en el ámbito primero europeo y después español, para finalizar con una propuesta de código para la expresión gráfica de los planos recogidos en los planes urbanísticos. Se plantea entonces la alternativa de si optar por la precisión técnica o por la utilidad semiótica o comunicativa. Un aspecto relevante que ha tenido gran desarrollo especialmente en el ámbito europeo cuando se trata de presentar opciones o recomendaciones en lugar de certezas (el ‘Blue Print’). En este caso los autores lo tratan de llevar a un ámbito mucho más concreto, de detalle, en el que tal opción aparentemente resulta más difícil de justificar.

La reconceptualización de la premisa jurídica de las bases estatales de la ordenación del territorio y el urbanismo por la sentencia del tribunal constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 que convalida la ley de suelo de 2007 y el texto refundido de 2008.

Ángel Sánchez Blanco

A partir del análisis de la jurisprudencia asentada por las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional, una tradicional veta de trabajo empleada no sólo por juristas, para afrontar el espinoso problema de la coordinación entre AGE y CC.AA. en materia de usos de suelo y posible configuración de un modelo territorial para España en su conjunto, una cuestión no sólo relevante sino también necesaria, el autor explora y plantea las posibles vías por las que el Gobierno de España puede desarrollar esta labor en coordinación con el resto de niveles político-administrativos. Esto se reconoce como una condición necesaria para tratar de solucionar la deriva, en sus propias palabras, hacia el Código Penal, muy distante de la especializada Jurisdicción Contencioso Administrativa en materia de la OT y el urbanismo, a la hora de querer afrontar los excesos que en materia urbanística se han venido produciendo en los municipios. Esto ha sucedido, en su opinión, por el vacío legal que han permitido los instrumentos de ordenación de la AGE y de las CC.AA. Para ello aboga, en el caso de la AGE, por la conveniencia de lograr una mejor articulación entre leyes estatales como la Legislación de Régimen Local (apostando por las agrupaciones y cooperaciones voluntarias de municipios), la Ley del Suelo de 2008, la Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (de 2007), a lo que cabría añadir el patrimonio cultural. Esto clarificaría sin ambages, en su opinión, la delimitación del suelo no urbanizable y, añadimos, también la del espacio calificado como infraestructura verde.

Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana.

Eduardo García de Leonardo Tobarra.

En la ponencia el autor hace una revisión a las principales novedades e implicaciones que la nueva Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje van a tener sobre la práctica de la OT en la Comunitat Valenciana. La ley con un marcado carácter derogativo de las piezas de legislación precedentes en materia territorial, urbanística y paisajística, viene a consolidar, y dar cobertura legal a lo que venía sucediendo en la práctica real, a través de una tendencia a la simplificación tanto de instrumentos como sobre todo de procedimientos. Destaca dos elementos como fundamentales en esta nueva Ley 5/2014, la Infraestructura Verde (no aprobada pero que sin embargo y de forma sorprendente ya se aplica en el procedimiento de revisión de los planes generales de ordenación urbana – ahora calificados como de carácter estructurante-) y la EAE. El autor interpreta este nuevo texto como una simplificación de procedimientos regulados con anterioridad que quedan esta vez pendientes de una mayor concreción por la vía de la legislación derivada y de su aplicación por parte de las administraciones competentes, de entre las que el ámbito municipal parece salir reforzado, especialmente en los planes pormenorizados (parciales, de detalle o mejora) que quedan bajo su exclusivo control. Certidumbre y regulación parecen ceder ante

una mayor flexibilidad y simplificación de la gestión que parecen perseguir la consolidación de las prácticas actuales.

Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas.

María José García Jiménez.

En el marco de la pasada Ley 4/2004 de 30 de junio de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje, surgía la figura de las actuaciones territoriales estratégicas (ATE); cuyo desarrollo se quiso impulsar mediante Ley 1/2012 de Medidas Urgentes de impulso a la implantación de las ATE, después derogadas y subsumidas en la actual Ley 5/2014 (LOTUP). La administración regional ha querido constituir este instrumento como referencia y ejemplo de buena práctica a la hora de: obtener una mejor coordinación entre planificación territorial y desarrollo económico, entre los niveles local y regional, entre actores públicos y privados, entre plan (en realidad estrategia territorial regional dado que las ATE sustituyen de hecho al Plan Subregional de OT –allí llamado Plan de Acción Territorial de carácter Integrado-) y proyecto, y la simplificación del procedimiento de aprobación, acortando los plazos para cerrar el ciclo desde la propuesta por parte del ente promotor hasta su aprobación final por parte de la administración autonómica (procedimiento de EAE incluido) en un plazo máximo de 10 meses. El detallado análisis de la situación que viven las cinco ATE en la CV, las únicas que han iniciado el procedimiento, viene a demostrar que lejos de constituirse en nuevo referente y ejemplo de buena práctica, siguen reproduciendo algunos cuellos de botella tradicionales tales como el conflicto de la propiedad del suelo, la falta de coordinación interadministrativa y el gran peso e influencia de algunos actores o inversores privados que hacen una interpretación poco deliberativa o comunitaria de la iniciativa.

Las “Áreas de Oportunidad” en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial.

Esther Rando Burgos.

La autora nos presenta en este caso un detallado y cumplido análisis del marco legislativo e instrumental de los distintos planes de ordenación del territorio subregionales de Andalucía, presentándolos por grupos o clases en función de sus periodos o fechas de aprobación, para situar en ellos la aparición y enfoque dado a la figura de las ‘áreas de oportunidad’. Desde sus antecedentes, en otros contextos y aproximaciones (cercanas a los polos de desarrollo ahora de crecimiento en el mismo contexto francés), hasta su evolución reciente y situación actual en los planes de OT subregionales andaluces, en un intento de formalizar una adecuada relación entre usos del suelo y actividades económicas que contribuyan al desarrollo regional. Será a partir de 2006, con la aprobación del POTA (art. 31.3.c) cuando se instaura la figura de las ‘áreas de oportunidad’, de variada naturaleza (características) y tipo (productivo, pero también turístico, logístico y residencial). La ponencia permite poner en relación estas tipologías predominantes con los distintos ámbitos territoriales a los que se refiere cada plan (metropolitano, litoral, rural...) y por otra parte su propia naturaleza. Más predeterminada o estable o, como sucede en los últimos planes, más flexibles

tanto en superficie como en ubicación, con una duración limitada y susceptibles de ser revisadas y propuestas nuevamente en función de los cambios que se puedan producir tanto en el contexto como en la propia estructura territorial. Una opción a priori más apropiada e interesante. Obsérvese que en el caso andaluz esta reserva de suelo en el momento de elaboración del plan representa un intento de definir el modelo territorial de forma estable para que no tenga que sufrir grandes modificaciones por la llegada de nuevas 'oportunidades' de desarrollo territorial en el área, a diferencia de la filosofía que rige en el caso de los proyectos estratégicos de interés regional o de las ya comentadas ATE de otras CC.AA. Sin embargo como debilidad, nuevamente y como también sucede en otros casos ya relatados, no se concreta de forma suficiente la forma en que las distintas administraciones (local y regional) se coordinan para su gestión y ejecución. De nuevo la asignatura pendiente de la cooperación, colaboración, coordinación como elemento predilectamente inconcluso de la gobernanza territorial y urbana.

Fortalecimiento Institucional y Planeamiento Urbano y Territorial en Makeni (Sierra Leona). Universidad y Cooperación.

Luis Perea Moreno, Natalia García Fernández y Adela Salas Ruiz.

En la ponencia confluyen distintos elementos: cooperación, universidad y ordenación local (de 'ciudad-región' a pequeña escala, todavía a escala humana, no motorizada). Un adecuado banco de pruebas para la exportación de la actividad planificadora, esta vez no mediante la búsqueda de nuevos mercados para las consultoras y gabinetes aquejados por la crisis en España, sino en este caso en el marco de la política de cooperación del desarrollo y del papel que la Universidad juega en este proceso como facilitador de 'expertise' y elemento dinamizador del proyecto. Se nos presenta el marco geográfico e institucional de la ciudad y el interesante proceso de planificación seguido, que combina la dimensión participada y estratégica con la determinación o clasificación de los usos del suelo en aquel territorio, que también se enfrenta a problemas típicos como la concentración en los derechos de la propiedad del suelo y de cómo compatibilizar desarrollo socioeconómico con preservación de los valores naturales y paisajísticos. La fórmula escogida, la de plan estratégico para el desarrollo urbano usando la infraestructura verde como estrategia territorial, así como un liderazgo fuerte y la capacidad para poder manejar los distintos intereses, más subordinados, presentes en el territorio parecen contribuir al logro de avances en las distintas fases de preparación del plan, interrumpido por la crisis del ébola.

7. LOS RETOS DE FUTURO EN UN MARCO DE CAMBIO GLOBAL.

7.1. Riesgos Globales, Energía, Calentamiento Global y Territorio.

Antonio Serrano
Presidente de Fundicot..

1. INTRODUCCIÓN.

Anualmente, desde distintos organismos (Banco Mundial, World Economic Forum, etc.) se desarrollan, por sus equipos técnicos, Informes que se centran en los Riesgos a medio-largo plazo previsible para el conjunto de una sociedad globalizada. Atendiendo a los mismos, es posible destacar los diez citados como más graves y probables, que, integrando los enunciados de las distintas fuentes, podríamos resumir en:

1. Crisis hídricas. El aumento de la demanda de agua por una población creciente y las insuficiencias de agua de calidad para el abastecimiento y regadío aparecen como uno de los focos de conflicto con impacto potencialmente más grave (conflictos entre estados o territorios) en el mundo, agravado por las expectativas derivadas de los procesos de calentamiento global.
2. Expansión de enfermedades infecciosas. La reciente experiencia del ébola hace aparecer este problema en segundo lugar a finales de 2014, en lo referido a su impacto potencial, siendo uno de los riesgos que en mayor medida aumentan su probabilidad de producción y su impacto respecto a informes anteriores, en los que siempre ha estado presente, pero muy lejos de la importancia que se le da en los últimos informes. Su incidencia principal sería el incremento de la mortalidad y de la inseguridad social.
3. El uso potencial de armas de destrucción masiva. La proliferación de armas nucleares, químicas, biológicas, etc., y el desarrollo de materiales y tecnologías radiológicas extiende el riesgo de su uso en alguno de los numerosos conflictos y crisis internacionales, e incrementa los riesgos potenciales de grandes y graves destrucciones.
4. Fallos en los procesos de adaptación al Cambio Climático. Se da por hecho la producción del Calentamiento Global y del Cambio Climático asociado, y se considera riesgo el que los Gobiernos o empresas no desarrollen las medidas adecuadas para proteger y adaptar la evolución económica y social a las consecuencias derivadas de dicho proceso de cambio climático.
5. Conflictos interestatales. Se refiere a conflictos económicos, militares, cibernéticos, sociales o de cualquier otro tipo que pueden tener consecuencias regionales o globales. Palestina/Israel, Siria, Ucrania, Norte de África, etc.,

- representan claramente el marco de estos conflictos que crecen en su importancia muy significativamente en 2014.
6. Crecimiento de las desigualdades, tensiones y conflictos sociales por desempleo o subempleo. El incremento del desempleo o subempleo estructural en la economía y el relativo empobrecimiento de las clases medias, junto a las pérdidas asociadas en la sociedad del bienestar de los países desarrollados, pueden ser causas de radicalidad y de conflictos sociopolíticos con graves consecuencias a medio-largo plazo.
 7. Colapso de ecosistemas y pérdida de biodiversidad, con particular referencia al colapso global de los recursos pesqueros antes del 2050. Incorpora las consecuencias irreversibles de las pérdidas de recursos naturales y de biodiversidad para la humanidad o para el sistema productivo (pesca, sistema forestal, farmacia, etc.). Se destaca que la Humanidad tendrá que evitar el riesgo de “colapso” por la insostenibilidad del desarrollo, o aprender a gestionar su posible decline..
 8. Shock en los precios energéticos. Cambios bruscos en los precios energéticos que pueden tener incidencia significativa en la estabilidad de las economías y consumidores altamente dependientes desde el punto de vista energético. Riesgo tradicional de alza de precios energéticos que se ha visto modificado con bajadas coyunturales en los mismos, por consideraciones geopolíticas difícilmente sostenibles a largo plazo, y que devolverán este riesgo a su dimensión original.
 9. Caídas críticas en la infraestructura de los sistemas de información o guerras cibernéticas. La afección o los problemas en internet, en el sistema de satélites de comunicación, etc. pueden producir muy graves consecuencias en los sistemas de producción, en los servicios o en las comunicaciones personales. El espionaje en la red, o su utilización militar, pueden acarrear graves consecuencias para el bienestar de la población.
 10. Crisis fiscales globales. El fuerte incremento del endeudamiento público y privado puede dar lugar a crisis en la deuda pública y a crisis de liquidez de graves consecuencias sobre la sostenibilidad económica, repitiendo procesos cíclicos similares al registrado en 2008.

En este marco, los Objetivos y puntos de partida de esta conferencia se sitúan en una doble perspectiva, ya tradicional en el campo de la planificación. La primera, reproduce una necesidad obvia en la actualidad, como es la necesidad de que cualquier intervención en un territorio determinado, tenga en cuenta los condicionantes globales que coartan y enmarcan sus posibilidades de transformación; filosofía en parte recogida en el lema tradicional de “pensar globalmente y actuar localmente”. La segunda es que todo proceso de planificación territorial o ambiental debe encuadrar la dinámica de transformación actual en el marco de posibles Escenarios futuros a la hora de precisar la viabilidad de conseguir los Objetivos pretendidos. Distintos Escenarios van a necesitar distintos procesos de intervención, y es ya tradicional el tener en cuenta que los Planes deben asegurar el alejamiento de los peores Escenarios posibles e intentar acerar la evolución territorial hacia el Escenario viable más deseable.

Consideradas estas perspectivas, en esta conferencia se va a hacer referencia, en primer lugar, a la globalización como condicionante al desarrollo territorial,

destacando aquellos aspectos determinantes de dicha condicionalidad desde el punto de vista económico, social o ambiental. En segundo lugar, nos vamos a centrar, brevemente, en los tres Escenarios alternativos de evolución global del planeta: tendencial (business as usual), de colapso y de sostenibilidad. En tercer lugar, haremos referencia a la problemática energética y de cambio climático en estos Escenarios para, por último, hacer algunas referencias finales a España que, complementan/reiteran las perspectivas ya recogidas en otra conferencia del autor en este Congreso.

2. LA GLOBALIZACIÓN COMO CONDICIONANTE AL DESARROLLO TERRITORIAL.

De una manera breve, los Factores o tendencias globales que están en el origen de estos condicionantes sobre un determinado territorio, así como los Efectos derivados de los mismos, se pueden esquematizar en la relación siguiente:

- a) Efectos económicos locales significativos dependientes del nivel global y principales Factores generadores:
 - 1. Crisis financiero-especulativas. Y sus consecuencias sobre el acceso al crédito y el coste del dinero. Como principales Factores causantes se encuentran: a) La implantación generalizada de una economía basada en la supremacía del beneficio económico individual (que los conservadores defienden como paradigma de acción social), que ha implicado la subordinación de la economía productiva a la economía especulativa globalizada. b) La subordinación del interés general a la filosofía del enriquecimiento individual, a través de la desregulación, en particular en el mundo financiero, con la creación de múltiples productos financieros derivados, y de la ingeniería financiera subyacente.
 - 2. Coste de las materias primas y de los productos importados.
 - 3. Capacidad de colocación de los productos locales en el exterior (exportaciones). El fuerte proceso de mundialización de la economía, potenciado por internet y por la seguridad en el tráfico mundial de productos, tanto por un transporte de incidencia muy reducida en el coste de los productos, como por un comercio internacional creciente, genera incertidumbres futuras asociadas a la competitividad de las exportaciones, en un marco de moneda única no controlable por España, y de incremento de riesgos geopolíticos, o asociados al incremento de costes de la energía.
 - 4. Localización/deslocalización de actividades productivas y del capital (huidas a paraísos fiscales).
 - 5. Precio de los bienes patrimoniales locales (suelo y edificación) por incidencia de la especulación internacional.
 - 6. Demanda turística.
- b) Efectos sociales locales significativos dependientes del nivel global y principales Factores generadores:
 - 1. Empleo y niveles salariales condicionados por los niveles de países competidores en actividades productivas. El principal Factor que explica el proceso se encuentra en la regresión en los derechos del trabajador de los países desarrollados, tomando como referencia la situación de las

- sociedades menos avanzadas en sueldos y derechos, aduciendo que es necesaria esta regresión/devaluación para asegurar la competitividad internacional en un mundo globalizado.
2. Distribución de la riqueza y niveles de pobreza. La 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 el incidir en la cohesión social, incrementándose las desigualdades sociales a nivel local, aunque las personas en riesgo de extrema pobreza a nivel mundial tiendan a disminuir por la mejora de la situación de los países en desarrollo, fundamentalmente China, Brasil e India. El incremento de la desigualdad social se manifiesta en que el 1% más rico del planeta concentra cifras de riqueza exponencialmente crecientes, y en que las diferencias entre el 10% de la población con mayores ingresos y el 10% de menores ingresos son también crecientes, con un manifiesto incremento de la desigualdad media mundial en la distribución de la renta.
 3. Migraciones en busca de mejores oportunidades de empleo, salario o condiciones de vida. Continúa la muerte de millones de personas por enfermedades fácilmente curables o por desnutrición, aunque se producen suficientes alimentos en el mundo para alimentar a toda la población del planeta sin problemas. La crisis financiero-especulativa del mundo desarrollado ha llevado a que también en estos países se produzcan situaciones de indigencia y malnutrición que afectan de manera creciente también a la población infantil y fuerzan, en muchos casos, emigraciones de subsistencia.
 4. Contradicciones culturales, multiculturalismo, xenofobia, asociadas a la movilidad de la población, a las desigualdades sociales y a las crisis de empleo.
 5. Afecciones al bienestar social o al buen vivir por conflictos o crisis de incidencia global o regional.
 6. Empobrecimiento de las clases medias en los países desarrollados/potenciación de las clases medias en los países en desarrollo. La propiedad de los recursos y capitales productivos cada vez están más concentrados en multinacionales y en distintos fondos de capitales (fondos soberanos, fondos de pensiones, bancos de inversión, etc.) cobrando la rentabilidad patrimonial un peso creciente en el conjunto de la distribución de la renta, al crecer más que la media de la economía (Piketty) lo que afecta al empobrecimiento relativo de los países desarrollados, en los que el patrimonio de las clases medias y el crecimiento económico están en regresión, pero beneficia a los países en desarrollo con valores elevados de crecimiento y del patrimonio de sus clases medias.
- c) Efectos ambientales locales más significativos dependientes del nivel global y principales Factores generadores:
1. Calentamiento global/cambio climático local y riesgos asociados.
 2. Contaminación global/lluvias ácidas, con incidencia en mares, aguas, suelos y personas. afección a la producción alimentaria, al patrimonio territorial, a la salud y al bienestar/buen vivir. 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 los mares, por el CO₂ 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. Adicionalmente, sigue la progresiva degradación del suelo fértil, por su urbanización, la ocupación por basureros o por la creciente erosión, en muchos casos asociada a los nuevos cambios climáticos. Y se sigue produciendo una pérdida de superficie forestal (del orden de 13 millones de hectáreas por año, entre 2000 y 2010) que ha llevado a que ya se haya perdido del orden del 53% de la cobertura vegetal primaria del Planeta.

