

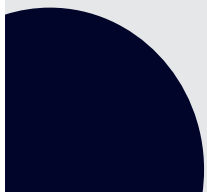
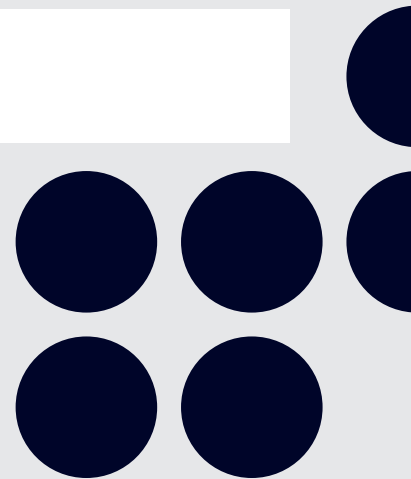


# Conferencias



# CONFERENCIA

Juan Verde Suárez





JUAN VERDE

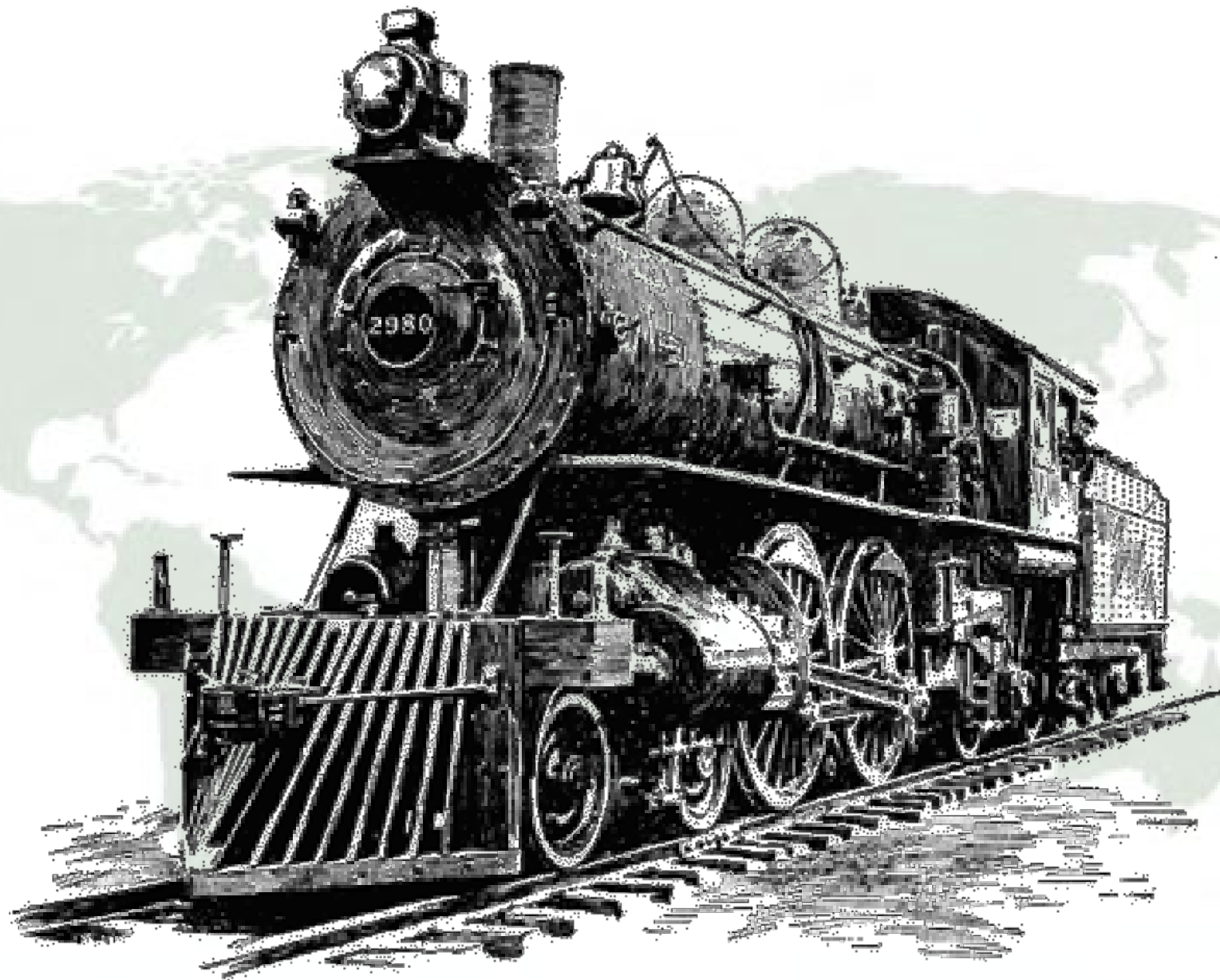
# LA REVOLUCIÓN VERDE:

*Cambio climático y sostenibilidad*

---

Juan Verde

Cantabria– 13 de marzo de 2019



# Ideas Principales

1

El debate se ha acabado; el cambio climático es real.

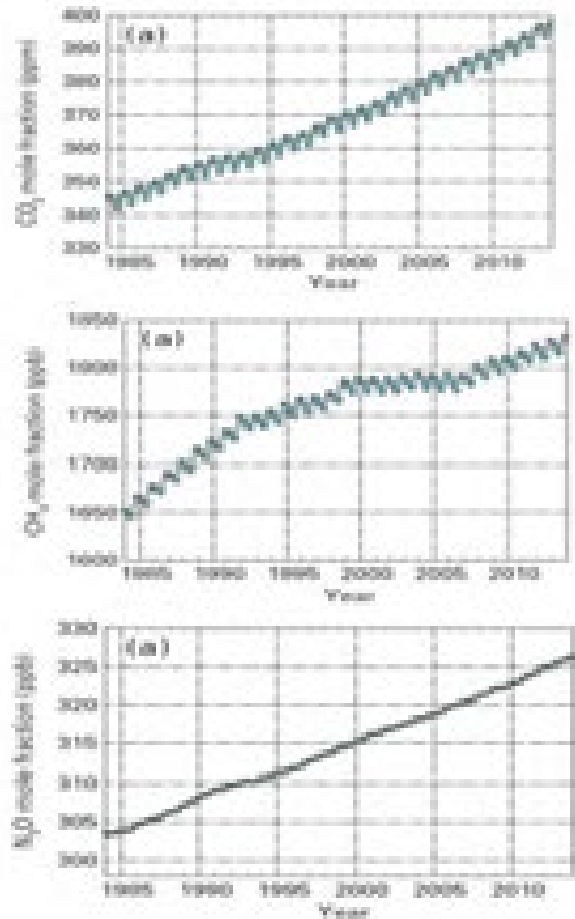
2

Estamos ya en una transición hacia una economía y sociedad de bajas emisiones. (*Follow the money*)