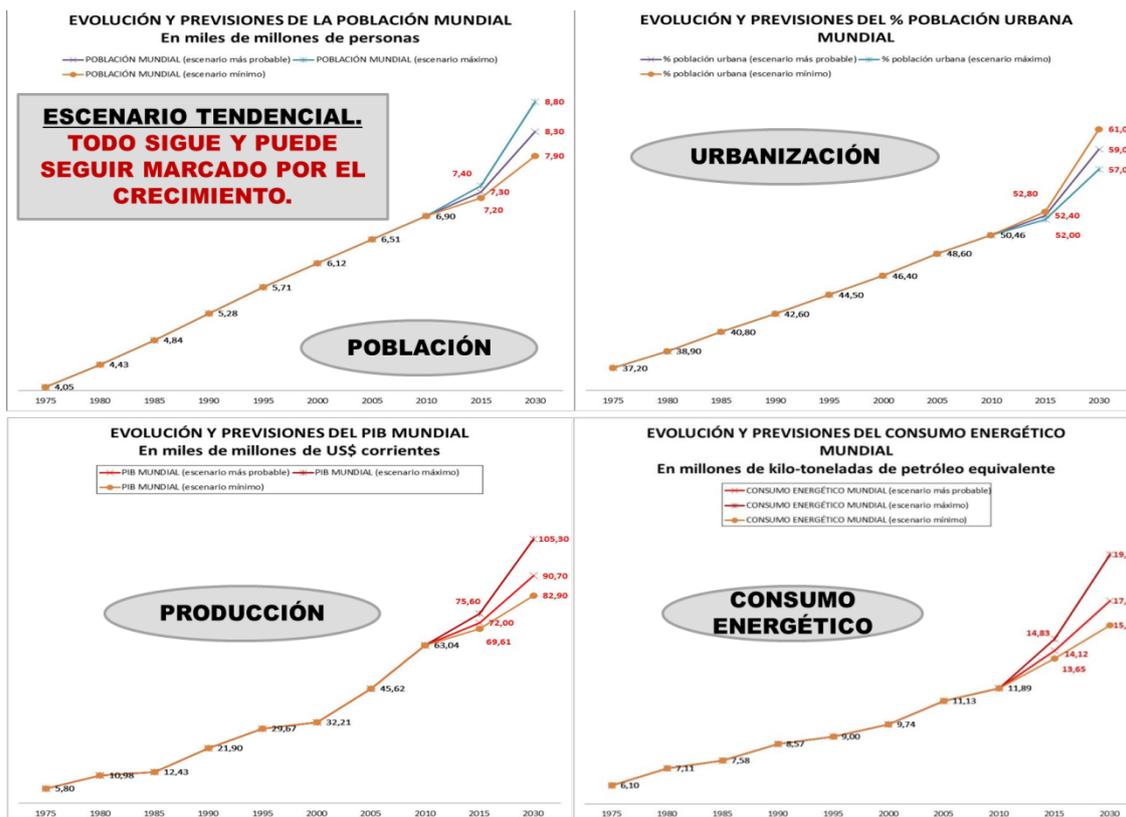
3. Pérdida de biodiversidad y especies invasoras. destrucción de paisajes, razas y cultivos autóctonos, con incidencia sobre el paisaje, la salud y la sostenibilidad de los ecosistemas locales. Continúa la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas, lo que hace que dos terceras partes de los servicios 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 tercera 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.

3. BREVE CONSIDERACIÓN DE TRES ESCENARIOS GLOBALES POSIBLES Y DE SUS CONSECUENCIAS.

Fundamentalmente vamos a tener en cuenta, de forma muy sintética, tres Escenarios tradicionales en la Prospectiva de incidencia territorial: El tendencial o “business as usual” (BAU), el Escenario de Colapso, asociado a los Informes del Club de Roma, y el Escenario de Sostenibilidad, propugnado desde Naciones Unidas o la Unión Europea.

En el primer Escenario se supone que todo sigue y puede seguir marcado por el crecimiento de la población, de la urbanización, de la producción y de los consumos energéticos, de recursos y de productos y servicios para esa población creciente.

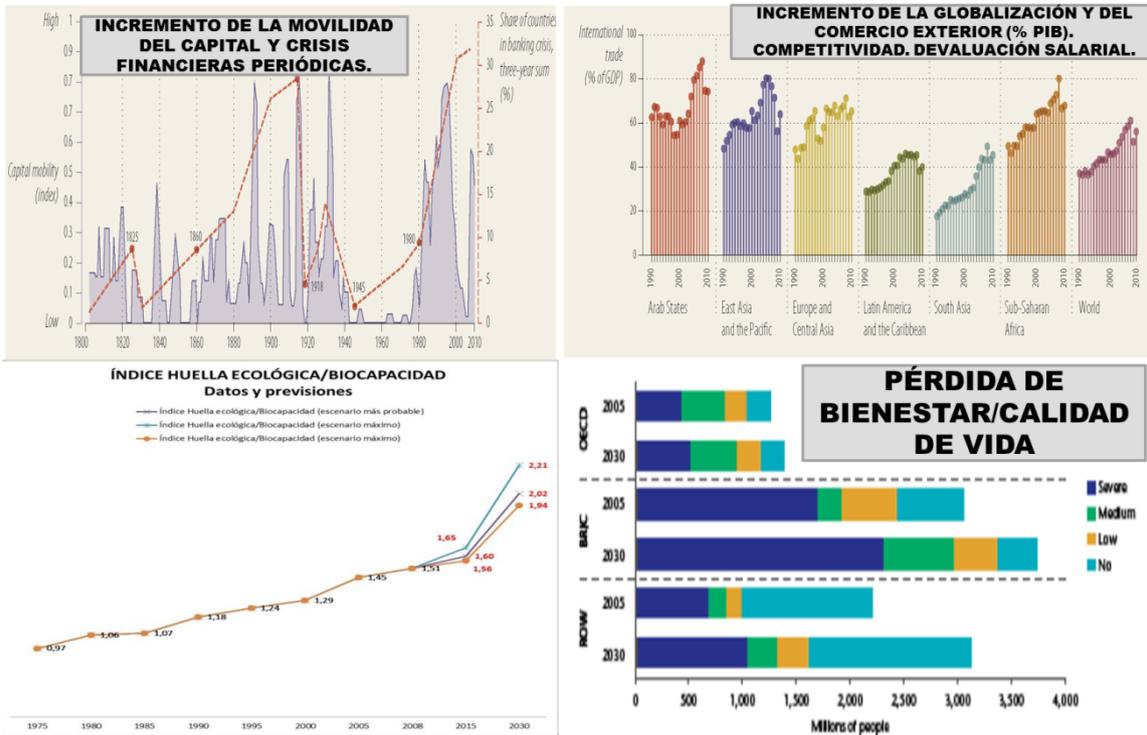
Los Escenarios potenciales al 2030 vendrían recogidos sintéticamente en las Figuras siguientes, en base a un análisis tendencial de elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2014.

El principal problema de este Escenario es que introduce una contradicción muy fuerte entre una demanda fuertemente creciente y una oferta potencial de recursos con graves riesgos de ser insuficiente para soportar esa demanda. Porque la superación de los siete mil millones de habitantes, en 2011, junto a la previsión demográfica de que la población para 2050 alcanzará un cenit del orden de 9.500 millones de habitantes y será cada vez más urbana (<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>) llevan a un Escenario de creciente consumo energético y global, que es imposible de generalizar al nivel de los países desarrollados para todos los habitantes del planeta, como es la tendencia. Añadiendo a este hecho la creciente generación de emisiones, contaminación y residuos, llegamos a una situación en que indicadores integrados tradicionales, como la relación entre huella ecológica y biocapacidad superen ampliamente valores considerables sensatos y sostenibles, tal y como se aprecia en el grupo de Figuras siguientes. En síntesis, este Escenario incrementa desmesuradamente las contradicciones entre consumo y recursos disponibles, incrementa su incidencia de las emisiones sobre el Calentamiento Global/Cambio Climático, aspecto al que nos referimos en un epígrafe siguiente, y reproduce y generaliza los Modelos insostenibles de consumo de los países occidentales para los países en desarrollo, con previsibles graves consecuencias sobre la pérdida de niveles de bienestar en el mundo desarrollado, aunque también con previsibles mejoras en el bienestar medio de los países en desarrollo.

ESCENARIO BAU Y SUS CONSECUENCIAS.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2014 y Figuras provenientes del propio Banco Mundial.

El segundo Escenario tiene en consideración el hecho de que el Informe del Club de Roma (modelo WORD3) se ha ajustado bastante aceptablemente a la evolución real de las variables básicas para el Escenario “business as usual” (BAU) desde 1970, tal y como se aprecia en la Figura siguiente, proveniente del trabajo de Turner, G. (2014): “Is Global Collapse Imminent?. An Updated Comparison of the Limits to Growth with Historical Data. MSSJ. Research Paper nº 4. Agosto 2014.

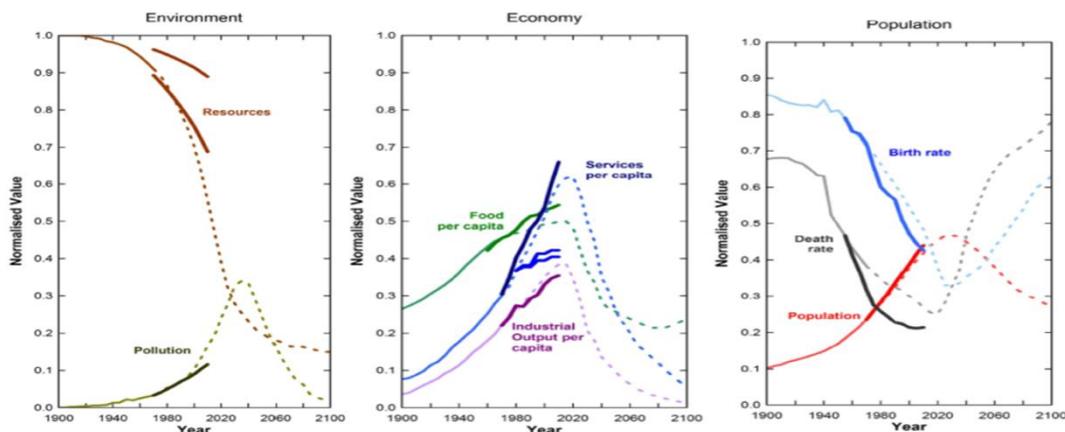
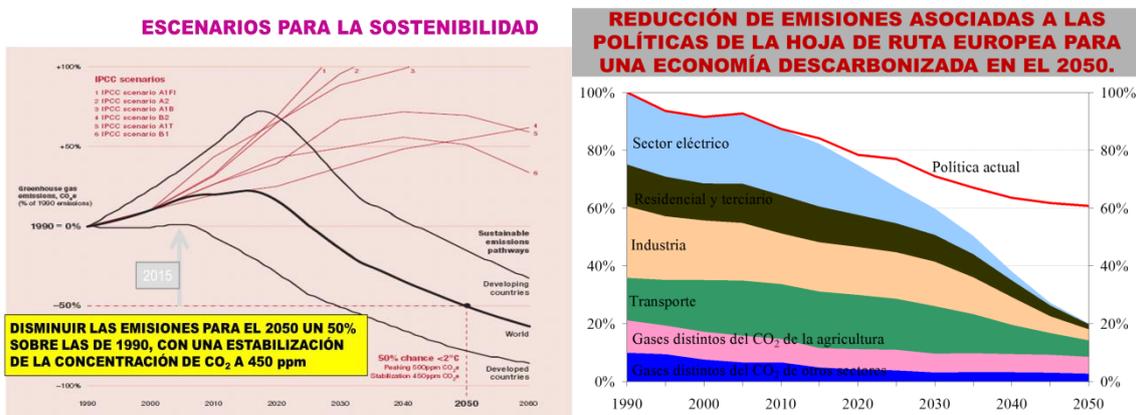


Figure 1. *LTG* BAU (Standard Run) scenario (dotted lines) compared with historical data from 1970 to 2010 (solid lines)—for demographic variables: population, crude birth rate, crude death rate; for economic output variables: industrial output per capita, food per capita, services per capita (upper curve: electricity p.c.; lower curves: literacy rates for adults, and youths [lowest data curve]); for environmental variables: global persistent pollution, fraction of non-renewable resources remaining (upper curve uses an upper limit of 150,000 EJ for ultimate energy resources; lower curve uses a lower limit of 60,000 EJ [Turner 2008]).

Como se aprecia en la anterior Figura, las hipótesis y conclusiones básicas del Modelo de colapso son que la caída de la producción, por el encarecimiento de las materias primas derivada de la disminución de los recursos disponibles, junto a la caída relativa de la tasa de beneficio de la producción de bienes y servicios, frente al beneficio especulativo, generará graves conflictos que llevarán a un fuerte ascenso de la mortalidad, también asociada al incremento de la contaminación y a los efectos del cambio climático, y, finalmente, a la drástica reducción de la cifra de población.

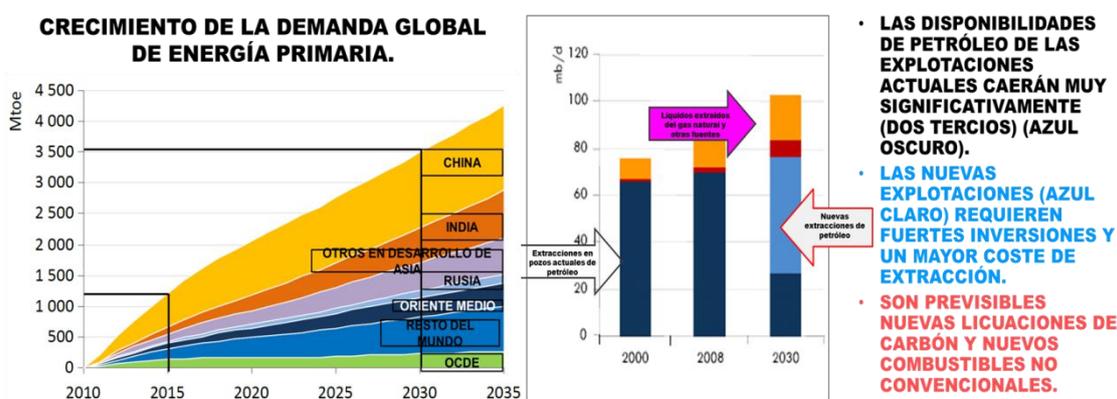
El tercer Escenario, el de sostenibilidad, considera que un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado desde la perspectiva socioeconómica, exige afrontar un cambio de época en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En los próximos años la nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, el alza del coste relativo de la energía, 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 ser otros tantos retos que se deben prever, y sobre los que se deben anticipar soluciones si queremos evitar las desagradables consecuencias y altos costes sociales que pueden derivarse de la falta de actuación. Este Escenario apuesta por una adecuación del consumo de recursos a las disponibilidades potenciales, promoviendo la descarbonización y desmaterialización de la producción y del consumo. En él tienen un función esencial: la minimización del uso de materiales y el incremento de eficiencia en el mismo, la adecuación sostenible de los niveles de consumo, modificando radicalmente las actuales pautas de la sociedad de consumo de los países desarrollados, la energía, a la que nos referimos en el epígrafe siguiente, y las emisiones de gases de efecto invernadero, para frenar los procesos de calentamiento global en un máximo de 2°C (véase epígrafe 5). Pero este Escenario plantea dos graves problemas: las fuertes inversiones necesarias para su desarrollo; y las graves resistencias y dificultades socioeconómicas para su materialización en los países desarrollados y por parte de los poderes económicos dominantes.



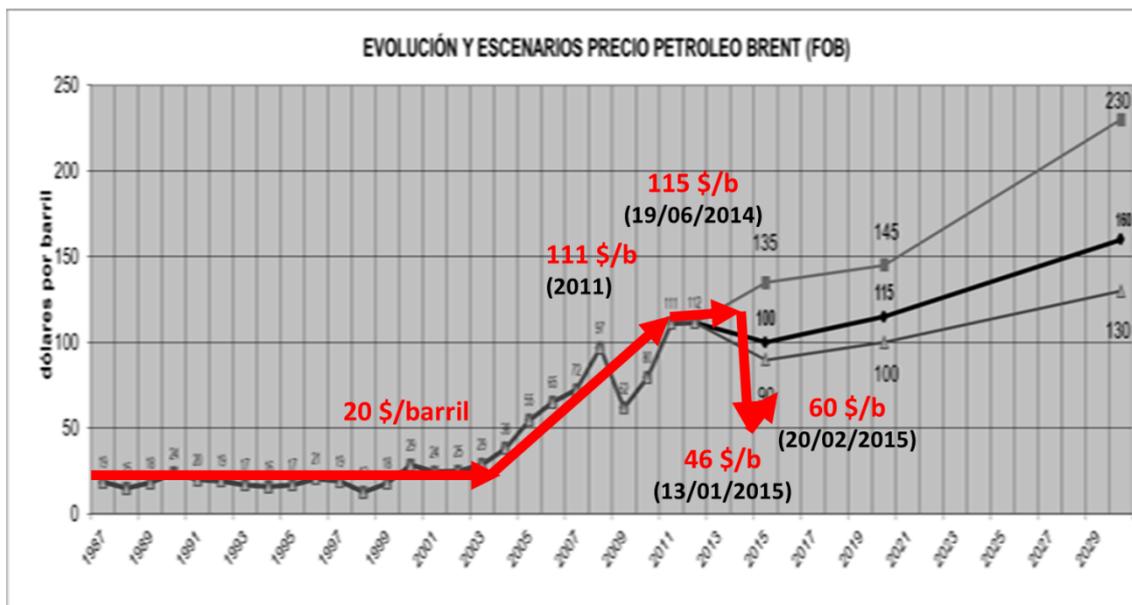
4. LA PROBLEMÁTICA ENERGÉTICA.

Dos aspectos fundamentales en esta problemática son el crecimiento continuo de la demanda energética asociado al crecimiento de población y al incremento del consumo medio energético por persona, por una parte, y, por otra, los costes crecientes de acceso a esa energía, en gran parte presididos por la evolución del precio del petróleo.

Al margen de la cuantificación de las reservas de petróleo, gas, uranio, etc., sobre las que es difícil poder precisar su verdadera magnitud, ya que los que disponen de los datos parciales de cada explotación son los propios explotadores (multinacionales y países soberanos) y el manejo de la información correspondiente tiene características comerciales y estratégicas que condiciona su credibilidad, lo cierto es que se constatan dos hechos generalmente asumidos en el campo científico, que hacen referencia, por un lado, al decrecimiento del petróleo de extracción más barata, por agotamiento –o insuficiencia para satisfacer toda la demanda- de los pozos más superficiales y de mejor calidad del producto (véanse Figuras siguientes, provenientes de la Agencia Internacional de la Energía) y la constatación de que las grandes multinacionales del petróleo se embarcan en inversiones de grandes proporciones para acceder a recursos energéticos cada vez más caros de extracción, lo que sólo tienen justificación ante unas expectativas claras de precios crecientes para la energía.



Obviamente, la dinámica anterior es particularmente problemática para países como España, que depende casi al 100% de las importaciones de petróleo, gas natural y uranio del exterior, y de cerca del 80% de las de carbón, y en las que, por lo tanto, el alza histórica de precios que se aprecia en la Figura siguiente, y las previsiones de futuro del mismo que en ella se registran, al margen de la caída –respondiendo a estrategias de los oligopolios productores, previsiblemente coyunturales, y ligada a intervenciones geoestratégicas/militares- registrada desde junio de 2014 a enero de 2015, establecen un futuro complejo.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

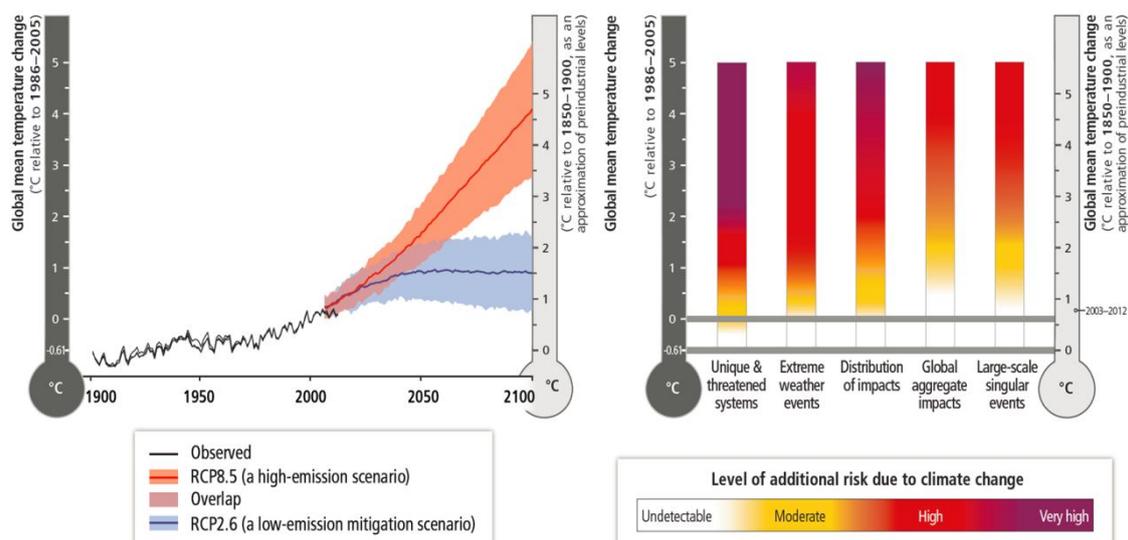
Y el marco es más preocupante si se tiene en cuenta que España tiene un saldo neto anual negativo con el exterior (pagos netos) del orden de 40.000 millones de euros, y que las políticas energéticas españolas se han centrado últimamente en corregir el denominado “déficit eléctrico”, imponiendo restricciones al desarrollo de fuentes alternativas como las energías renovables, han coartado de forma casi total el desarrollo de la mejor y mayor apuesta de futuro para un país como el nuestro, que significa la energía distribuida autónoma local, y en eficiencia energética, o en las consecuencias de una edificación antigua e ineficiente energéticamente, o en la promoción de un modelo territorial y urbano disperso y basado en el uso del automóvil, se ha actuado con criterios muy alejados de lo que para Naciones Unidas, o la Unión Europea aparecen como necesidades imprescindibles de futuro.

5. CALENTAMIENTO Y CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL.

Como se ha señalado en un epígrafe anterior, el peligro del Calentamiento Global y sus consecuencias sobre el Cambio Climático son, sin lugar a dudas, uno de los riesgos más inminentes con que se encuentra la Humanidad sobre el Planeta. El Informe de Síntesis presentado por el IPCC el 1 de noviembre de 2014, resume con precisión los riesgos que este proceso puede significar para una Humanidad en crecimiento poblacional, y con emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas crecientes. Considerando la amplia gama de Escenarios futuros posibles que consideran los científicos, es necesario precisar que, en muchos de estos, la posibilidad de grandes catástrofes, de fuertes migraciones y de graves conflictos entre estados (por problemas climáticos o asociados a los recursos hídricos y costeros) ya no se sitúan en el horizonte de finales del siglo XXI, sino que, si no se modifica radicalmente la evolución seguida en este último siglo, ese horizonte va progresivamente acercándose en el tiempo.

Atendiendo a algunas de las principales Conclusiones que se derivan del 5º Informe del IPCC respecto a las “consecuencias territoriales del cambio climático” y a las Figuras más ilustrativas del citado Informe, podemos precisar los siguientes aspectos:

- 1º. Los riesgos del Calentamiento Global se derivan del hecho de que se siguen registrando incrementos en las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera. Sin medidas adicionales y con las pautas actuales de evolución de la población y de la actividad económica, el resultado será un incremento de temperatura para final de siglo de entre 2,5°C y 7,8°C, con valores más probables situados entre 3,7 y 4,8°C. El resultado de esta evolución, ya difícilmente corregible, será la pérdida de miles de millones de euros en el Patrimonio territorial, con una gravísima afección a sectores económicos como el energético, el turismo y la agricultura, a los balances hídricos, a la conservación de la biodiversidad, al confort climático de nuestras ciudades, y al incremento del riesgo en los litorales, por el aumento de la intensidad y gravedad de los temporales y del progresivo incremento del nivel de nuestros mares.
- 2º. El IPCC señala que los compromisos asumidos por los Gobiernos en la COP de Cambio Climático hasta ahora, no garantizan, sino más bien al contrario, el objetivo de mantener la concentración por debajo de los valores que hacen probable que la temperatura se incremente en menos de 2°C; y, de hecho, estiman que lo más probable es que esos compromisos lleven a incrementos de temperatura del orden de 3°C. Y especifican que cuanto más se tarde en iniciar el proceso significativo de reducción de emisiones, más difícil y poco probable será la viabilidad de los 2°C. El escaso avance registrado en Perú en la primera quincena de diciembre de 2014 no es, precisamente, una buena señal de avance en el proceso.



- 3º. El IPCC destaca que los impactos del calentamiento global ya son visibles en todos los continentes y en la mayor parte de los océanos, como consecuencia de que la temperatura media global se haya elevado 0,85 grados entre 1880 y 2012. Incremento que se ha acentuado en las últimas tres décadas y que está

claramente correlacionado con que muchas regiones del globo terráqueo estén experimentando con mayor frecuencia fenómenos extremos -sequías, olas de calor, inundaciones, temporales, etc.- junto a severos impactos sobre la salud, la extinción de especies, la degradación de hábitats y una menor productividad de las cosechas, estimándose como más probable, de seguir la tendencia actual al calentamiento, una reducción media en éstas del orden del 2%, por década. El PNUMA (Programa de la ONU para el Medio Ambiente) viene señalando que a partir de los noventa del siglo pasado, las catástrofes relacionadas con el cambio climático se han incrementado en un 350%, sobre todo por el incremento de las inundaciones en diferentes partes del mundo, los huracanes y vendavales, y los temporales marítimos.

- 4º. Los efectos actuales del Calentamiento Global sobre el crecimiento económico agregado mundial puede estimarse en una reducción de entre un 0,2 y 2%, en parte asociados a las consecuencias de los fenómenos climatológicos extremos. Los sucesivos Informes Económicos que se van elaborando sobre las consecuencias de este Calentamiento (el último *The Economic Risks of Climate Change in the United States*. <http://riskybusiness.org/report>) han llevado a que financieros de incidencia mundial empiecen a internalizar en sus decisiones de inversión estos riesgos, advirtiendo que el riesgo del cambio climático para la economía es mucho mayor que el de la última crisis financiera.
- 5º. Estudios como los realizados por el economista Lord Nicholas Stern, muestran que las 200 principales compañías de hidrocarburos se gastaron una suma equivalente al 1% del PIB mundial, sólo en 2012, para encontrar y explotar nuevos recursos, que deberían bloquearse en cerca de sus dos terceras partes para evitar que el Calentamiento medio Global se sitúe por encima del Objetivo de los 2°C, hecho al que se asocia consecuencias económicas y sociales que pueden ser desastrosas para el Planeta. Muchas de estas inversiones han quedado congeladas ante la caída del precio del petróleo producida en la segunda mitad de 2014, a la que hemos hecho referencia en páginas anteriores. Procesos que nos lleva a preguntarnos si en las COP de Cambio Climático de París, de diciembre de 2015, los Gobiernos estarán en condiciones –y les permitirán las multinacionales del sector- comprometerse a alcanzar un acuerdo global para limitar las emisiones de carbono al nivel que exige mantener el Calentamiento Global por debajo de los 2°C. Objetivo, asumido por el conjunto de Naciones, pero que les implicaría asumir las enormes pérdidas económicas señaladas para las citadas multinacionales.

6. CONSECUENCIAS TERRITORIALES DEL CALENTAMIENTO GLOBAL.

El IPCC reconoce que los 2°C de calentamiento medio global son prácticamente inevitables, lo que implica asumir sus graves consecuencias en todos los sentidos, estableciendo medidas de adaptación, en las que la dimensión territorial es fundamental. Dichas principales consecuencias territoriales de la previsión de crecientes emisiones de GEI, incremento del Calentamiento Global, y creciente incidencia del mismo sobre el Cambio Climático, serían:

- a) Los océanos se seguirán calentando durante todo el siglo XXI, con consecuencias sobre el Clima Global que son, en gran parte, desconocidas. Pueden superarse posibles “tipping points” (puntos de no retorno con cambios cualitativos muy graves) que lleven a situaciones catastróficas de gran magnitud. En todo caso, la incidencia de este proceso sobre la biodiversidad y los recursos pesqueros se considera muy grave. Y no hay que olvidar que la pesca, en España tiene una gran trascendencia en el empleo y la producción de ciertas regiones, y en el consumo del conjunto del país.
- b) El Ártico seguirá perdiendo hielo, lo que puede afectar a las corrientes marinas con consecuencias en gran parte desconocidas, pero que pueden llegar a ser muy graves sobre la estabilidad climática del planeta. El casquete polar del Polo Norte no ha estado rodeado de mar desde hace 125.000 años. En el aspecto económico se señala como “positiva” la posibilidad de nuevos canales de navegación y la disminución de los costes de transporte intercontinentales, que permitirían una mayor globalización económica, pero a costa de unos riesgos de consecuencias no predecibles por ahora.
- c) El nivel del mar seguirá subiendo durante todo el siglo XXI, con grave afección a áreas costeras, ya que se está acelerando el ritmo de crecimiento del nivel del mar. Para el 2100, el intervalo del 95% de probabilidad se sitúa en un crecimiento de entre 26 y 82 cm. En España la incidencia regional de este fenómeno puede apreciarse en el documento: “Cambio Climático en las Costas Españolas. 2014” realizado por el Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria.
- d) Disminución de los recursos hídricos disponibles. Los glaciares seguirán su proceso de regresión, con grave afección a la reserva de recursos hídricos del planeta. El agua puede convertirse en el origen de graves conflictos militares en el siglo XXI. Sin llegar a esta situación, los conflictos político-territoriales en España, por las previsibles mayores sequías esperables como consecuencia del Calentamiento Global y Cambio Climático asociado, tendrán una incidencia creciente en los ámbitos ya en la actualidad fuertemente conflictivos, con acuíferos sobreexplotados 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.
- e) Disminución de la producción agroalimentaria. Aunque hasta el 2030 las consecuencias del calentamiento global sobre distintas zonas del planeta previsiblemente tendrían (según el IPCC) un balance que podremos considerar neutro (las mayores cosechas en unos territorios, como consecuencia del calentamiento global, compensarían las pérdidas que se registrarían en otros territorios) a partir de esa fecha las pérdidas superarían con mucho a las ganancias.
- f) Incremento de la pobreza. Los previsibles incrementos de precios de la alimentación, de la energía y del resto de recursos afectados por el incremento demográfico y por el consumo de la población, asociados a los efectos del calentamiento global, pueden ocasionar un incremento sensible de la pobreza, y, por sus efectos sobre los precios relativos, también de las desigualdades sociales en los países ricos.

- g) El deshielo de los glaciares y de los polos puede estar incidiendo en los movimientos de placas tectónicas, e incrementar el vulcanismo y los terremotos de alta intensidad.

7.2. CIUDADES Y CIUDADANÍAS ANTE LA CRISIS ECOLÓGICA Y EL CAMBIO DE CICLO HISTÓRICO

*Fernando Prats Palazuelo **

** Arquitecto urbanista, socio fundador de la firma AUJA asesor del CCEIM de la Fundación General Universidad Complutense de Madrid para el programa Cambio Global España 2020/50.*

Cada día se acepta con mayor naturalidad que, más allá de la crisis económica, la visión de medio plazo nos enfrenta a un auténtico cambio de ciclo histórico y que el futuro ya es y será muy diferente al mundo en el que hemos vivido, especialmente en el último medio siglo. Y muchos análisis de las principales agencias internacionales sobre la evolución del Planeta apuntan a que el tema que podría conferirle ese carácter cualitativo al cambio se relacionaría con la inviabilidad de una serie de procesos confluyentes de corte ecológico: el creciente deterioro global inducido por un desarrollo humano orientado por la acumulación y el consumo ilimitados, los desafíos que representa la amenaza crítica del cambio climático y la correspondiente escasez relativa de ciertos recursos básicos (petróleo, alimentos, agua, etc.).

Más allá de ese carácter global, una de las principales singularidades de este cambio de ciclo tendría que ver con las claves de sus ciclos temporales en los que se articulan ciclos largos y cortos. La profundidad de las transformaciones sociales apuntaría a transiciones de “ciclo largo” (posiblemente siglos) cuyos referentes estratégicos podrían relacionarse con el “espacio social seguro y justo” de K. Raworth²² delimitado por un suelo de derechos sociales básicos y un techo condicionado por la preservación de los ciclos vitales de la biosfera. Pero, a la vez, en el seno de dichos procesos de largo recorrido habría que articular “ciclos cortos” (entendidos como períodos de excepción y emergencia) con el objetivo de reconducir sin dilaciones retos vitales que, como el binomio energía-cambio climático en la actualidad, han de resolverse de forma inmediata (reducciones de consumo energético y del 50% - 100% de las emisiones de GEI en 2050-2100).

Para finalizar este breve preámbulo al tema de las ciudades, es necesario referirse a que el retraso en la adopción de transformaciones acordes con los retos a afrontar, ha conducido a una situación en la que el cruce de desbordamientos ecológicos, tiempos de reacción críticos y disponibilidad de recursos limitados (muy especialmente energéticos y financieros) no permite más dilaciones o errores en las hojas de ruta a implementar por la humanidad desde

²² “Definir un espacio seguro y justo para la humanidad” K. Raworth. Informe Worldwatch Institute 2013. “¿Es aun posible lograr la sostenibilidad?”

ahora mismo. Podríamos decir que estamos ante lo que un manifiesto reciente identificada como la “Última Llamada”²³.

1.- PORQUÉ LAS CIUDADES Y, MUY ESPECIALMENTE, LAS CIUDADANÍAS SON TAN IMPORTANTES

Lo decía M. Strong, Secretario General de la Cumbre de Río en su sesión de clausura: “La batalla de la sostenibilidad global se ganará o perderá en las ciudades”.

Sin duda, las ciudades, muy especialmente las ciudadanías, constituyen hoy un factor clave con relación a los procesos y escenarios futuros; tanto por su potencial influencia en los mismos, como por la necesidad de asimilar las transformaciones que habrían de implementarse a la hora de abordar los correspondientes cambios.

- Todo indica que los sistemas urbanos constituyen los **asentamientos centrales de la humanidad** concentrando hoy el **50% de la población**²⁴, el **80% del potencial económico** medido en términos de PIB, procesando **crecientes desigualdades sociales** y operando como **espacios de acumulación directa de capital** en torno al sector inmobiliario, otras infraestructuras/servicios urbanos y a los procesos generales de producción, mercantilización y consumo masivos.
- Como consecuencia de todo ello, las ciudades también operan como los **principales centros del metabolismo humano global** (energía, materiales, alimentos, agua, residuos, etc.) **crecientemente desbordado con relación a la biocapacidad del Planeta**. Aunque solo **ocupan el 1%-2% de la superficie terrestre, consumen el 70% de la energía, generan el 80% de los GEI, extienden sus huellas ecológicas por todo el planeta** multiplicando, además, su propia vulnerabilidad frente a potenciales crisis globales.
- Por todo ello, **las ciudades y las ciudadanías constituyen factores clave para poder avanzar hacia el “espacio social, seguro, justo (y democrático)” en el que compatibilizar las necesidades humanas y la preservación de los sistemas de vida naturales**. Efectivamente, el binomio ciudades/ciudadanías, como sistema complejo y abierto (socialmente resiliente), se configura como elemento central a la hora de configurar poderes, culturas, innovaciones y cambios (reproducciones y, o transformaciones sociales)²⁵, con una considerable potencialidad para generar relaciones de ciudadanía con extraordinaria capacidad de movilización e influencia.

²³ Manifiesto emitido en 2014 por 250 científicos, académicos, profesionales y apoyado por más de 6.000 ciudadanos.

²⁴ El 70% – 80% en los países de mayor renta.

²⁵ Piénsese en el rol jugado por la ciudadanía y los espacios simbólicos en los procesos de cambio en el norte de África y en movimientos emergentes, tipo 15M, en el mundo.

“Unidos por el cambio global”, una consigna que movilizó a muchas ciudades en el mundo en octubre de 2011



Fuente: Diario El País

- Finalmente, en momentos de crisis política (véase el caso de España en la actualidad), las ciudades y las ciudadanías suelen constituirse como **espacios y actores clave para impulsar la reapropiación y regeneración de poderes democráticos, próximos a las necesidades de las sociedades**, con una considerable disponibilidad de recursos de autogobierno y **con potenciales muy importantes a la hora de impulsar procesos de transición y cambio hacia nuevos estadios sociales**.

2.- CRISIS DEMOCRÁTICA Y CIUDADANÍAS EMERGENTES EN ESPAÑA. PRINCIPALES RASGOS Y FRAGILIDADES

Aunque cabe establecer referencias anteriores, puede decirse que han sido las orientaciones neoliberales de las estrategias aplicadas en la UE y en España ante la grave crisis económica iniciada en 2008, unido al desbordamiento de la corrupción del establishment político/económico y la multiplicación de las desigualdades, las que han acabado por provocar una crisis social y política de enorme calado generadora de amplias movilizaciones que han acabado transitando desde la protesta frente a la precarización hasta la emergencia de nuevos y potentes movimientos ciudadanos con claro contenido político.

Probablemente, más allá del largo recorrido de la compleja problemática catalana, la más clara expresión de esa ruptura con el ciclo político inaugurado con la Constitución de 1978 se relacione con la aparición del Movimiento 15M (2011), las posteriores y multitudinarias manifestaciones de las Mareas contra la precarización/privatización de la sanidad y educación, la “Jornada por la dignidad” en 2014 en la que las protestas sociales se extienden, coordinan y politizan desbordando los cauces de las organizaciones sindicales y políticas tradicionales, hasta desembocar en la eclosión que representa la creación y éxito de Podemos y la multiplicación de las iniciativas políticas y electorales en las ciudades que, con

la marca de “Ganemos” o parecidas, han surgido autónomamente a partir de “Guanyem Barcelona”.

Aunque aún es pronto para realizar apreciaciones sobre el significado del despertar a la política local de amplios sectores de la ciudadanía y la diversidad de los procesos es considerable, puede ser interesante tratar de apuntar algunos rasgos comunes de estos procesos:

- Como se ha apuntado, reflejan **una ruptura con el ciclo político e instituciones vigentes** y su emergencia tiene que ver con **la indignación ante la precarización social inducida por la gestión de la crisis socioeconómica, la corrupción, la desigualdad y se desarrollan y nutren a partir del “espíritu del 15M”** y la necesidad de impulsar procesos de empoderamiento ciudadano.
- Parten de una extraordinaria sensibilización frente a la exigencia de **una profunda regeneración política** y consiguiente **reformulación de las políticas locales** para ponerlas al servicio de las necesidades sociales de las mayorías.
- Desconfían de las formas y modos de las estructuras políticas tradicionales y, a pesar de que inicialmente existían fuertes resistencias, han dado el paso a participar en las instituciones **tratando de impulsar complejos procesos de “abajo-arriba” para alumbrar programas electorales basados en las demandas de los movimientos territoriales, sectoriales y de la ciudadanía** en general.
- En muchas ocasiones aspiran a **crear, a la vez, formas de organización estables de movimientos sociales** (que pervivan tras las elecciones) y **las respectivas plataformas electorales** que se presenten en las convocatorias locales de 2015. Tratan con ello de conseguir de que la sociedad no se desempodere ante las instituciones, manteniendo viva la acción ciudadana, comprometiendo la “autonomía” de los elegidos tras las elecciones y propugnando la importancia del programa frente a unos candidatos que habrían de “mandar obedeciendo”.
- Tienen vocación de **confluencia plural con otras alternativas en torno a la organización de plataformas electorales comunes** (renunciando en principio a los pactos de siglas por arriba) **que elegirían sus candidatos en torno a un programa elaborado de forma participativa y a unas primarias abiertas** en términos de candidatos y electores.

Manifiesto Ganemos Madrid

27-09-2014

GANEMOS MADRID es un espacio en el que participan ciudadanas y ciudadanos, personas de movimientos sociales, partidos y colectivos con el objetivo de ganar la ciudad de Madrid. GANEMOS MADRID surge con un deseo: impulsar el protagonismo ciudadano para poner en marcha un gobierno abierto a la participación que permita situar la democracia y los derechos en el centro. Que nos devuelva la soberanía como

sociedad.