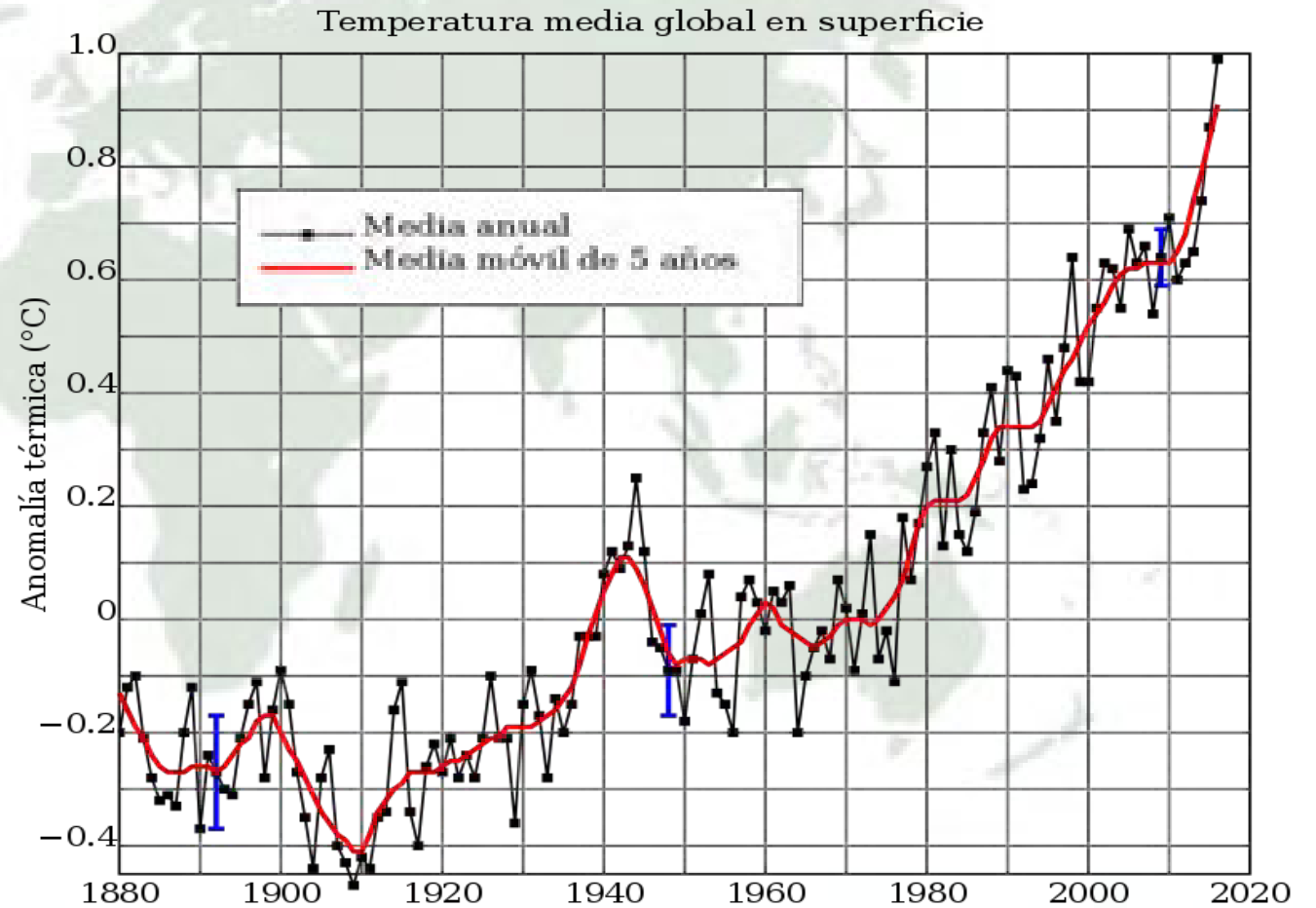
3

Estamos viendo ya una explosión sin precedentes en el desarrollo de la innovación y las tecnologías limpias. Esto genera grandes oportunidades de negocio, desarrollo e inversión para los gobiernos y los emprendedores.