Gobernar garantizando el bienestar de la sociedad es el compromiso más importante en una democracia.

En los últimos años se ha hecho evidente que **quienes rigen nuestras instituciones han traicionado este principio**. En su lugar, han dejado una ciudad endeudada y deteriorada en todos sus servicios. Se han rendido al poder de una economía que favorece la especulación y la corrupción en detrimento del patrimonio común, y de nuestros derechos y libertades.

Como respuesta a esta realidad, asistimos a la mayor movilización social de las últimas décadas. Desde lo ocurrido en las plazas a partir del 15 de mayo de 2011, mareas ciudadanas, luchas laborales, plataformas contra los desahucios y muchos otros espacios colaborativos resisten y trabajan para transformar la situación. **La ciudadanía ha demostrado ir muy por delante de las instituciones tradicionales**.

Madrid es una ciudad imaginativa, rica en saberes y propuestas. Miles de ciudadanas y ciudadanos, junto a numerosos movimientos sociales, formamos parte de una enorme inteligencia colectiva que el actual sistema bipartidista pretende hacer invisible. Calles, plazas y mercados, casas y portales, lugares de reunión y de trabajo, centros educativos y universidades, hospitales, teatros, centros culturales y asociaciones, redes sociales... De cada rincón de Madrid surgen **personas e iniciativas capaces de construir una ciudad más habitable y digna de ser vivida**, y donde el objetivo principal no sea la cuenta de resultados de las élites.

GANEMOS MADRID fomentando las relaciones de solidaridad y vecindad para enriquecernos con la diversidad, promoviendo espacios de encuentro y actividades en común para articular formas de participación, consultas y decisiones colectivas. Para detener el insultante aumento de la desigualdad. Para luchar contra la pobreza, la exclusión social, el desempleo y contra toda clase de discriminación.

GANEMOS MADRID construyendo espacios sostenibles y justos, transformando la convivencia y las formas de producir y consumir, buscando un bienestar respetuoso con los límites que impone nuestro entorno.

GANEMOS MADRID poniendo a trabajar por el interés común nuestros recursos e instituciones comenzando desde lo más cercano: desde nuestros barrios y sus necesidades, desde nuestros equipamientos y servicios públicos.

GANEMOS MADRID desde un proceso participativo que promueva candidaturas ciudadanas y asegure políticas orientadas a cumplir escrupulosamente la voluntad popular.

En definitiva, **GANEMOS MADRID para recobrar nuestros derechos y seguir construyendo esa ciudad que somos y que imaginamos**.

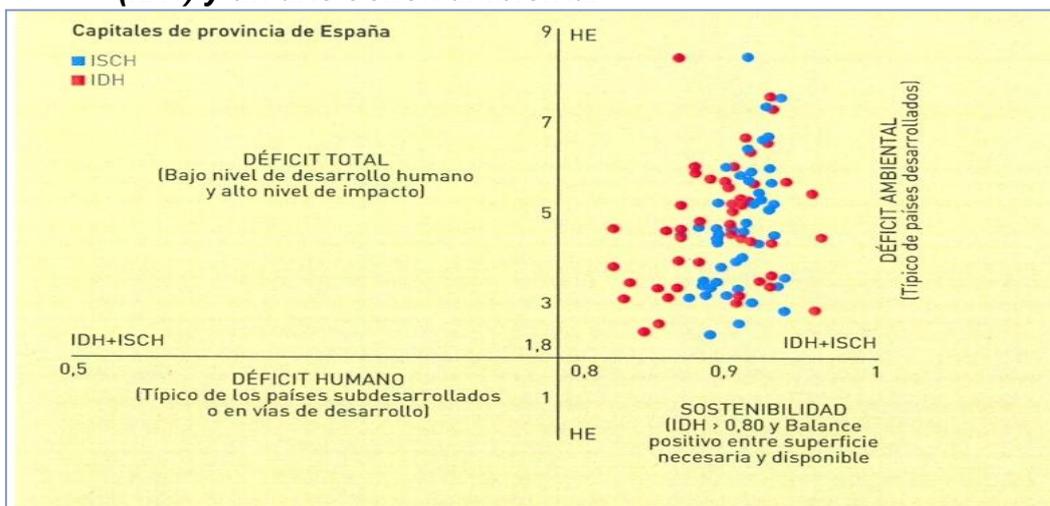
Las características de las nuevas plataformas ciudadanas son tan innovadoras, ambiciosas y complejas que, más allá de las enormes dificultades que tienen para cubrir sus procesos en los pocos meses que quedan para las elecciones locales, ofrecen fragilidades en algunos aspectos clave

- **La confluencia “desde abajo” entre diversas organizaciones políticas similares puede no resultar fácil** para algunos partidos que temen verse

diluidos en procesos de participación muy abiertos²⁶. Y la ruptura de esa confluencia y la vuelta a la representación partidaria tradicional afectaría a la ilusión unitaria de la ciudadanía, **generaría contradicciones y frustración entre potenciales aliados y amenazaría la viabilidad de los procesos en marcha.**

- Mientras las capacidades de los movimientos sociales son potentes en propuestas de regeneración democrática y reformulación de objetivos sociales, lo son en menor medida en cuestiones relacionadas con la economía y, en general, **resultan más débiles con relación a la preservación de unos sistemas ecológicos locales-globales, ya desbordados, de los que depende la vida.** Se corre así el riesgo de alumbrar programas con amplia base social a los que podrían faltar componentes esenciales para afrontar retos objetivamente imprescindibles en los próximos años. Y esa es una limitación que, dados los imaginarios colectivos dominantes, no tiene una solución fácil a corto plazo.

Las ciudades españolas: un buen índice de desarrollo humano (IDH) y un alto déficit ambiental



Fuente: OSE a partir del Informe Planeta Vivo 2008 (WWF)

- Por último, el antagonismo y la indignación popular con relación al establishment económico y político, es tan grande, que los relatos en “blanco/negro” de lo que ha pasado pueden estar dificultando entender que **la vuelta a los valores y situaciones dominantes antes de la crisis, muy alejados de una sobriedad saludable, justa y suficiente, no solo no es posible sino que tampoco es deseable.** Volver al pasado, más allá del tratamiento dado a las irresponsables y abrumadoras deudas de las haciendas locales, es económica y ecológicamente imposible y, además de las limitaciones del potencial de cambio estructural desde el mundo local, se necesitaría **alumbrar y ejercitar nuevas virtudes cívicas desde las que afrontar un futuro de “vida buena” mucho más incluyente y responsable.**

²⁶ Así, las plataformas de Ganemos estarían interesadas en la participación “desde abajo” de Podemos, Izquierda Unida, EQUO y cuantos movimientos y pequeños partidos lo deseen y se sumen a un programa elaborado participativamente.

Y, sin embargo, es más que probable que aún no estemos preparados para ello, por lo que la frustración por no poder volver a las abundancias materiales del pasado, podría acabar generando nuevas frustraciones sociales con relación a los procesos que ahora se ponen en marcha.

3.- DIEZ PROPUESTAS TENTATIVAS PARA AFRONTAR LA CRISIS LOCAL EN CLAVE MÁS DEMOCRÁTICA, JUSTA Y SOSTENIBLE

Se apuntan a continuación una decena de posibles propuestas desde las que abordar, desde ahora mismo, la crisis urbana a la luz de nuevos paradigmas urbanos. Lógicamente las diez ideas expuestas son genéricas y solo pretenden estimular la reflexión sobre temáticas que habría que elaborar/concretar en cada caso.

1. **“Carta del Buen Gobierno”** para la regeneración democrática del gobierno local, con un código ético y sostenible, declaración de principios, objetivos, paritario, participativo y transparente. El propio proceso de elaboración y aprobación de la Carta podría constituir un proceso participativo del máximo interés.
2. **Redefinición de objetivos, políticas y presupuestos públicos.** Auditorías de las haciendas y contrataciones públicas, redefinición de prioridades, presupuestos suficientes-participativos y reformulación de la financiación y la fiscalidad locales.
3. **Implementación y recuperación de los derechos-servicios sociales básicos (sanidad, educación, acceso a la vivienda, dependencia, etc.) y programas especiales de solidaridad con los sectores sociales más afectados por la crisis.** Stop a la precarización, reversión de la privatización de los servicios y realización de auditorías, diagnósticos y hojas de ruta con participación de usuarios, trabajadores y expertos para la implementación a corto, medio y largo plazo de programas de mejora (con criterios de suficiencia) de la calidad y eficiencia de los mismos (hay que ser autocríticos y proactivos). Desincentivar las viviendas vacías y puesta en carga del parque residencial en manos de las entidades financieras.
Complementariamente a todo ello, puesta en práctica de programas extraordinarios de cooperación de redes público-sociales con los sectores ciudadanos más afectados por la crisis: parados, desahucios, juventud, etc.
4. **Mejora de la habitabilidad urbana a través de Planes de Barrios Integrales realizados con participación de la ciudadanía.** Se trataría de plasmar programas de trabajo por barrios, redefiniendo las prioridades a diversos plazos para la mejora de vida urbana de sus poblaciones. Como en el caso de los servicios sociales, estos programas deberían contar con la participación de vecinos, comerciantes, PYMES, profesionales y personal municipal. Existe antecedentes interesantes en los PAI de los años 80.

- 5. Por unas ciudades más ecológicas, con mejor salud ambiental y mejor relación “campo-ciudad”.** Este es uno de los temas que conviene aflorar por su importancia estratégica y por constituir un reto vital para la humanidad. Habría que apuntar al objetivo de avanzar hacia “ciudades bajas en carbono” con su huella ecológica mucho más equilibrada a mediados de siglo (en línea con la hoja de ruta de la UE) y con un aire mucho más sano. En este campo habría que contemplar, al menos, tres tipos de temáticas: 1) recursos básicos (agua, calidad del aire (muy grave), residuos, etc) en “economías circulares”; 2) el binomio clave energía-emisiones de gases de efecto invernadero, con impulso estratégico a la energía renovable distribuida y acción en sectores de la demanda clave como la edificación y la movilidad; y 3) protección-biomimesis con los sistemas rurales-naturales del hinterland regional.
- 6. Reformular las políticas de movilidad y de edificación.** Ambas cuestiones son claves para la calidad de vida urbana, la economía/empleo local y la sostenibilidad ambiental. En el caso del transporte se trataría de estimular la movilidad no motorizada (para lo cual es clave generar proximidades en los barrios/distritos), el transporte colectivo/público, el tráfico lento (áreas 30), los modos más eficientes y limpios y desincentivar el uso (especialmente individual) del automóvil privado. Con relación a la edificación habría que apostar a fondo por la rehabilitación “profunda” con planteamientos muy ambiciosos en sus resultados energéticos y climáticos finales. El problema es financiero aunque se esperan fondos europeos de importancia.
- 7. Impulso a la economía y al empleo, especialmente a la economía verde y, o, social.** Elaboración de una estrategia local/regional para reformular el modelo productivo. Ello conllevaría la transformación de los sectores tradicionales “marrones” (por ejemplo el impulso a la rehabilitación urbana y de la edificación con incorporación de la cuestión energética-climática), la apuesta por los nuevos “sectores verdes” (muy especialmente en ahorro, eficiencia y energías renovables así como la agricultura ecológica urbana y periurbana), y el apoyo a las redes de PYMES y de economía social especialmente vinculadas al bienestar social y la sostenibilidad.
- 8. Revisión del urbanismo regional/municipal para corregir las herencias y prácticas especulativas y corruptas del pasado.** La herencia del período 2000-2008 ha sido y es extremadamente costosa. Revisión de los planes de urbanismo para evitar la especulación-ocupación indiscriminada de suelos comprometidos en dicha etapa y reformulación de planes municipales-regionales de reorientación del urbanismo en clave de transparencia, bienestar social y sostenibilidad.
- 9. Impulso a la formación, la cultura y la I+D.** Apoyo a la formación y la cultura que impulsen la independencia de los medios de opinión, la preservación de redes y cauces de expresión en Internet, los valores de responsabilidad y autolimitación ante el consumismo, una más justa distribución de las rentas y los trabajos, el espíritu crítico, solidario y el empoderamiento ciudadano, etc. así como un mundo del conocimiento, muy especialmente las universidades (y

los profesionales,..... e I+D) comprometidos con el renacimiento democrático, el bienestar social y la sostenibilidad ecológica.

10. Pensar la ciudad a medio plazo: un Plan Ciudad a 10 años articulado en visiones de medio y largo plazo. Todo apunta a que vivimos un cambio de época y que las sociedades (la ciudadanía va a jugar un papel fundamental en dicho cambio) necesitan actuar a corto con visiones de medio y largo plazo. Y hay que tratar que nuestras ciudades y ciudadanías se constituyan como actores inteligentes, activos y constituyentes en dichos procesos. Todo un reto fascinante y un enorme potencial de experimentación y conocimiento social.

7.3. Usos del suelo y sostenibilidad territorial: entre el cambio global y la gobernanza local

*Luis M. Jiménez Herrero **

** Profesor honorífico de la UCM.
Presidente de la Asociación Para la Sostenibilidad y el
Progreso de las Sociedades (ASYPS).
Exdirector ejecutivo del Observatorio de la
Sostenibilidad en España (OSE. 2005-2013),*

1. INTRODUCCIÓN / RESUMEN

Cada vez se pone un mayor énfasis en la importancia de la ocupación y uso del suelo ante el fenómeno del cambio global, siendo además una de las variables clave para evaluar las tendencias en los procesos de sostenibilidad territorial que, precisamente, en el caso de España, ha tenido una especial incidencia en el modelo de desarrollo de la etapa expansiva anterior que siguió un patrón de consumo abusivo del capital territorial para usos artificiales; un fenómeno típico de fases desarrollistas, todavía no superadas, aunque hoy, sin duda, se ha ralentizado con el cambio de ciclo económico y la recesión económica. Las cuestiones de la cohesión y la sostenibilidad en un contexto territorial están adquiriendo mayor relevancia estratégica y operativa, como se constata en los enfoques de la UE. Pero, en todo caso, se hacen cada vez más necesario nuevos sistemas de indicadores y modelos prospectivos, bien insertados en marcos de referencia apropiados, con la ayuda de nuevas tecnologías, que puedan reflejar las complejas interacciones socioeconómicas y ambientales en el territorio para aspirar a una gobernanza local que asuma los valores patrimoniales, las culturas locales y el equilibrio estratégico entre campo y ciudad.

2. LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO ANTE EL CAMBIO GLOBAL. EFECTOS EN ESPAÑA.

Como ya hemos indicado en ocasiones anteriores, el conjunto de los impactos de los procesos humanos sobre el planeta, con una velocidad, magnitud que no tienen precedentes, finalmente, dan lugar a la modificación de los sistemas biofísicos que afectan a la sostenibilidad local, regional y mundial. Se configuran, así, las dimensiones humanas del Cambio Global, dando paso a la nueva era del *Antropoceno*. El denominado cambio global es un fenómeno complejo que presenta una dimensión ambiental y otra social claramente interrelacionadas. En tanto que la dimensión ambiental se relaciona con alteraciones acumulativas en los sistemas naturales que afectan al conjunto del Sistema Tierra, la dimensión social se vincula al reciente proceso expansivo del sistema socioeconómico y los avances técnicos, impulsado por el crecimiento poblacional y la urbanización en un contexto de globalización económica y tecnológica (Jiménez Herrero, 2008, et al, 2009).

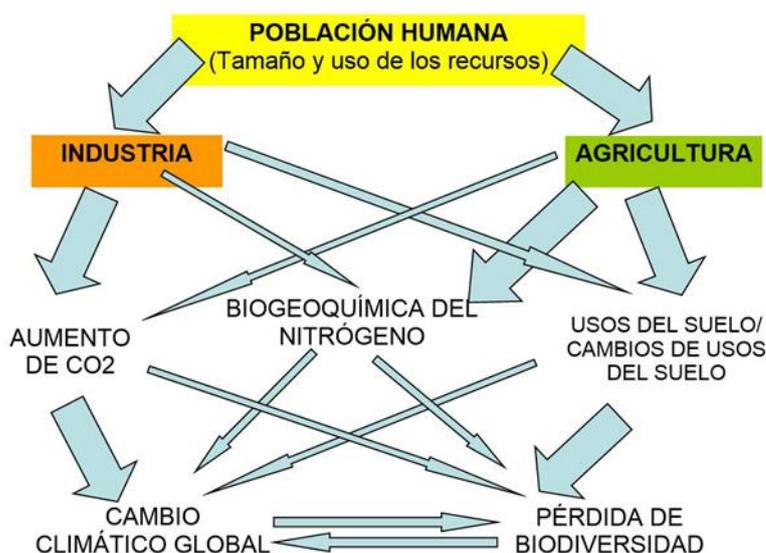
Los cambios de usos del suelo forman parte de los llamados cambios acumulativos que adquieren alcance global por la adición e interacción de fenómenos semejantes en diferentes partes del mundo. Como señala Vitousek, *“El cambio de usos del suelo no es la única fuerza motriz del cambio en la biodiversidad, pero si es el más importante e interacciona con la gran mayoría de los demás elementos del cambio global”* (Vitousek, et al, 1997).

Aunque el mayor protagonismo se centra en el calentamiento global, lo cierto es que también se pone ahora un mayor énfasis en la imprescindible integridad y funcionalidad de los ecosistemas para que puedan seguir prestando los bienes y servicios intrínsecos al capital natural-territorial. De esta manera, la alteración y transformación de los ecosistemas (que ha supuesto históricamente cerca del 50% de la cubierta terrestre), (Vitousek, et al, 1994; 1997), ha sido un factor decisivo para configurar una nueva etapa en el complejo entramado de relaciones entre los sistemas humanos y naturales.

Pero también se ha aumentado la conciencia de que las transformaciones de los paisajes naturales tienen importantes repercusiones en el cambio global. Ciertamente, la actividad que más contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero, GEI's es el uso de combustibles fósiles. Sin embargo, las actividades relacionadas con los cambios de usos y cobertura del suelo contribuyen a las emisiones e GEI's en más de un 20%, aunque su importancia es cualitativamente mayor porque son esenciales en la regulación del impacto neto del cambio climático a escala local y global.

El origen humano de esta transformación planetaria se debe al rápido crecimiento de la población y a las altas y aceleradas tasas de uso de los sistemas naturales que alteran la estructura y funcionamiento del sistema Tierra. Las relaciones causales que más directamente inciden en el calentamiento global y en la pérdida de biodiversidad se pueden resumir en el aumento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, la alteración del ciclo global del nitrógeno y en los cambios de cobertura y uso del suelo (Vitousek, et al, 1994), como se refleja en la Figura 2.

Figura 2. Componentes del cambio ambiental global relacionados con el tamaño de la población y la actividad humana



Fuente: Vitousek, et al, 1994

Las grandes fuerzas motrices que provocan este cambio planetario se identifican más concretamente con la dinámica sociodemográfica, la expansión económica y tecnológica, que se aúnan como una “macrofuerza” globalizadora del actual “turbocapitalismo”. Más concretamente, el impacto derivado de las transformaciones territoriales en la cobertura y usos del suelo se relaciona con la creación de infraestructuras, los desarrollos urbanos, la modificación de los ciclos hidrológicos, la deforestación, la fragmentación del territorio, la desertización, la pérdida de la diversidad biológica y de los servicios ecosistémicos, que son acordes al aumento de los sistemas de movilidad y de los modernos estilos de vida. (Jiménez Herrero, 2000-2008).

Las causas y consecuencias humanas de los cambios de uso y cubierta del suelo se concretan en una serie de actividades que afectan a las características ecológicas de los territorios Turner (1995). La transformación de usos de suelo por la acción humana estaría generando una pérdida de riqueza ecológica, medida en términos de servicios del capital natural, que repercute y amplifica los demás procesos que componen la dinámica del cambio global. Un esquema típico de este tipo de planteamientos se presenta en la Tabla 1.