# Correlación de Gases de Efecto Invernadero

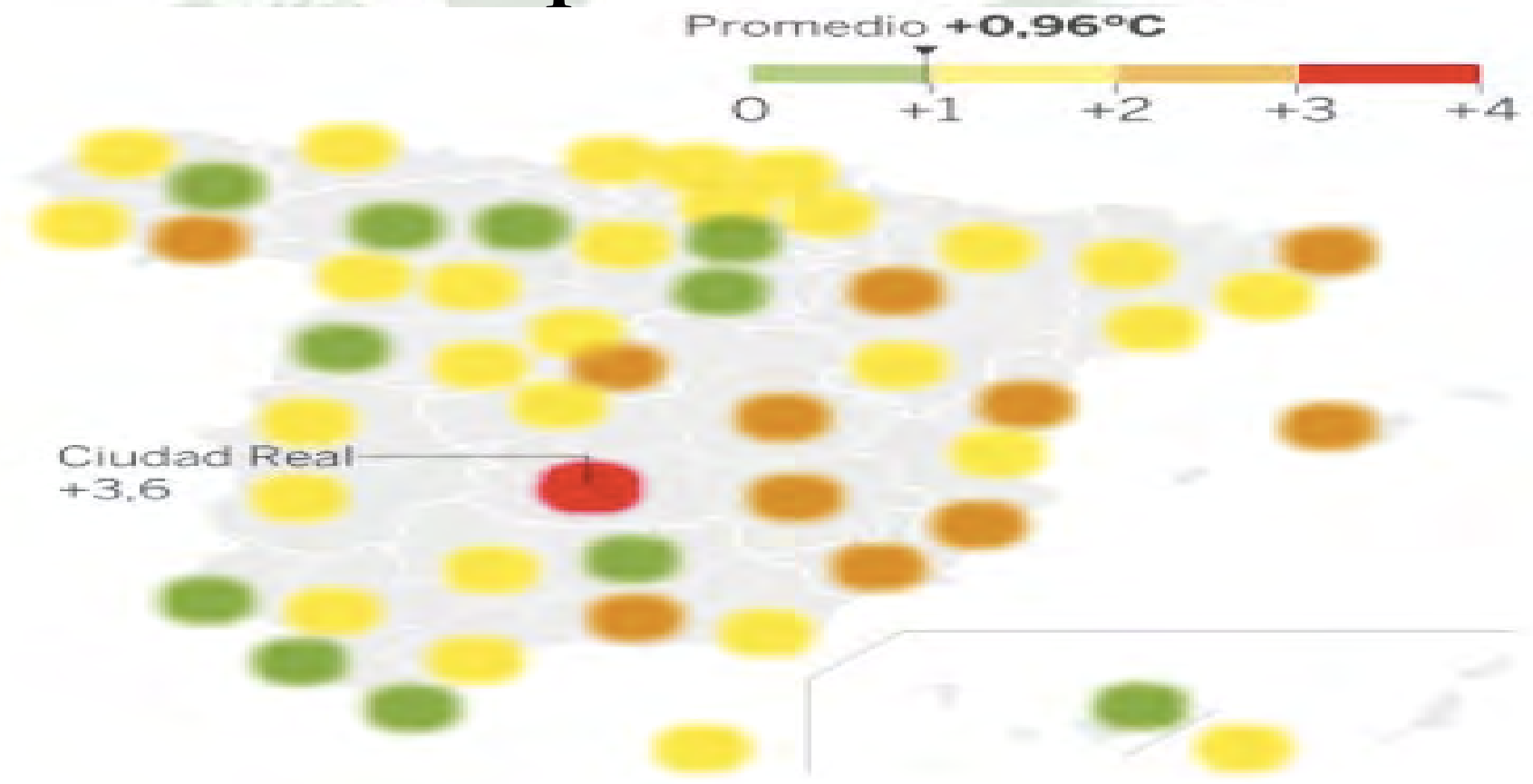


Fuente: Organización Meteorológica Mundial



Fuente: Nasa GISS, 2010

# La temperatura en las ciudades españolas aumenta el doble que la media mundial



Fuente: El País

# Retos



Aumento Población

Demanda energética

Restricciones de Combustibles Fósiles

Escasez de agua

Residuos industriales

Emisiones de CO<sub>2</sub>

Preocupación ambiental



# Ideas Principales

1

El debate se ha acabado; el cambio climático es real.

2

Estamos ya en una transición hacia una economía y sociedad de bajas emisiones. (*Follow the money*)

3

Estamos viendo ya una explosión sin precedentes en el desarrollo de la innovación y las tecnologías limpias. Esto genera grandes oportunidades de negocio, desarrollo e inversión para los gobiernos y los emprendedores.

# Índice Nex Energías Limpias

Clean Energy Stock Performance  
**NEX vs NASDAQ & S&P 500**  
 2004 – 2018 YTD



Source: Bloomberg New Energy Finance

# Nuevas inversiones: Energías limpias vs Petróleo

RÉCORD EN  
INVERSIÓN



Note: Total values include estimates for undisclosed deals. Includes corporate and government R&D, and spending for digital energy and energy storage projects (not reported in quarterly statistics). Excludes large hydro.