TABLA 1. Causas y consecuencias humanas de los cambios de uso del suelo

Causas	Cambios de uso y cobertura del suelo	Actividades	Características ecológicas afectadas
<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento de la población - Consumo/hab - Tecnología - Economía Política - Estructura política - Actitudes /valores 	<ul style="list-style-type: none"> - Explotación forestal - Expansión agrícola - Urbanización - Desarrollo segundas residencias - Inundaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Irrigación - Fertilización - Degradación forestal - Introducción de especies invasoras - Fragmentación del paisaje 	<ul style="list-style-type: none"> - Biodiversidad - Habitat - Calidad del suelo - Productividad - Extracción de recursos - Calidad del agua - Efectos globales/regionales sobre el clima

Fuente: Turner, 1995

En el caso de España, el cambio ambiental global cobra una especial relevancia. Nuestro país es uno de los más vulnerables al cambio climático en el contexto europeo y mediterráneo, lo que conlleva importantes repercusiones negativas en sectores básicos de la economía española como la silvicultura, la agricultura y el turismo. Por otro lado, somos el país que tiene la mayor riqueza biológica del continente europeo, pero la pérdida de biodiversidad es creciente con lo que se amenaza uno de los principales activos de nuestro valioso capital natural-territorial. Al mismo tiempo, la desertificación afecta seriamente a la península y a las islas, de tal manera que un 37% de la superficie del país sufre riesgo de desertificación alto o muy alto, lo cual tiene una incidencia ambiental y económica significativa (EEA 2006; OSE, 2006).

Con todo ello, aumentan los riesgos de insostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo, en el contexto del último ciclo expansivo del capitalismo globalizador, porque no sólo se pierde potencial productivo de los ecosistemas afectando a los sistemas socioeconómicos dependientes, sino que muchos de los procesos interrelacionados con la artificialización acelerada del territorio, la litoralización y el urbanismo descontrolado (EEA, 2006), con extensión de las ciudades difusas, están produciendo importantes pérdidas de las capacidades del suelo, los recursos endógenos y los valores patrimoniales del territorio con efectos altamente irreversibles.

Sin embargo, hay que destacar que, además de las vinculaciones del uso del suelo con el cambio global, se producen una serie de procesos socioeconómicos y ambientales en el ámbito regional-local que condicionan las posibilidades de un desarrollo territorial sostenible y cohesionado. Por ello, es necesario seguir insistiendo en el análisis de las cuestiones relacionadas con las potencialidades urbanas y rurales, los esquemas de gobernanza con mejores sistemas de indicadores de sostenibilidad territorial, donde los aspectos culturales y patrimoniales reclaman un reconocimiento, que frecuentemente les ha sido negado.

3. SOSTENIBILIDAD Y COHESIÓN EN UN CONTEXTO TERRITORIAL

Si bien es cierto que la sostenibilidad es dimensionalmente poliédrica, no todas las dimensiones tienen un peso equivalente, sino que existen claras jerarquías, siendo la dimensión ambiental la base fundamental donde se asientan el sistema social en el cual se enmarca el sistema económico. Es así, que los indicadores de la dimensión ambiental deben tener una mayor ponderación en la evaluación de los procesos de sostenibilidad a largo plazo.

La dimensión ambiental-territorial de la sostenibilidad es más estratégica, si cabe, porque la consecución del equilibrio del territorio es prioritaria para hacer un uso sostenible del capital natural, del patrimonio integral (de sus recursos y valores culturales) con cohesión social y eficiencia económica.

La propia dinámica territorial induce cambios estructurales en las actividades socioeconómicas como soporte de actividades productivas y sociales, así como también en los procesos ecológicos a lo largo del tiempo. Un fenómeno complejo de procesos de producción, consumo y transformación del espacio con evidentes implicaciones para la sostenibilidad del desarrollo local y la conservación de las culturas locales.

A su vez, la prioridad estratégica para la sostenibilidad territorial, es incorporar las relaciones de interdependencia urbana y rural. La capacidad limitada del territorio para proporcionar recursos y espacio a fin de satisfacer unas necesidades sociales acordes con los nuevos estilos de vida y, al tiempo, absorber los impactos generados, plantean una serie de tensiones entre los entramados urbanos y rurales que requieren nuevas políticas territoriales incorporando la cohesión con una visión sostenible del futuro.

En efecto, la dualidad urbana-rural y las interrelaciones campo-ciudad están marcando las potencialidades de los procesos de desarrollo territorial. La reorganización del entramado urbano debe ser coherente con modelos de uso del territorio que faciliten la potenciación de interacciones positivas con el medio rural y que eviten la ocupación abusiva de suelo y las disfuncionalidades socioeconómicas. Para ello, habría que asumir una nueva cultura de las ciudades y del territorio que reafirme sus valores patrimoniales con nuevos sistemas de gobernanza participativos e inteligentes, donde las nuevas tecnologías juegan un papel catalizador.

Para poder optar por un desarrollo territorial integrado, urbano y rural, y sostenible, se requiere controlar de forma efectiva los cambios de cobertura y uso del suelo mediante una coordinación e integración activa de políticas, planificación territorial y de participación social democrática con mejor información, gestión del conocimiento, fomento de capacidades endógenas, nuevas tecnologías, y nuevos sistemas de gobernanza, máxime en un caso como España donde las competencias repartidas en las comunidades autónomas y los municipios necesitan un enfoque de integración de orden superior.

Las cuestiones de la cohesión territorial relacionadas con la sostenibilidad local adquieren una mayor relevancia estratégica y operativa desde la perspectiva europea. De hecho, en el ámbito de la UE, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la cohesión territorial, junto con la cohesión económica social, se ha convertido en un nuevo objetivo de la Unión Europea, aunque persiste el debate en torno a su concepto y significado. Algunas precisiones se aportan en el Libro Verde sobre la cohesión territorial que plantea una relación armónica entre la eficiencia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, poniendo el desarrollo sostenible en el centro de diseño de políticas.

Si la cohesión territorial puede ser vista como una “representación espacial de la sostenibilidad”, significaría que la evaluación de las políticas en términos de cohesión territorial conllevarían un enfoque integrado de gestión sostenible del territorio.

De hecho, las dimensiones ambientales del territorio necesitan una profunda cohesión para integrarse con más fuerza como parte de las estrategias de desarrollo sostenible y de las políticas clave a escala local/regional (y también de la UE), donde la agricultura, la energía, el transporte y, especialmente las políticas para la mitigación y la adaptación al cambio climático, cobran un creciente protagonismo.

Se vienen constatando una serie de sinergias frente a potenciales conflictos (por ejemplo, con las políticas agrarias productivistas y las políticas de conservación del capital natural) entre los enfoques convencionales de las políticas de cohesión y los enfoques que plantean la integración de las dimensiones ambientales de la cohesión territorial. De aquí la necesidad, claramente manifestada de identificar y caracterizar los territorios, así como de disponer de indicadores adecuados a sus singularidades y capacidades de transitar por sendas sostenibles.

4. MARCOS DE REFERENCIA Y SISTEMAS DE INDICADORES PARA LA SOSTENIBILIDAD Y LA COHESIÓN TERRITORIAL

En relación con todo lo anterior, no cabe duda de que la utilización de indicadores para medir los avances hacia la sostenibilidad y la cohesión en un contexto territorial tiene una importancia creciente para la toma de decisiones racionales. Se viene produciendo indudables avances, pero son necesarias mayores investigaciones en los sistemas de medición y evaluación de los procesos de sostenibilidad.

En este sentido, se puede señalar la necesidad de centrar la atención tanto en las magnitudes físicas ligadas a los flujos de materia, energía e información que afectan a la funcionalidad de los ecosistemas, como en las opciones de estilos de vida sostenibles, el progreso económico y el bienestar social. Y es por ello, que resulta de especial importancia que los análisis y las comparaciones se basen principalmente en medidas centradas en la magnitud de los cambios a lo largo del tiempo y en la determinación de tendencias y direcciones, en lugar de concentrarse en medidas absolutas de un conjunto de variables, por significativas que estas sean.

Por otra parte, siendo conscientes de que 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”, que asume la sustituibilidad del capital natural, hasta posturas de “sostenibilidad fuerte”, que no asume dicha sustituibilidad por otro tipo de capital, lo cual implica distintos enfoques metodológicos y planteamientos operativos diferenciados en el uso de sistemas de medición y en el diseño de los propios indicadores (Jiménez Herrero, 1996-2001; 2002).

Pero los sistemas de medición, sobre todo, deben proporcionar señales adecuadas para indicar los reajustes de un proceso dinámico en permanente sucesión de equilibrios y desequilibrios temporales y en la medición del *valor real añadido* (Jiménez Herrero, 2000-08). Además para evaluar los progresos hacia la sostenibilidad, hay que considerar que los mejores indicadores “disponibles” necesariamente son asumibles frente a los indicadores “ideales”, pero que permiten una aproximación a los “mejores indicadores necesarios”.

La caracterización ambiental de los territorios y del paisaje requiere una visión geográfica que profundice en su identidad y que permita aportar una importante información de referencia acerca de los activos ambientales y valores patrimoniales y culturales de una región específica.

En el desarrollo de nuevos enfoques que pretenden abordar la identificación de los factores esenciales de la sostenibilidad ambiental para la cohesión territorial, parece acertado plantear "estratificaciones", de tal manera que el análisis debe llevarse a cabo más allá del nivel de las unidades administrativas, incorporando otras unidades geográficas, como las demarcaciones hidrográficas, y subcuencas, o regiones biogeográficas o por carácter y tipos de paisaje, que se utilizan como *marcos espaciales* de referencia para entender mejor las interacciones socioeconómicas y ambientales en un contexto territorial. Estos marcos espaciales son útiles en la evaluación de los impactos de las políticas, pero también son relevantes para facilitar la definición de sistemas de indicadores en el ámbito territorial-local.

En el caso de la UE, los sistemas de indicadores aplicados para evaluar los procesos de desarrollo sostenible tienen que integrarse un marco de referencia apropiado como el del Modelo de Fuerzas Motrices, Presión, Estado, Impacto y Respuesta (F-P-E-I-R), acuñado desde hace tiempo por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA).

Esos sistemas de indicadores usados para implementar las estrategias de desarrollo sostenible a nivel nacional, tal como los indicadores de Eurostat para el seguimiento estratégico de la sostenibilidad (como la Estrategia de desarrollo sostenible de la UE, y la de Europa 2020), suelen estar estratificados en tres niveles²⁷ y cubriendo las básicas dimensiones ambientales, económicas y sociales de la sostenibilidad. Sin embargo, es bien sabido que esa metodología proporciona una base de evaluación coherente en el ámbito estatal, pero no está

²⁷ Nivel 1: que deben de cubrir el análisis de los problemas más importantes para los “objetivos generales” del Desarrollo Sostenible. Nivel 2: indicadores relacionados con los objetivos operativos y con alguna actuación de la política general dando información más detallada sobre el cumplimiento de políticas. Nivel 3: indicadores que permitan supervisar la efectividad de las medidas para la consecución de objetivos específicos y el nivel de desarrollo sostenible alcanzado teniendo en cuenta las interacciones. A ello hay que añadir los denominados “indicadores de contexto” que no necesariamente controlan determinados objetivos estratégicos o medidas políticas pero proporcionan valiosa información para comprender mejor los procesos de sostenibilidad. Este planteamiento ha sido adoptado por Eurostat y la UE, así como en los Informes Sostenibilidad en España (2005- 2011) del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE): <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anales>

suficientemente ajustada a la realidad local y regional, y, menos aún, a las dinámicas territoriales.

En todo caso, los indicadores territoriales deben vincularse a un marco de referencia ajustado al modelo (F-P-E-I-R), pero, además, la evaluación de la cohesión territorial exige un análisis de las relaciones estructurales y funcionales entre los elementos clave. En este sentido la AEMA (EEA, 2010), señala cinco elementos:

- *Desarrollo armonioso y sostenible.* Poner el desarrollo sostenible en el centro de diseño de políticas.
- *Características inherentes de los territorios.* Haciendo el mejor uso de los activos territoriales, protegerlos para las generaciones futuras, y mantener y mejorar el capital natural.
- *Concentración.* Abordar las diferencias en la densidad y otras características naturales para garantizar un desarrollo territorial sostenible y la cohesión social, con el reconocimiento de los servicios ambientales de ecosistemas.
- *Conectividad de los territorios.* Fortalecimiento de conexiones naturales e interacciones positivas entre territorios.
- *Cooperación.* Abordar los problemas ambientales transfronterizos y requieren esquemas de gobernanza para garantizar la cohesión territorial.

Sin duda, los datos espaciales son una fuente de información muy útil para la formulación de políticas en el ámbito local y regional. Pero, para que los datos sean relevantes, la información tiene que ser comparable con base en las normas acordadas dentro de un marco coherente. En el Caso de la UE hay iniciativas destinadas para abordar las cuestiones de normalización de datos, interoperabilidad y disponibilidad espaciales, tal como GMES, SEIS y la Directiva INSPIRE²⁸ que tiene como objetivo la construcción de una infraestructura para la información espacial georreferenciada. Los recientes avances tecnológicos, especialmente en cartografía digital, teledetección e imágenes, teléfonos móviles y aplicaciones, están proporcionando elementos de cambio para que los mejores datos espaciales aporten herramientas operativas a las políticas de sostenibilidad y cohesión territorial.

²⁸ En la UE se han adoptado medidas importantes para emplear esta tecnología. A este respecto se pueden señalar dos nuevas iniciativas comunitarias, en las que la AEMA desempeña un papel destacado. Una de ellas es la iniciativa Seguimiento Global del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES), mediante satélites y sensores ubicados en tierra, flotando en el agua o volantes para vigilar nuestro medio natural. La información suministrada a través de la iniciativa GMES permitirá comprender mejor cómo y de qué manera puede estar cambiando nuestro planeta, por qué está sucediendo y cómo esto puede influir en nuestra vida cotidiana. Por otra parte el Sistema Compartido de Información Medioambiental (SEIS), es una iniciativa para aprovechará la abundancia de datos recopilados a escala local y nacional mediante la interconexión de sistemas para crear una red de alcance europeo que permita al público interactuar a través de Internet y que ilustra cómo combinar fuentes de datos tradicionales y nuevas en línea y hacer que estén disponibles al público a la mayor brevedad posible. Asimismo a través de la Directiva INSPIRE para la creación de una potente infraestructura de datos espaciales en la UE se espera conseguir una información sistematizada y coordinada en el ámbito europeo.

Los modernos sistemas de indicadores en base a las nuevas tecnologías de la información y comunicación parecen destinados a tener un protagonismo creciente también en la gestión inteligente de las ciudades y del territorio.

Aunque se puede hablar de Ciudades Inteligentes (*Smart Cities*) en base a una mayor eficiencia energética de materiales y de suelo, con gestión inteligente de los flujos metabólicos, las ciudades para ser “sostenibles” y “resilientes” deben ser algo más que “inteligentes”, toda vez que la sostenibilidad urbana depende una serie de valores, principios éticos, modos de comportamiento y nuevos hábitos de “ciudadanos inteligentes”.

En todo caso, son necesarios *indicadores urbanos avanzados* que vayan mucho más allá de los clásicos indicadores de la AGENDA 21 LOCAL, y que traten de reflejar su complejidad ecosistémica y las exigencias de una gobernanza multinivel (OSE, 2008)

Por lo que respecta a los análisis de los procesos de sostenibilidad territorial, a la batería convencional de indicadores ambientales, socioeconómicos e institucionales, se van incorporando nuevas generaciones de indicadores *georreferenciados* que se desarrollan por medio de las TIC, las Tecnologías de Información Geográfica (TIG), la teledetección y las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE), que tienen una especial relevancia para gestionar sosteniblemente el capital territorial y los recursos naturales. También es evidente que necesitamos contar con “territorio inteligentes” (Vegara, 2009).

Son destacables otras iniciativas relevantes, en curso, como la de EURECA, orientada a proporcionar información sobre los stocks, flujos y valor de los bienes y servicios de los ecosistemas, lo que se ha identificado como un elemento clave para evaluar el bienestar humano y el análisis de la cohesión territorial.

El reconocimiento de la importante vinculación entre las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible y cohesión territorial, atendiendo también a la interdependencia urbana-rural, están marcando una pauta de investigación en el campo del análisis de sistemas de indicadores. En esta línea desde la AEMA, se recomienda una revisión crítica de los indicadores utilizados actualmente para la política cohesión territorial y social, incluyendo una revisión indicadores de ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), que hasta ahora se ha centrado más en la dimensión social de la cohesión territorial. Se impone, asimismo, la revisión de las caracterizaciones ambientales y del paisaje de los territorios, así como la revisión de un marco potencial de indicadores de cohesión ambiental del territorio (AEMA, 2010).

Asimismo, se recomienda que el desarrollo de indicadores territoriales, pueda ofrecer modelos prospectivos para atisbar escenarios de futuro con capacidad a fin de proporcionar proyecciones en las próximas décadas, lo que será especialmente valioso en las estrategias de adaptación al cambio climático.

Es necesario insistir en la importancia de la modelización en el campo de la sostenibilidad territorial, en tanto que supone interpretar las distintas interacciones

socioeconómicas y ambientales aportando información adicional a la suministrada por los sistemas de indicadores en términos relevantes para la adopción de políticas, a fin de valorar los avances o retrocesos hacia los objetivos establecidos en los marcos estratégicos de aplicación. En esta línea, destaca, por ejemplo, un informe de la AEMA que analiza los cambios posibles en el uso del territorio en Europa través de varios escenarios, incluyendo análisis cualitativos y cuantitativos con variables ambientales, económicas y sociales diferentes (EEA, 2007).

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El análisis y evaluación de las interrelaciones e interdependencias sistémicas urbano-rurales se convierte en un campo prioritario para la sostenibilidad y la cohesión territorial. Por ello, hay que contemplar otros enfoques complementarios o alternativos de gestión de los sistemas territoriales y fomentar el uso de mecanismos integradores, que estén bien reflejados mediante sistemas de indicadores y modelos dinámicos, con capacidad de contemplar la prestación de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas y los sistemas humanos que habitan en el mundo rural, indispensables para el bienestar humano, en general, y para los sistemas urbanos, en particular. Esto, en definitiva, sería la base para aspirar a una gobernanza local que asuma el compromiso de mantener un diálogo estratégico entre campo y ciudad.

Este planteamiento supone aportaciones importantes para tratar de avanzar en el conocimiento de las relaciones intrínsecas entre el capital natural y el capital cultural en un contexto territorial. Ambos capitales son “críticos” para mantener de forma perdurable la co-existencia entre las comunidades locales y los sistemas naturales, en base a una simbiosis entre los métodos de uso del territorio y el mantenimiento de la diversidad de los ecosistemas, que favorece la co-evolución positiva entre sociedad-naturaleza (Jiménez Herrero 1996, 2001; 2002).

Por otro lado, unas relaciones más equilibradas y cohesionadas entre los territorios, exige establecer un nuevo *diálogo estratégico entre el campo y la ciudad*, poniendo en evidencia la enorme deuda ambiental de los “urbanitas” frente a los “ruralitas”. De aquí que sea preciso establecer mecanismos de compensación para mejorar la cohesión territorial como, por ejemplo, el “pago por servicios ambientales”, para compensar a los conservadores del patrimonio natural y propietarios del capital cultural, o las recientes iniciativas orientadas a la “custodia del territorio”.

Todo ello, resulta básico para abordar un planteamiento estratégico de la sostenibilidad territorial, manteniendo la reserva de capital cultural como base para la gestión sostenible del conocimiento local.

Los conceptos de la sostenibilidad territorial y cohesión territorial se perfilan como un planteamiento avanzado para gestionar racionalmente el capital natural y social, conjuntamente con el acervo de las culturas locales. Y ello debe ser un sólido cimiento para permitir que cada comunidad y cada lugar, puedan aprovechar los recursos y capacidades endógenas, preservar su identidad y

seguir beneficiándose de los bienes y servicios que les proporciona su riqueza patrimonial de forma perdurable.

Porque se trata de abrir otras posibilidades de progresar hacia una mayor sostenibilidad urbana y territorial para los ciudadanos de ciudades y pueblos que aspiran a una vida buena y una “convivialidad perdurable”.

BIBLIOGRAFÍA

- European Environment Agency, EEA, (2006b). *Urban Sprawl in Europe: the ignored Challenge*. EEA Report No 10/2006.
- European Environment Agency, EEA, (2007) *Land use scenarios for Europe: qualitative and quantitative analysis on a European scale*. EEA Report No 11/2007.
- European Environment Agency, EEA, (2010), *The territorial dimension of environmental sustainability, Potential territorial indicators to support the environmental, dimension of territorial cohesion*. Technical report No 9/2010
- Jiménez Herrero, L. (2008). “Ocupación del suelo en España y cambio global: artificialización, urbanización y litoralización” en *Cambio global en España 20020. Programa ciudades*. FGUCM, CONAMA, OSE. . Madrid.
- Jiménez Herrero Luis M, Noelia Guaita, Isidro López y Alexandra Delgado Jiménez (2009). *Procesos de sostenibilidad en España. Implicaciones territoriales y urbanas*. Anales de Mecánica y Electricidad. Por la Asociación Nacional de Ingenieros del ICAI.
- Jiménez Herrero, L, (2000-2008). *Desarrollo Sostenible: Transición hacia la coevolución global*, Ed. Pirámide, Madrid.
- Jiménez Herrero, L (1996-2001). *Desarrollo sostenible y economía ecológica*, Editorial Síntesis, Madrid.
- Jiménez Herrero, L, (2002), “La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio”, *Información Comercial Española, ICE, NÚM 800 JUNIO-JULIO 2002*.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), (2006), *Cambios de Ocupación del Suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Mundiprensa.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), (2008). *Sostenibilidad Local: una aproximación urbana y rural*. Mundi Prensa.
- Turner II, B.L. Gómez, A. Gonzalez Bernáldez, F. di Castri, F. (1995): *Global Land Use Change. A perspective from the Columbian Encounter*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

- Vegara, A (2009); *Territorios inteligentes*, AMBIENTA, N° 89, MARM, diciembre, 2009; pp. 34-58.
- Vitousek Peter M (1994) *Beyond Global Warming: Ecology and Global Change*. Ecology, Vol. 75, No. 7 (Oct., 1994), pp. 1862-1876
- Vitousek, P. M., H. A. Money, J. Lubchenco and J. M. Melillo (1997), "Human domination of earth's ecosystems", *Science*, 277, pp. 494-499.

ANEXO. **APORTACIONES A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DESDE** **EL 7º CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL** **TERRITORIO (7CIOT)**

Antonio Serrano Rodríguez.
Presidente del Comité Científico.
Presidente de FUNDICOT.



1. PRESENTACIÓN. QUÉ FUE Y QUÉ PRETENDÍA EL 7CIOT

El VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (7CIOT), celebrado en Madrid en noviembre de 2014, siguió la estela de los seis primeros que, organizados por FUNDICOT desde 1989, se han venido planteando, periódicamente, la evolución y circunstancias que han incidido en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente y más cohesionado y equilibrado

territorialmente. En particular, el objetivo del 7CIOT fue abrir un debate en torno al papel y valor del Patrimonio y de la Planificación Territorial como instrumentos para avanzar hacia otro Desarrollo, ante los Retos que planteaba un Siglo XXI que, a finales de su primera década había registrado, en el mundo desarrollado, una de las crisis financiero-especulativas más significativas del último siglo.

Por todo ello, el 7CIOT se planteó 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. 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 una adecuada Planificación territorial 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, misión específica a la que el 7CIOT pretende colaborar, destacando el papel del Patrimonio territorial existente y de la Planificación Territorial como elementos capitales para avanzar hacia un Desarrollo que, asegurando el bienestar de los ciudadanos, sea ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado y cohesionado a largo plazo.

En el 7CIOT se integraron nuevas perspectivas de la ordenación del territorio, fundamentalmente en los Países Iberoamericanos, con dosis elevadas de sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del Patrimonio territorial, por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio, que aparecen como una oportunidad para desarrollar “buenas prácticas” ejemplares de cómo enfrentarse al desafío de impulsar con eficacia, estrategias y programas de desarrollo ambientalmente sostenibles, territorialmente equilibrados y socioeconómicamente cohesionados, evidenciando las oportunidades que el Patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global.

En el 7ºCIOT se consideraron cuatro Áreas temáticas, en torno a las cuales se desarrollaron las conferencias y las ponencias y comunicaciones que se sintetizan en las correspondientes Relatorías incorporadas a este libro, efectuadas por los miembros del Comité Científico del Congreso. Estas Relatorías recogen las 104 ponencias/comunicaciones externas aceptadas al Congreso, y los 202 autores asociados a las mismas, cuyos títulos y nombres respectivos se recogen en la Relación final de este Anexo, a efectos de que cualquier interesado en el contenido de algunas de las ponencias/comunicaciones referidas, pueda descargarse la misma, atendiendo a dicha Referencia, de la web de FUNDICOT (www.fundicot.org).

2. CONCLUSIONES DEL 7º CIOT.

Las principales Conclusiones establecidas en el 7º CIOT se enuncian en negrilla, acompañadas de una breve descripción/explicación particular (en cursiva y a menor tamaño) recogida de las ponencias y conferencias presentadas al Congreso, o aclaratoria de los comentarios realizados al respecto en el marco del Congreso.

Primera: Aprovechar la amplia experiencia en materia de ordenación territorial, ambiental y urbana y aprender de las “buenas prácticas”, favoreciendo el enriquecimiento mutuo.

- a) **Se destacan las ventajas de una ordenación del territorio que se formule y gestione en coordinación con los programas económicos y ambientales.**
- b) **Se considera muy conveniente aprovechar las “buenas prácticas” existentes, como son algunas de las actuaciones planteadas en el Congreso por parte de la Oficina del Agua, de Naciones Unidas, o las desarrolladas en las Comunidades Autónomas de Navarra, Asturias, Galicia, Andalucía o Canarias, la Diputación de Gipuzkoa, el Ministerio de Fomento (Vivienda), el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Dirección General de Fondos Comunitarios) y el MAGRAMA (Dirección General del Agua), o experiencias sobre Iberoamérica o la Unión Europea, entre otras. Específicamente son reseñables:**
 - 1º. **Las ventajas de una ordenación del territorio previsoras, como fue el plan del litoral de Asturias (POLA).**
 - 2º. **Los espacios naturales protegidos (ENP) son herramientas clave en las políticas de conservación de la naturaleza, con casi 100 años de historia, sobre las que hay muchas lecciones aprendidas, algunas buenas y muchas mejorables. Dada la relevancia territorial de las áreas protegidas en España (más del 27% del territorio), se considera fundamental aprovechar la experiencia de planificación y gestión de estos lugares clave, promoviendo su integración como elementos esenciales en la planificación territorial para fomentar el bienestar humano, manteniendo los servicios de biodiversidad y agrobiodiversidad de los paisajes multifuncionales. Igualmente se constata la necesidad imperiosa de integrar los contenidos de los programas de ordenación de los recursos naturales (PORN) en el marco de la ordenación del territorio.**
 - 3º. **La conveniencia de aprovechar las Reservas de Biosfera como ámbito óptimo para una ordenación territorial sostenible ambientalmente, equilibrada territorialmente y cohesionada socioeconómicamente, aportando los recursos económicos adecuados.**
 - 4º. **La importancia de mantener la “política de cohesión” en su dimensión territorial, en la UE, buscándose la eficiencia en las actuaciones públicas, con la incorporación de su evaluación ex-ante, intermedia y ex-post.**

c) Se destacan las oportunidades que está significando las innovaciones en la ordenación del territorio en los Países Iberoamericanos.

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 en el Congreso se han mostrado “buenas prácticas”, y se ha procurado comprender errores cometidos, en su caso, para aprender, y si es recomendable, reproducir o evitar, respectivamente, esas experiencias. Así, las buenas prácticas en ordenación del territorio evidencian con claridad, que un buen manejo de los instrumentos de ordenación del territorio y su coordinación con los programas económicos y ambientales, permiten programas de desarrollo más sostenibles, socialmente más integradores y territorialmente más equilibrados. Igualmente, experiencias tempranas de ordenación del litoral, caso del plan del litoral de Asturias, evidencian que es posible compatibilizar 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. En el mismo sentido, los programas de ordenación y gestión de los recursos naturales, cuando están adecuadamente planteados, mejoran el metabolismo medioambiental, ayudan a afrontar cuestiones relacionadas con el cambio climático, y ayudan a gestionar de forma activa los recursos naturales y los espacios naturales protegidos (ENP). De hecho, los espacios protegidos van empezando a verse como recurso y motor de desarrollo. La red española de ENP ocupa el 27% del territorio, siendo significativo el avance en lo referente a declaraciones; sin embargo no ocurre así en el estado de conservación de los ecosistemas, ni tampoco en cuanto a los planes de gestión. Además, la crisis ha implicado un significativo recorte de las inversiones, lo cual está dificultando la gestión, así como el lograr un mayor acercamiento a la sociedad. En el ámbito latinoamericano, 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 necesidad de incorporar enfoques territoriales y paisajísticos en esos instrumentos de gestión. 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 inversiones territoriales integradas). Por último, se han considerado 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 las oportunidades que el Patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen, para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos

del Cambio Global. No obstante, cabe destacar que Latinoamérica es un territorio urbanizado, con diversidad de modelos de organización política, y con un desafío de futuro respecto a la gobernanza urbana en los casos en que no existen gobiernos metropolitanos. La descentralización estatal no ha existido en realidad, aunque existen experiencias innovadoras, y lo local sigue siendo un espacio de oportunidad. Desde la perspectiva de la gobernanza se reclaman enfoques integrales de la planificación y la gestión. Se exige que la Ordenación del Territorio sea selectiva (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. En México, al igual que en España, existe un déficit de gobernanza territorial, así como una disociación entre la Ordenación del Territorio y la planificación ambiental. Hay desencanto con la Ordenación del Territorio porque falta “instrumentación”, cuando los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales son muy fuertes (47 millones de pobres), las catástrofes naturales han producido 5.000 muertos en los últimos años, se refuerza la urbanización (50% de la población en 54 zonas metropolitanas) y la Ordenación del Territorio sufre una triple fragmentación, horizontal, vertical y temporal, existiendo un fuerte déficit de “inteligencia territorial”. Los poderes fácticos debilitan el Estado e inhiben la Ordenación del Territorio, se refuerza el protagonismo de los agentes inmobiliarios, con resultados peores que la “autoconstrucción”: en 10 años se han construido 5 millones de “infraviviendas”. Algunas salidas a esta situación tratan de buscarse en el ordenamiento comunitario y local, en la conquista del espacio público y en el urbanismo social.

Segunda. 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.
- b) 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.
- c) Es imprescindible revertir el proceso de Calentamiento Global y Cambio Climático asociado, de forma urgente.
- d) 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.
- e) 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.
- f) Es imprescindible mantener el buen estado de nuestros océanos, adoptándose acuerdos globales para la regulación del uso de sus recursos.
- g) El suelo fértil está en retroceso, lo que implica altos riesgos para la seguridad alimentaria global.
- h) Es imprescindible revertir la pérdida de superficie forestal global.

- i) El PIB. no es un indicador adecuado ni suficiente para evaluar el bienestar de las personas. Ha de ser modificado y complementado con indicadores que reflejen criterios de sostenibilidad y de buen vivir.**

Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más equilibrado y socioeconómicamente más cohesionado, que asegure el bienestar y buen vivir a los habitantes de cada territorio, exige afrontar un cambio de época en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En este proceso, la Ordenación Territorial se mantiene como una necesidad ante la creciente incidencia del Cambio Global que afecta al planeta, tanto a la hora de considerar los riesgos y potenciales que la dinámica mundial genera sobre el ámbito local, como a la hora de establecer las acciones necesarias para adaptarse a esos riesgos, mitigar su afección al territorio y aprovechar los potenciales existentes para una mejora del bienestar y buen vivir de los residentes en cada uno de ellos. La necesidad de pensar globalmente y actuar localmente, exige un complemento de compromiso global que lleve a que, a nivel mundial, se exijan acciones que se consideran imprescindibles y urgentes en base a dinámicas claras y preocupantes. Así, la superación de los siete mil millones de habitantes, en 2011, junto a la previsión demográfica de que la población para 2050 alcanzará un cenit del orden de 9.500 millones de habitantes, adicionalmente a su creciente urbanización, 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, muestran la creciente insostenibilidad del actual modelo de desarrollo. 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. Como señala Naciones Unidas, “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 particular, conviene señalar que en los cambios históricos de la humanidad, la energía disponible y utilizada ha sido determinante en la evolución social, ambiental, territorial y urbana. 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 progresivo encarecimiento. 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, que no siempre evolucionan en la línea de una mayor complejidad, diversificación y resiliencia. Ligado al consumo energético de energías fósiles, es necesario señalar la urgente necesidad de establecer medidas eficientes y de obligado cumplimiento, con las correspondientes internalizaciones de efectos externos, para las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) generados en la producción y transporte mundial de mercancías, como mecanismo básico para evitar que se sobrepasen los dos grados centígrados de Calentamiento Global. 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. De hecho, los riesgos del Calentamiento Global siguen creciendo ante la continuación de los incrementos en las emisiones de gases de efecto invernadero, que llevan a que, sin medidas adicionales y con las pautas actuales de evolución de la población y de la actividad económica, el resultado será un

*incremento de temperatura para final de siglo de entre 2,5°C y 7,8°C, con valores más probables situados entre 3,7 y 4,8°C (5º Informe del IPPC “Fifth Assessment Report-AR5” -<http://www.ipcc.ch/>). El resultado de esta evolución, ya difícilmente corregible, será la pérdida de miles de millones de euros en el Patrimonio territorial, con una gravísima afección a todos los sectores económicos, a los balances hídricos, a la conservación de la biodiversidad, al confort climático de nuestras ciudades, y al incremento del riesgo en los litorales, por el aumento de la intensidad y gravedad de los temporales y del progresivo incremento del nivel de nuestros mares. Los sucesivos Informes Económicos que se van elaborando sobre las consecuencias de este Calentamiento (el último *The Economic Risks of Climate Change in the United States*. <http://riskybusiness.org/report>) han llevado a constatar que el riesgo del cambio climático para la economía es mucho mayor que el de la última crisis financiera de 2007. La planificación territorial, ambiental y urbana debe establecer las medidas que permitan minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero, que inciden en el Calentamiento Global/Cambio Climático y, al mismo tiempo, establecer las medidas y políticas previsoras de los efectos más negativos que pueden derivarse de dichos procesos de Cambio Climático sobre el Patrimonio territorial y sobre la población.*

Un segundo 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. Es necesario acabar con los paraísos fiscales como primera medida para poder controlar el dominio de la economía financiero-especulativa sobre la sociedad, impidiendo que la ingeniería financiera posibilite la evasión de beneficios de los territorios en que se producen, y su no tributación en los mismos. Igualmente, la primacía de la economía especulativa sobre la productiva precisa de una regulación correctiva y eficiente de la primera, así como el establecimiento de medidas para la corrección de los efectos más negativos de los procesos especulativos locales y globales. Procesos que han 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. 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. Para combatir la desigualdad se necesita una nueva fiscalidad (global y verde).

Un tercer ámbito que condiciona las posibilidades de desarrollo hace referencia a la degradación de los recursos naturales del Planeta. 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 los mares, por el CO2 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 las cadenas tróficas marinas. Los océanos son la “última frontera” y un pilar central para construir otro modelo de desarrollo, al ser depositarios de recursos claves para el equilibrio medioambiental y la alimentación humana. Pero también continúa la progresiva degradación del suelo fértil, por la urbanización, la ocupación por basureros o la creciente erosión, en muchos casos asociada a los nuevos cambios climáticos. Y se sigue produciendo una pérdida de superficie forestal (del orden

de 13 millones de hectáreas por año, entre 2000 y 2010) que ha llevado a que ya se haya perdido del orden del 53% de la cobertura vegetal primaria del Planeta, con sus negativos efectos sobre la captura de carbono. En paralelo, 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 tercera 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.

Por último, se destaca que el 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 en la dirección de medidas como la reciente inclusión de los negocios de la droga y de la prostitución, 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.

Tercera. Es necesario y urgente avanzar, a nivel global y local, hacia otra Cultura del Territorio y hacia otro Modelo de Desarrollo.

- a) Se necesitan nuevos valores y formas de ver e interpretar el mundo y el territorio.
- b) Han de potenciarse los cambios que permitan pasar de la economía especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia la economía verde, sostenible ambientalmente y más cooperativa y social.
- c) La Ordenación del Territorio debe 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.
- d) Debe evitarse una “judicialización de los conflictos” mediante nuevas formas de gobernanza, para no reiterar lo ocurrido con el urbanismo por la falta de colaboración entre las administraciones públicas, el ámbito científico y la sociedad civil.
- e) La Ordenación Territorial ha de apostar por el cambio de Modelo de Desarrollo potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas.
- f) El nuevo Modelo de desarrollo exige que la Ordenación del Territorio integre modelos de movilidad sostenible, rentabilizando con este objetivo las infraestructuras del sistema de transporte existentes.
- g) Sectores específicos como el 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 integrado.
- h) 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.

- i) 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 contrarriorrente de las recomendaciones de la UE en materia energética y ambiental.
- j) 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.
- k) La “infraestructura verde” local y supramunicipal, con particular referencia a las áreas inundables fluviales y a 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 urbano.
- l) 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, que, igualmente, deben ser sometidos a dichos procesos de Evaluación.
- m) Es imprescindible lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones de todo tipo: económico-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) y 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.

Ante el actual Cambio Global (social, económico, ambiental y político) cada territorio representa una posibilidad para un nuevo Modelo de desarrollo, que supere el tradicional enfoque basado exclusivamente en la artificialización, tecnificación y crecimiento a cualquier coste. El valor del patrimonio y la cultura (material e inmaterial) y el enfoque local para un adecuado aprovechamiento prudente y creativo de los recursos territoriales presentes, resultan elementos decisivos tanto para la resiliencia ante dicho Cambio Global, como para la búsqueda de alternativas ambientalmente y socioeconómicamente sostenibles. No obstante, hay que ser conscientes de la escasa valoración social de la problemática ecológica, 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 lejanos y demasiado formales, como el científico o el de Naciones Unidas. Todo ello lleva al error político de gran calado de obviar los graves riesgos que gravitan sobre el Planeta, que exigen unas políticas equilibradas que conjuguen posiciones democráticas con justicia social y perspectivas ambientales y territoriales. En este marco, los retos del futuro son ambientales, de sostenibilidad de la vida humana y de garantía de las bases materiales de la vida (la biodiversidad es un “seguro de vida para la vida”). Los modelos impuestos por la economía liberal, de intercambio desigual, 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 requiere cambiar el Modelo de desarrollo. Es por ello imprescindible una regeneración política que oriente la planificación económica 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 socialmente la riqueza, y apostando por una “austeridad

autolimitada” en el consumo individual. Por ello, 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, son objetivos irrenunciables, lo que implica definir y profundizar nuevos objetivos y visiones para cada territorio, aprovechando sus potencialidades y ventajas comparativas asociadas, para mantener el bienestar/buen vivir de toda la población del mismo, y la sostenibilidad ambiental del nuevo Modelo de desarrollo. 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, evitando conflictos por el espacio público, y promoviendo el surgimiento de la innovación del sujeto usuario y las “nuevas territorialidades” asociadas. Igualmente, resulta urgente impulsar proyectos I+D+I, así como la colaboración entre universidades, responsables políticos y 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. 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.

Sectores específicos (movilidad sostenible, urbanismo, turismo, la edificación, o el mundo rural) deben anticipar políticas territoriales que permitan superar el Modelo actual y avanzar hacia otro Modelo de Desarrollo integrado en cada uno de los sectores correspondientes, pese a que existen dificultades para ello de naturaleza diversa: económicas, sociales y políticas. 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 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.