Source: Bloomberg Intelligence, Bloomberg New Energy Finance

# En 2017 la inversión verde superó \$1.3 trillones

JUAN VERDE

*\$287 mil millones*

Energías Renovables

*\$2.5 mil millones*

Almacenamiento de Energía

*\$388 mil millones*

Construcción Verde

*\$288 mil millones*

Transporte Urbano Sostenible

*\$160 mil millones*

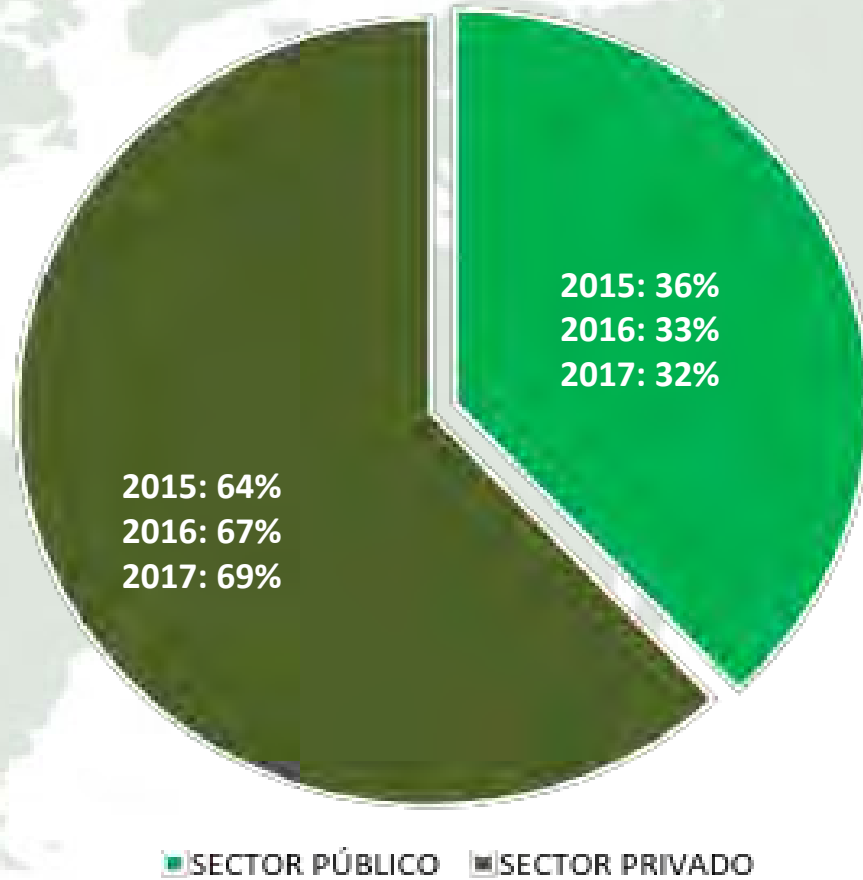
Gestión de Residuos Municipales

*\$23 mil millones*

Tratamiento de Aguas

Fuente: Creating Markets for Climate Business: An IFC Climate Investment Opportunity Report

# Inversión en Economía Verde: Pública vs. Privada



**Fuente:** Bloomberg Intelligence, Bloomberg New Energy Finance

# Ideas Principales

1

El debate se ha acabado; el cambio climático es real.

2

Estamos ya en una transición hacia una economía y sociedad de bajas emisiones. (*Follow the money*)

3

Estamos viendo ya una explosión sin precedentes en el desarrollo de la innovación y las tecnologías limpias. Esto genera grandes oportunidades de negocio, desarrollo e inversión para los gobierno y emprendedores.