El agua es un recurso esencial para la vida y es un activo de primera magnitud para la actividad productiva. Su adecuación a la sostenibilidad de los ecosistemas y al abastecimiento de la población es fundamental, debiendo asegurar la planificación hidrológica mecanismos eficientes y sostenibles económicamente, que hagan desaparecer la pobreza hídrica y la progresiva degradación del recurso. Desde la consideración del agua como input productivo, las tarifas deben asegurar la recuperación de costes de su puesta a disposición, e integrar en los mismos el saneamiento y la depuración, que permitan la reutilización del recurso, aguas abajo del vertido.

La previsión de fuertes subidas en el precio de la energía, pese a posibles descensos coyunturales de éste con motivaciones políticas y geoestratégicas, obliga a introducir mejoras en la eficiencia energética y en su correlato de emisión de gases de efecto invernadero; lo que exige considerar las condiciones biofísicas y climáticas y reducir las necesidades de movilidad por parte de la Ordenación Territorial, del urbanismo y de la edificación. Se puede reducir hasta en más de dos tercios el consumo domiciliario energético con diseños y medidas adecuadas. Y se destacan las ventajas de la ciudad compacta frente a la ciudad dispersa, desde la perspectiva de la eficiencia energética y

ambiental, y la urgencia en prever los cambios de modelo ante el previsible rápido incremento de los costes energéticos y del cambio climático.

El nuevo Modelo de desarrollo debe incorporar de forma específica el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona. En España existe una fuerte infrautilización del parque residencial urbano disponible, y tenemos calificado suelo urbanizable para cubrir las necesidades de un crecimiento tendencial de la demanda para los próximos 45 años. Adicionalmente, 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, imponen la de obtener recursos financieros, vendiendo su parque residencial a fondos buitres (caso de Madrid, por ejemplo).

La “infraestructura verde” local y supramunicipal, con particular referencia a las áreas inundables fluviales y a las zonas de afección de los temporales marítimos, debe concebirse como pieza positiva y estructurante de los sistemas territoriales y urbanos, integrándose con los “corredores naturales” y el sistema de caminos naturales, o vías verdes, que permiten un mantenimiento de los ecosistemas naturales y un acercamiento, educación ambiental y disfrute de la naturaleza, respectivamente.

El mantenimiento de 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, que, igualmente, deberían ser sometidos a dichos procesos de Evaluación. La nueva normativa aprobada en 2013 ha sido un paso atrás en el proceso de clarificación de estas imprescindibles Evaluaciones, aumentando la confusión de contenidos y procedimientos, y permaneciendo la ausencia de mecanismos eficaces de seguimiento ambiental. Un concepto fundamental para la sostenibilidad y 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 de infraestructuras y proyectos de fuerte impacto ambiental y territorial (fracking, afección a Red Natura 2000...). Es imprescindible lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones de todo tipo: 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) y 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. Estas evaluaciones son imprescindibles para las distintas políticas, planes territoriales, ambientales o urbanos, o para las actuaciones infraestructurales y de uso y explotación de recursos no renovables, como paso previo a la toma de decisión o aprobación y ejecución de los mismos. Adicionalmente, la constatación de que los recursos son limitados y de que va a ser muy difícil evitar una reducción de los fondos disponibles para la inversión pública, al menos en los próximos siete años, exigen recuperar un papel central para la evaluación de sus efectos y la correspondiente selección y priorización de inversiones en función de su rentabilidad socioeconómica y de su incidencia territorial y ambiental. En particular, las evaluaciones sobre el uso y gestión de los recursos han de ser objetivas y realizadas de forma independiente de unos Gobiernos que evidencian prácticas perversas favorecedoras de los poderes económico-financieros. Las redes de infraestructuras (transportes, agua, energía, residuos, etc.) deben dejar de ser un fin en sí mismas y recuperar para la priorización en su ejecución los criterios de utilidad (volumen de población beneficiada) y eficiencia (en términos de relación gastos/ingresos y costes/beneficios) de cada servicio proporcionado al usuario. Debe aprovecharse y mantenerse el patrimonio disponible, innovar en la gestión y suplir la tradicional política de oferta de infraestructuras (de transporte, hídricas, energéticas, etc.) por medidas de bajo coste y de gestión de la demanda. Y, por último, en la nueva

dinámica del Cambio Global, la integración de las infraestructuras y sus servicios, en y con el Patrimonio territorial (natural y cultural), aparece como la única vía eficaz de intervención.

Cuarta. El Patrimonio Territorial debe ser una de las bases del nuevo Modelo de Desarrollo Territorial.

- a) Territorio, cultura, patrimonio, paisaje, ambiente y economía deben manejarse con unidad de criterio a la hora de perfilar proyectos de desarrollo territorial.**
- b) En el medio rural la Ordenación Territorial debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, 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 territorial.**

El Patrimonio territorial disponible (natural, cultural, paisajístico y el denominado capital productivo) 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. El Patrimonio, natural, cultural y paisajístico, tiene que ser leído en clave territorial ya que no se puede explicar ni valorar sin entender las lógicas y los procesos de construcción social del territorio. 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. Las herencias son muchas y la diversidad de elementos patrimoniales también lo son, no resultando fácil identificar el patrimonio clave para entender y explicar la estructura de un territorio, definir sus potenciales de desarrollo, o qué da carácter a un paisaje, siendo compleja la búsqueda de nuevos usos que garanticen su conservación.

Es 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 o la producción urbanística de nuevo territorio. El reto está en saber utilizar los instrumentos disponibles o crear otros para incorporar los recursos patrimoniales, naturales, culturales y del capital productivo disponible, a nuevos modelos de desarrollo territorial, puestos al servicio de las necesidades sociales, superando 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.

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.

La integración del Patrimonio Natural en la Ordenación y Gestión Territorial es hoy indudablemente posible, porque disponemos de un conocimiento preciso para el análisis, la planificación y la gestión de dicho Patrimonio. El Patrimonio Natural no se puede aislar del entorno territorial y social donde se localiza, y 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. Debe integrarse en el marco de una planificación territorial que asigne un papel activo y positivo a los espacios protegidos en las estrategias y planes de desarrollo territorial participados y concertados, que en el caso de los espacios rurales, donde se localizan la mayor parte de los ENP, estos deben encuadrarse en el marco de políticas eficaces de recuperación rural y de protección activa de las zonas de montaña.

La Ordenación del Territorio debe superar 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 territorial. Tiene que dar respuestas a las necesidades y características de los diversos territorios, ya que los modelos de ocupación y uso son diversos, así como los sistemas de asentamientos, superando la dicotomía campo-ciudad, y trabajando en claves de complementariedad. Debe aprovechar las posibilidades crecientes que abren las comunicaciones y las tecnologías de la información, impulsando modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar sus programas de desarrollo con la consecución de una igualdad de oportunidades real para la población, y con los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del Patrimonio natural y cultural. Debe internalizar 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. La internalización debe ser territorial y económica. Así, las áreas urbanas deben internalizar sus efectos ligados a la contaminación (tratamiento de basuras, 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 la internalización se hace conscientes a los ciudadanos de las consecuencias del propio hecho urbano, y se ayuda a su toma en consideración de procesos de racionalización/ahorro, frente a la segregación espacial y discriminación que implican la externalización de los procesos urbanos más disfuncionales sobre población y áreas no beneficiadas por los mismos. Por último, los documentos técnicos tienen que ir acompañados de participación social, vinculando preservación y uso, buscando la apropiación social de los beneficios de la ordenación, y garantizando una plena implicación de comunidades y técnicos locales en la misma.

Quinta. **El Paisaje de calidad es un elemento directamente ligado al bienestar; 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) 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”.**
- b) 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.**

- c) Hay que introducir la consideración del paisaje como patrimonio en las políticas sectoriales y, con mayor motivo, en las territoriales, urbanísticas, patrimoniales y medioambientales.
- d) 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.

Es necesaria la puesta en marcha urgente de programas de regeneración urbana y territorial que corrijan el progresivo deterioro del paisaje por la transformación antrópica, e integren las nuevas perspectivas para la ordenación del territorio derivadas de la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, lo que exige dosis elevadas de sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del patrimonio territorial por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio. El Convenio Europeo del Paisaje ha dado coherencia al concepto del paisaje al generalizarlo y entenderlo desde una perspectiva territorial, pero existen dificultades en cómo lo asignamos valores que sirvan para considerarlo como patrimonio a preservar y transmitir a las generaciones futuras, ya que el paisaje es una construcción sociocultural dinámica y cambiante, en cuya transformación deben preservarse los elementos que le dan carácter y sirven para asignarle valores.

La “patrimonialización del paisaje” es una cuestión relevante no sólo en relación a su encaje en las políticas de patrimonio, sino también desde un punto de vista urbanístico y territorial, donde se realizan procesos de regulación y control sostenible de los procesos de cambio espacial. Son muy valorables experiencias que interrelacionan instrumentos de ordenación territorial o urbanística y el paisaje (Galicia; Zona Patrimonial de la cuenca minera de Río Tinto-Nerva; estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra; la Alhambra de Granada y el Valle del Darro, etc.). 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.

Sexta: Queda clara la necesidad de un nuevo enfoque para un nuevo desarrollo social, en el que la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben jugar un papel fundamental.

- a) 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.
- b) La recuperación urbana tiene que ir unida a la productiva y a la nueva “reindustrialización verde”, apostando por sectores punteros vinculados al conocimiento, y a la I+D+i.
- c) 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. Ámbitos como los de elaboración de las Agendas 21 locales son ámbitos especialmente adecuados para esta democracia deliberativa.
- d) Deben aprovecharse las oportunidades de las nuevas tecnologías para favorecer la democracia deliberativa y participativa.

- e) **Se destaca la necesidad de una mayor implicación y compromiso con los intereses generales de las administraciones públicas, tanto en el proceso de desarrollo como en el de financiación de las actuaciones de Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana.**
- f) **Es imprescindible la evaluación de resultados y realimentar métodos en la intervención territorial, ambiental y urbana, con la implicación proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos.**

La adaptación a las necesidades productivas de la Sociedad del Cambio Global, obligan a una nueva perspectiva, en la que el papel de la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben tener un rol fundamental como fundamentos para un nuevo desarrollo, con base a propuestas territoriales y urbanas alternativas que afronten los efectos perversos de la globalización que se manifiestan, en palabras de David Harvey, "tanto en procesos de gentrificación y especialización de áreas centrales como en los territorios periféricos donde la ciudad se disuelve".

La actuación sobre la ciudad consolidada debe 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 para abordar la ciudad como un todo funcional, con el objetivo de equilibrar y desarrollar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y físicas, impulsando a la vez una mayor eco-eficiencia ambiental. Hay que destacar que frente a este enfoque deseable, en el Congreso se ha destacado 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.

La "regeneración urbana" exige una presencia real de gobierno urbano de las actividades productivas, potenciando la vuelta de una "industria verde" a la ciudad, la innovación en la gestión (cooperativas de rehabilitación), la apuesta por sistemas urbanos complejos y diversificados (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, como una vía de vuelta a la ciudad compacta.

En los procesos de planificación, gestión y transformación debe buscarse una Participación ciudadana de abajo hacia arriba. Son los propios ciudadanos, junto a los políticos elegidos democráticamente, los que proyectan el futuro del territorio y la ciudad, y los objetivos de calidad para los mismos. Se debe incorporar a los ciudadanos en la tarea de construcción, gestión y conservación de su entorno, siguiendo, en particular, en el caso de las Agendas 21 locales los principios del Programa 21 de Río 92, que ya instituía claramente, en su artículo 28, la opción por dicha forma de participación. Para ello no es suficiente con informar, es preciso sensibilizar (favorecer su toma de conciencia) e implicar (corresponsabilizar) a la población en la salvaguarda de éste. Para favorecer la democracia deliberativa y participativa pueden utilizarse las nuevas tecnologías, teniendo en cuenta que los métodos y acciones disponibles para la participación es uno de los temas en los que más se ha avanzado en el último período, con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información. La posibilidad de incorporar los aspectos cualitativos frente, o sumados, a los clásicos indicadores cuantitativos; las capacidades técnicas para la mediación entre usuarios y administración, y sobre todo, el intento de construir soluciones y tomar decisiones de abajo hacia arriba son aspectos a potenciar superando su actual etapa de proceso básicamente experimental.

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. Por ello, es imprescindible la evaluación de resultados y realimentar métodos en la intervención territorial, ambiental y urbana con la colaboración proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos. La idea de proceso está cada vez más presente en este tipo de actuaciones, y particularmente 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 colaboración proactiva de técnicos, políticos y ciudadanos. Frente a esta necesidad, el análisis de resultados no existe prácticamente en ningún caso de los examinados en el Congreso; y se observan carencias importantes en los métodos de evaluación que deberán perfeccionarse y contrastarse.

Séptima. El buen gobierno (gobernanza) exige que la planificación y gestión territorial, urbana y ambiental aseguren mecanismos de concertación, colaboración y cooperación interadministrativa, interdepartamental y con la sociedad civil.

- a) **Deben promoverse una democracia y una planificación territorial menos tecnocráticas, más reales y eficientes, mediante el desarrollo de una adecuada y renovada cultura política y territorial.**
- 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) **El gobierno del territorio, como dimensión pública, requiere de un liderazgo político que permita la definición, de forma decidida, 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.**
- d) **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 la misma.**
- e) **Se demuestra más aceptable y eficiente un enfoque de planificación territorial estratégica, que considere la ordenación territorial como un proceso incremental, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva.**
- f) **Los Observatorios territoriales deben jugar un papel creciente en sistematizar e interpretar la información, 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.**

Desde el punto de vista de la actividad de gobierno, y junto a un necesario liderazgo de la política, debe avanzarse en una mayor y mejor concertación, coordinación y cooperación. Instituciones concernidas y formas de coordinación y cooperación entre ellas, pueden ser establecidas mediante foros o procedimientos formales que figuren recogidos explícitamente en la formulación de los planes territoriales, como en el caso de Navarra. Siendo éste un elemento necesario y fundamental, no resulta sin embargo suficiente ante la carencia de una adecuada cultura política y territorial, y de un adecuado código deontológico de todos los actores concernidos.

Nuevas prácticas de democracia y de planificación territorial menos tecnocráticas, más reales y eficientes, mediante el desarrollo de una adecuada cultura política y territorial, se han demostrado más eficientes para una mayor calidad de vida de la población. Por tanto cabe avanzar en su promoción. El neoliberalismo ha impuesto su hegemonía cultural con su noción de progreso basada en el mercado, y la democracia se ha debilitado, lo que exige crear nuevas vivencias e imaginarios colectivos. Ello implica un cambio antropológico, previa explicación de los procesos territoriales y ambientales vigentes. Resulta especialmente necesario recuperar objetivos o soluciones como las recogidas en anteriores Congresos, o lo expuesto en el Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio, tanto a nivel de ciudadanía como de tomadores de decisiones; apostando por el establecimiento de nuevos y reforzados puentes entre ambos y entre académicos, técnicos y expertos.

La consolidación de una nueva perspectiva en la Administración y Gestión Territorial y Urbana, debe apoyarse tanto en la dimensión conceptual revisada (el territorio como materia transdisciplinar) como en la integración de nuevas visiones ligadas a la complejidad de los sistemas territoriales y urbanos, al papel de los nacionalismos en la ordenación del territorio, al rol de las políticas de cohesión, o a las formas de participación e integración de los agentes sociales en la toma de decisiones. Así, por ejemplo, se considera muy conveniente establecer nuevos foros, frecuentes, de relación y acercamiento/discusión entre expertos y políticos (tomadores de decisiones) en materia de tendencias y procesos, y de ordenación/política territorial, así como la generalización de procesos de evaluación del impacto territorial de las políticas, planes y actuaciones que se pongan en marcha.

Se necesita un enfoque de planificación territorial estratégica que considere la ordenación territorial como un proceso incremental, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva. En su seno, deben potenciarse el papel de los “contratos” y “acuerdos”, y de la gobernanza y buen gobierno como mecanismos de intervención territorial. La integración del territorio en la política exige “coordinación institucional” e inversiones territoriales integradas (consideración conjunta del territorio-economía-inversiones integradas) al estilo de la actual Política Regional Europea. La simplificación o la desregulación deben sustituirse por “contratos” y “acuerdos” entre las partes que sirvan de base a nuevos procesos de gobernanza y buen gobierno territorial integrado.

El gobierno de la cosa pública no es tal sin un liderazgo de la política, volviendo de forma decidida a 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. Para la definición de este modelo de futuro, concertado, es necesario combinar coherencia con una mayor democracia, y la seguridad jurídica con nuevas formas de gobernanza territorial (entendida tanto, y especialmente, como proceso – acciones de gobernanza- como estructura –sistema de instituciones y procedimientos-); igualmente deben combinarse los métodos y técnicas de planificación más vinculantes con las de carácter más estratégico y participado, de manera que se permita garantizar una gobernabilidad territorial efectiva. Las políticas deben aplicarse y adaptarse a las necesidades del territorio, a efectos de promover un mayor equilibrio y justicia territorial, ahora ya no sólo entre grupos de ciudadanos, sino también entre regiones y espacios donde éstos viven. Al mismo tiempo, deben controlarse procesos desarrollados por los actores del territorio que se apropian del espacio, crean nuevas territorialidades y generan nuevas formas de gobierno y gestión para estos espacios, no siempre compatibles con los intereses generales. Para ello 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 la misma. La transparencia, información y posibilidad de auto-organización son elementos fundamentales a considerar en esa nueva forma de participación pública. La experiencia española, o la 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. Ante la falta de

una cultura territorial, urbanística y ambiental, suficientemente desarrollada, se propone la utilización de “foros abiertos” o de “comisiones específicas de base técnico-social” para ayudar a las tomas de decisiones.

Por último, el seguimiento 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, y la necesidad de introducir modificaciones en la planificación, en su caso, para corregir las desviaciones que se hayan producido respecto a los mismos. En la actualidad se dispone de instrumentos y tecnologías suficientes para seguir la evolución de las dinámicas territoriales, en sus dimensiones positivas y negativas, con soporte en las potentes bases de datos disponibles y en los sistemas de información territorial. En su conjunto, los resultados de su aplicación han sido muy variados, pero ya existen experiencias satisfactorias –destacadas en este Congreso- que pueden ayudar a servir de pauta para una actuación óptima. Por ello, se recomienda que los Informes incorporen Escenarios prospectivos a corto y medio plazo y las medidas que se consideren necesarias, en su caso, para adaptar los Objetivos y la planificación territorial y ambiental a los mismos. Además, la información, resultados y recomendaciones deben ser totalmente públicos y transparentes en sus fuentes, desarrollo e implicaciones. Y se considera recomendable constituir células de pensamiento y prospectiva sobre procesos, tendencias (a nivel español) y oportunidades (en especial a nivel europeo), y establecer rutinas y foros de discusión de los científicos y técnicos en la materia, con partidos y 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.

3. RELACIÓN Y REFERENCIA DE PONENCIAS/COMUNICACIONES PRESENTADAS AL 7º CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, POR ÁREAS TEMÁTICAS.

Las ponencias/comunicaciones que se recogen en el Cuadro siguiente pueden descargarse, atendiendo a la Referencia que se recoge, de la web de FUNDICOT (www.fundicot.org).

REF	TITULO PONENCIA O COMUNICACIÓN.	AUTOR/ES	AREA TEMÁTICA ASIGNADA
1	Del plan a la auto-organización: hacia una sociedad creativa y energética	- Aldert de Vries	A.- Antonio Serrano
2	La tenencia de la vivienda como Derecho Humano: Una breve reflexión sobre la proyección de los textos Internacionales en nuestro ordenamiento interno.	- María Luisa Gómez Jiménez	A.- Antonio Serrano
3	Exploring the influence of lifestyle and built environment factors on transport carbon dioxide emissions	- Carme Miralles-Guasch - Julio A. Soria-Lara - Oriol Marquet	A.- Antonio Serrano
4	Los espacios agrarios en la encrucijada de la ordenación territorial y urbanística. Análisis de la realidad catalana	- Anna Roca Torrent - Josep Montasell Dorda	A.- Antonio Serrano
5	Ocupación Real en el periurbano lechero de Girona, Catalunya	- Anna Roca Torrent - Cristina Tous de Sousa	
6	El papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras	- Raquel Rodríguez Alonso	A.- Antonio Serrano
7	La problemática ambiental de la variante de los santos de maimona en el estudio informativo de la A-66 Mérida-Zafra	- Emilio Francisco Sancha Navarro	A.- Antonio Serrano
8	Lineamientos básicos para el diseño de planes de manejo forestal en áreas naturales protegidas (ANP) del estado de México. El caso del Nevado de Toluca	- Juan Roberto Calderón Maya - Pedro Leobardo Jiménez Sánchez - Ana María Marmolejo Uribe	A.- Antonio Serrano
9	La integración de modelos de transporte urbano sostenible en la planificación territorial	- José Mª Feria Toribio	A.- Antonio Serrano
10	El modelo de ordenación territorial disperso y su repercusión sobre la hacienda local	- Patricia Fernández Aracil - Armando Ortuño Padilla	A.- Antonio Serrano
11	Planificación energética y territorial. Un binomio indisoluble en la Estrategia Energética 2050	- Susana Galera Rodrigo	A.- Antonio Serrano
12	La planificación espacial marina: una herramienta útil para diferentes ámbitos de aplicación	- Javier García Sanabria - J. Adolfo Chica Ruiz	A.- Antonio Serrano

REF	TITULO PONENCIA O COMUNICACIÓN.	AUTOR/ES	AREA TEMATICA ASIGNADA
		- Alfredo Fernández Enríquez	
13	Valoración del dominio público viario provincial de Granada para su rentabilización	- Alejandro Luis Grindlay Moreno - Fco. Emilio Molero Melgarejo - Miguel Huertas Fernández	A.- Antonio Serrano
14	Las leyes de (des)ordenación del territorio y de movilidad urbana (in)sostenible en el País Valencià	- Daniel Ibáñez Campos	A.- Antonio Serrano
15	La contaminación difusa de las aguas continentales. Insuficiencias en la aplicación de la normativa vigente	- Andrés Molina Giménez	A.- Antonio Serrano
16	La infraestructura verde como marco de gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana.	- José Sergio Palencia Jiménez - Rebecca Wade	A.- Antonio Serrano
17	Interpretación del sistema litoral como ámbito geográfico para la gestión integrada de áreas litorales (GIAL)	- M.L. Pérez-Cayeiro - J.M. Barragán, J. M. - J.A. Chica	A.- Antonio Serrano
18	Veinte años de protección de cauces en el litoral de la Región de Murcia (1994-2013). Evaluación de la eficiencia de las medidas de Ordenación del Territorio	- Alfredo Pérez Morales - Salvador Gil Guirado - Fernando M. García Martín	A.- Antonio Serrano
19	Patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas	- Raquel Rodríguez Alonso - Iván Rodríguez Suárez - Agustín Hernández Aja	A.- Antonio Serrano
20	Complejidad, evolucionabilidad y resiliencia urbana	- Javier Ruiz Sánchez - Berta Rисуño Muzás - Alvaro Ardua Urquiaga	A.- Antonio Serrano
21	La utilización de bases de datos de detalle en el análisis de la estructura y los recursos comerciales de un territorio, como medida de calidad de vida de la ciudad actual. Aplicación al estudio del municipio madrileño de Alcorcón	- José Miguel Santos Preciado - María Victoria Azcárate Luxán - María del Pilar Borderías Uribeondo	A.- Antonio Serrano
22	Perspectiva crítica sobre los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico y su replanteamiento en los Estudios Ambientales Estratégicos y los Análisis Técnicos de los Expedientes Ambientales	- Raoul Servert Martín	A.- Antonio Serrano
23	Identifying process-related barriers of EIA in Spanish transport planning	- Julio A. Soria-Lara	A.- Antonio Serrano
24	El crecimiento turístico en su repercusión sobre el bienestar social bajo el marco de la ordenación del territorio en la isla de Lanzarote	- Asenet Sosa Espinosa	A.- Antonio Serrano
25	De la búsqueda de los elementos que crean paisaje territorial identitario: el Valle de Alcadia y su entorno	- Fernando Allende Álvarez - Nieves López Estébenez - Gillian Gómez Mediavilla	B.- M.A. Troitiño
26	La religión como herramienta de puesta en valor del patrimonio y de desarrollo turístico. Manresa y la huella de San Ignacio de Loyola	- Joan Carles Llurdés i Coit	B.- M.A. Troitiño
27	Fresnedas trasmochadas del piedemonte y Sierra de Guadarrama: un recurso forestal patrimonial	- Nieves López Estébenez - Gillian Gómez Mediavilla - Fernando Allende Álvarez	B.- M.A. Troitiño
28	El patrimonio cultural de carácter religioso en la región de Los Altos de Jalisco, México	- María del Carmen Minguéz García - Rogelio Martínez Cárdenas	B.- M.A. Troitiño
29	El paisaje patrimonial del conjunto salinero del corredor Sigüenza-Atienza. Un activo para el desarrollo territorial de la comarca serrana	- Pedro Molina Holgado - Ana Belén Berrocal Menárguez	B.- M.A. Troitiño
30	La piedra en seco, una visión del territorio para preservar	- Rita Monfort Salvador	B.- M.A. Troitiño
31	Manifiesto UNIA: Si las áreas protegidas no son parte del territorio, ¿quién protege a las áreas protegidas?	- Carlos Montes del Olmo - Ignacio Palomo - Lourdes Soria	B.- M.A. Troitiño
32	10 años de la aplicación en España del convenio europeo del paisaje Innovación y motivación. Logros y temas pendientes	- Margarita Ortega Delgado	B.- M.A. Troitiño
33	Propuesta metodológica para la valoración de la calidad visual del paisaje	- Y. Pérez - D. Serrano - S. Saladié	B.- M.A. Troitiño
34	Patrimonio territorial y espacio de vida de los rancheros californios en la ruta de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS, México	- Daniel Rodríguez Ventura	B.- M.A. Troitiño
35	Patrimonialización del paisaje y desarrollo urbano en San Lorenzo de El Escorial	- Ester Sáez Pombo - Pilar Lacasta Reoyo - Gonzalo Madrazo García de Lomana	B.- M.A. Troitiño
36	Instrumentos para la ordenación, protección y gestión del paisaje forestal en el parque regional de Carrascoy y El Valle (Región de Murcia)	- Miguel Ángel Sánchez Sánchez, - Francisco Belmonte Serrato - Ramón García Marín	B.- M.A. Troitiño
37	Los paisajes culturales del Valle de Ricote (Región de Murcia) como espacios patrimoniales y recursos/productos turísticos	- Miguel Ángel Sánchez Sánchez, - Francisco Belmonte Serrato - Ramón García Marín	B.- M.A. Troitiño
38	La declaración de Reserva de la Biosfera de Terres de l'Ebre (Cataluña) como impulsor del capital territorial	- Cristina Tous de Sousa - Anna Roca Torrent - Joan Montesó	B.- M.A. Troitiño
39	Oportunidades para el desarrollo local en los paisajes que rodean la ciudad histórica de Toledo	- A. Vadillo González - P. Lacasta Reoyo - C. Sanz Herráiz	B.- M.A. Troitiño
40	El interés por el paisaje. Visiones naturalista, cultural y sintética	- Oscar Canalís Hernández	B.- M.A. Troitiño
41	Aproximación a los Impulsores Directos de Cambio en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio del litoral de Andalucía	- J. Adolfo Chica Ruiz - J. Manuel Barragán Muñoz - M. Luisa Pérez-Cayeiro	B.- M.A. Troitiño
42	Áreas de protección ambiental y los valores territoriales como la posibilidad de gestión en las unidades de conservación en Brasil	- Deisiane Delfino - Ángela Beltrame	B.- M.A. Troitiño
43	Crecimiento de la población en los espacios de la Red Natura 2000 en Galicia	- Pablo Fernández Somoza - Emilio Fernández Suárez - Gonzalo Méndez Martínez	B.- M.A. Troitiño
44	Sistemas de Información Geográfica para el análisis del comportamiento turístico de los visitantes de Girona	- Núria Galí Espelt - José Antonio Donaire Benito - Marcelo Royo Vela	B.- M.A. Troitiño
45	La Zona Patrimonial de la Cuenca Minera de Riotinto-Nerva como modelo de protección de un paisaje cultural	- Michela Ghislanzoni - Marcos Romero Dacal	B.- M.A. Troitiño
46	Identificación de recursos e hitos visuales en Andalucía mediante parámetros objetivos de visibilidad	- Michela Ghislanzoni - Manuel Bernal - Francisco Cáceres	B.- M.A. Troitiño
47	Modelo de Gestión Integral del Espacio Cultural de Chiquitos (Bolivia), Conjuntos Misionales Patrimonio de la Humanidad	- Cinthia Giménez Arce - Jorge Marcelo Vargas Pérez - Manuel de la Calle Vaquero	B.- M.A. Troitiño
48	El patrimonio industrial del agua, en la Cuenca de Segura. Recursos del Desarrollo Territorial	- José M ^a Gómez Espín - Encarnación Gil Meseguer	B.- M.A. Troitiño
49	La cooperación transfronteriza en el Pirineo. ¿Hacia el Parque Internacional de Los Pirineos?	- Antonio Jesús Gorriá Ipas - Federico Fillat Estaqué	B.- M.A. Troitiño

REF	TITULO PONENCIA O COMUNICACIÓN.	AUTOR/ES	AREA TEMATICA ASIGNADA
50	Patrimonio minero paisajístico, ¿recurso o estorbo? El caso de las escombreras Salinas de la Comarca del Bages (Barcelona)	- Joan Carles Llundrés i Coit	B.- M.A. Troitiño
51	Ocupación y cambios de ocupación del suelo en superficies artificiales. La expansión de los suelos artificiales en España	- Agustín Martín Espinosa - Pablo Fidalgo García	B.- M.A. Troitiño
52	Conjuntos urbanos históricos con el paisaje. Sobre el "Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra"	- Rafael Mata Olmo - Daniel Ferrer Jiménez	B.- M.A. Troitiño
	Huertos urbanos, huertos de ocio... Sostenibilidad y evolución del paisaje	- Rita Monfort Salvador	B.- M.A. Troitiño
54	Los espacios naturales protegidos en 2013: Estado de la cuestión y retos	- Marta Múgica de la Guerra	B.- M.A. Troitiño
55	Puesta en valor los recursos culturales de las áreas protegidas: promoción a través de un geoportail temático	- Javier Puertas Blázquez	B.- M.A. Troitiño
56	Aproximación al capital territorial del regadío: estudio comparado de tres canales multifuncionales de ámbito sur-europeo	- Sandra Ricart Casadevall	B.- M.A. Troitiño
57	Las salinas en el territorio: paisaje y patrimonio	- Emilia Román López	B.- M.A. Troitiño
58	La memoria de un paisaje grabado. Las canteras de marès, huella territorial del paisaje identitario de Mallorca	- Catalina Salvà Matas	B.- M.A. Troitiño
59	Patrimonial territorial y turismo en las Reales Fábricas de Riópar (Albacete): realidades, problemáticas y estrategias de actuación	- Miguel Ángel Troitiño Vinuesa - Libertad Troitiño Torralba	B.- M.A. Troitiño
60	La difusión de lo urbano: reflexiones sobre paisaje, patrimonio y ciudad	- Iván Velasco Romera	B.- M.A. Troitiño
61	La conservación activa del patrimonio cultural en medio rural como motor de desarrollo. El caso del conjunto histórico de Albarracín (Teruel).	- Claudia Yubero Bernabé - María García Hernández	B.- M.A. Troitiño
62	La importancia de los equipamientos y servicios universitarios en el suroeste de metropolitano de Madrid	- Vicente Luis Benito Molina - Guillermo Morales Matos	C.- Teresa Arenillas
63	El potencial de los Fondos Estructurales Europeos 2014-2020 como catalizadores de la Regeneración Urbana Integrada	- Patricia Molina Costa	C.- Teresa Arenillas
64	15 actuaciones para un urbanismo sostenible (revisión y actualización de 14 actuaciones para un urbanismo sostenible (2009))	- Rita Monfort Salvador	C.- Teresa Arenillas
65	¿Puede ser inteligente una ciudad sin espacio agrario? Las células alimentarias un nuevo concepto para repensar las relaciones ciudad-campo. El caso de la región metropolitana de Barcelona	- Josep Montasell Dorda - Sonia Callau Berenguer	C.- Teresa Arenillas
66	Realidad social y económica del área industrial de Villaverde: Una propuesta para su regeneración y renovación	- Isabel Ochoa - Ana Belén Berroca - Alicia López	C.- Teresa Arenillas
67	"Europa de las ciudades y de la ciudadanía"	- Gaia Redaelli	C.- Teresa Arenillas
68	La aplicación del artículo 10 de la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Posibles conflictos con la legislación urbanística autonómica	- M. Beatriz Romera Megías	C.- Teresa Arenillas
69	El patrimonio social como instrumento de apoyo a los nuevos modelos de desarrollo territorial. La participación ciudadana aplicada al ACA	- Miriam Alonso Naveiro	C.- Teresa Arenillas
70	Patrimonio Viario Periurbano. Nueva movilidad en la ciudad difusa. El caso de la península del Morrazo	- Martín Barreiro Cruz	C.- Teresa Arenillas
71	Notas para una historia de la rehabilitación urbana en España ó ¿qué bases históricas para qué "nuevo desarrollo"?	- María Castrillo Romón	C.- Teresa Arenillas
72	¿Ciudades intermedias? La conformación de un nuevo tipo de ciudades en España a lo largo del siglo XX	- Fernando Miguel García Martín	C.- Teresa Arenillas
73	El papel de los procesos cooperativos en la viabilidad de la regeneración urbana sostenible	- Francisco Javier González González - Susana Moreno Soriano - Grupo SC6	C.- Teresa Arenillas
74	Políticas de Regeneración y Rehabilitación Urbana en la CAPV. Evolución e impacto.	- Olatz Grijalba - Rufino Hernández	C.- Teresa Arenillas
75	Intervenir para multiplicar. La rehabilitación urbana de "El Barranco" como catalizador de nuevos procesos de transformación	- María Fernanda León Vivanco	C.- Teresa Arenillas
76	Crisis del modelo de acumulación, regeneración urbana y reindustrialización	- Francisco López Groh	C.- Teresa Arenillas
77	El valor de los eriales y zonas libres del norte de la ciudad de Madrid. Una oportunidad para la conservación de la biodiversidad urbana	- Pedro Molina Holgado - Ana Belén Berrocal Menárguez	C.- Teresa Arenillas
78	Evaluación de la justicia ambiental por distritos urbanos como base para un nuevo desarrollo. El caso de Barcelona	- Antonio Moreno Jiménez - Antonio J. Palacios García - Ana Mellado San Gabino	C.- Teresa Arenillas
79	El modelo T.O.D. (Transit Oriented Development). Experiencias y posibilidades de implementación en San Vicente del Raspeig-Universidad de Alicante	- Armando Ortuño Padilla - Patricia Fernández Aracil - Ana Melgarejo López	C.- Teresa Arenillas
80	Regeneración Urbana integral y participativa (RUIP): Metodología y herramientas	- Paisaje Transversal	C.- Teresa Arenillas
81	El Cabanyal-Canyamelar un conjunto histórico (des)protegido	- Pastor Villa, Rosa - María Petra Santisteban Cazorla - Jesús Rodríguez Pasamontes	C.- Teresa Arenillas
82	La recuperación de los patios interiores de manzana del ensanche de Barcelona, una alternativa para la reutilización del patrimonio urbano. La reconquista del espacio público de proximidad	- Teresa Pazos Ortega	C.- Teresa Arenillas
83	Polana Caniço Urban Renewal Project: apuntes críticos desde una experiencia de requalificación urbana en Mozambique	- Emanuele Pierobon	C.- Teresa Arenillas
84	Efectos territoriales derivados de la rehabilitación del patrimonio cultural del Centro Histórico de la Ciudad de México	- César Mauricio Salas Benítez	C.- Teresa Arenillas
85	El espacio libre metropolitano como fuente de servicios ambientales: una aproximación conceptual y metodológica orientada a la ordenación del territorio	- Jesús Santiago Ramos	C.- Teresa Arenillas
86	Escenarios de eficiencia energética basados en umbrales ambientales para la implementación de sistemas de metro ligero	- Julio A. Soria-Lara - Luis Miguel Valenzuela Montes	C.- Teresa Arenillas
87	Opciones estratégicas e instrumentos de diagnóstico para la mitigación urbana del cambio climático	- Luis Miguel Valenzuela Montes - Julio A. Soria-Lara - José Alfonso Gálvez Salinas	C.- Teresa Arenillas
88	Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público	- Colectivo Basurama - Alberto Nanclares da Veiga - Manuel Polanco Pérez-Llantada	D.- Ximo Farinós
89	Democracia participativa ¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92)	- Pelayo del Riego	D.- Ximo Farinós
90	De la región natural al paisaje cultural. Cartografía cultural y sistemas de información geográfica en ordenación del territorio	- Alfredo Fernández Enríquez - Manuel Arcila Garrido - y José Antonio López Sánchez	D.- Ximo Farinós
91	La comunicación cartográfica en planificación urbana y territorial como elemento clave para la participación ciudadana	- José Alfonso Gálvez Salinas - Luis Miguel Valenzuela Montes	D.- Ximo Farinós
92	Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana	-Eduardo García de Leonardo Tobarra	D.- Ximo Farinós
93	Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas	- María José García Jiménez	D.- Ximo Farinós
94	Planificación Participativa para un Planeta Resiliente. Experiencias recientes desde el	- Verónica Hernández-Jiménez	D.- Ximo Farinós

REF	TITULO PONENCIA O COMUNICACIÓN.	AUTOR/ES	AREA TEMATICA ASIGNADA
	Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT)	- Richard Hewitt	
95	La investigación socioecológica, retos y oportunidades. Un estudio de caso en Calvillo, Aguascalientes, México	- Antonio de Jesús Meraz Jiménez	D.- Ximo Farinós
96	La política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Políticas económicas y sociales para el desarrollo	- M.A. Merchand Rojas	D.- Ximo Farinós
97	Fortalecimiento Institucional y Planeamiento Urbano y Territorial en Makeni (Sierra Leona). Universidad y Cooperación	- Luis Perea Moreno - Natalia García Fernández - Adela Salas Ruiz	D.- Ximo Farinós
98	Las "Áreas de Oportunidad" en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial	- Esther Rando Burgos	D.- Ximo Farinós
99	La reconceptualización de la premisa jurídica de las bases estatales de la ordenación del territorio y el urbanismo por la sentencia del tribunal constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 que convalida la ley de suelo de 2007 y el texto refundido de 2008	- Ángel Sánchez Blanco	D.- Ximo Farinós
100	Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos	- Marian Simon Rojo - Nerea Morán Alonso, - Ana Zazo Moratalla	D.- Ximo Farinós
101	Conocer para valorar, valorar para proteger. La red de ciudades medias del centro de Andalucía Patrimonio Territorial Emergente.	- Blanca Del Espino Hidalgo - María Teresa Pérez Cano - Lourdes Royo Naranjo - Eduardo Mosquera Adell.	C.- Teresa Arenillas
102	Los paisajes ordinarios y su valoración patrimonial como estrategia hacia la sostenibilidad territorial.	- Francisco José García Fernández, - Blanca Del Espino Hidalgo	B.- M. Á. Troitiño
103	Integración de aspectos de turismo y patrimonio en las Directrices de Ordenación Territorial del noroeste de la Región de Murcia	- Herminio Picazo Córdoba - Mercedes Millán Escriche	A.- Antonio Serrano
104	Unidad de explotación familiar agraria, memoria y representación: implantación territorial y paisaje patrimonial en la raya portuguesa	- Esther Isabel Prada Llorente	B.- M. Á. Troitiño



VII CIOT madrid 2014

27,28, y 29 de noviembre de 2014

VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
7th International Congress for Spatial Planning



FUNDACIÓN
CONAMA



Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Geografía
Universidad Complutense de Madrid