# Competitividad e Ideas Globales



*“Los EE.UU lideraron la economía mundial en el siglo XX porque lideraron la innovación. Hoy la competencia es más intensa, el reto es más difícil, y es por eso que el país que lidere la carrera de la innovación en el siglo XXI liderará también la economía mundial...”*

**- Presidente Barack Obama**

# Las empresas más grandes del mundo hoy y hace 10 años

Clasificación de empresas por su capitalización bursátil entre 2007 y 2017



## Competitividad e Ideas Globales

- Las 5 empresas más competitivas del 2017 son todas líderes de tecnología e innovación
- Las 5 empresas son de origen norteamericano

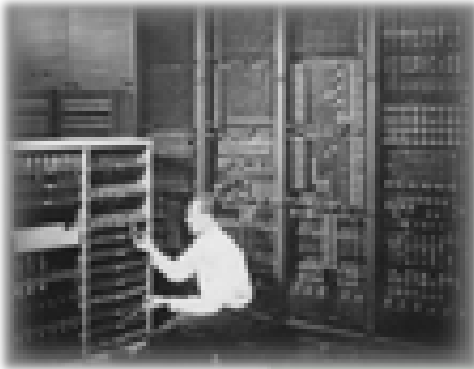
Price de cierre del 28 de junio del 2007 y el 8 de septiembre de 2017.  
\* Facebook comenzó a cotizar en Bolsa en 2012.  
Fuente: Bloomberg





# El caso del pen drive

JUAN VERDE

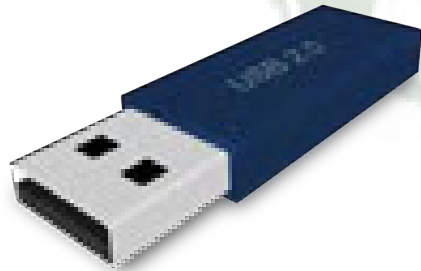


Hoy un pen drive de 5 gigabytes cuesta \$5

Hace 15 años costaba \$5,000 dólares

Hace 30 años costaba \$120 millones de dólares

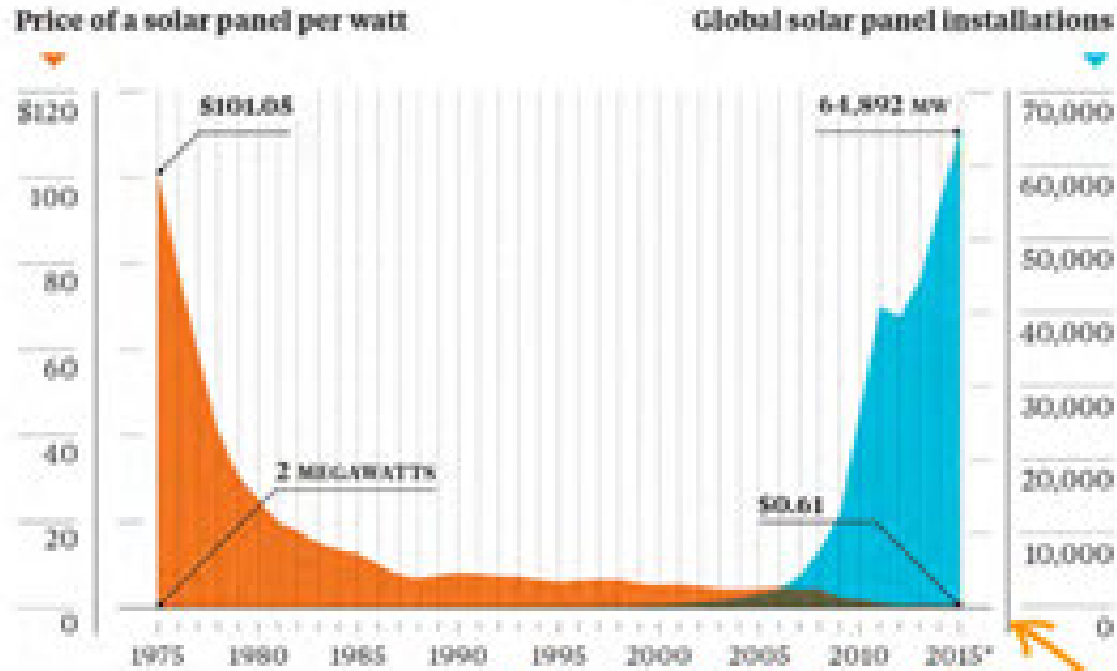
**¡La innovación reduce los precios y aumenta la competitividad!**



# Descenso de los Precios: Turbinas de Viento y Paneles Solares

## Solar on Fire

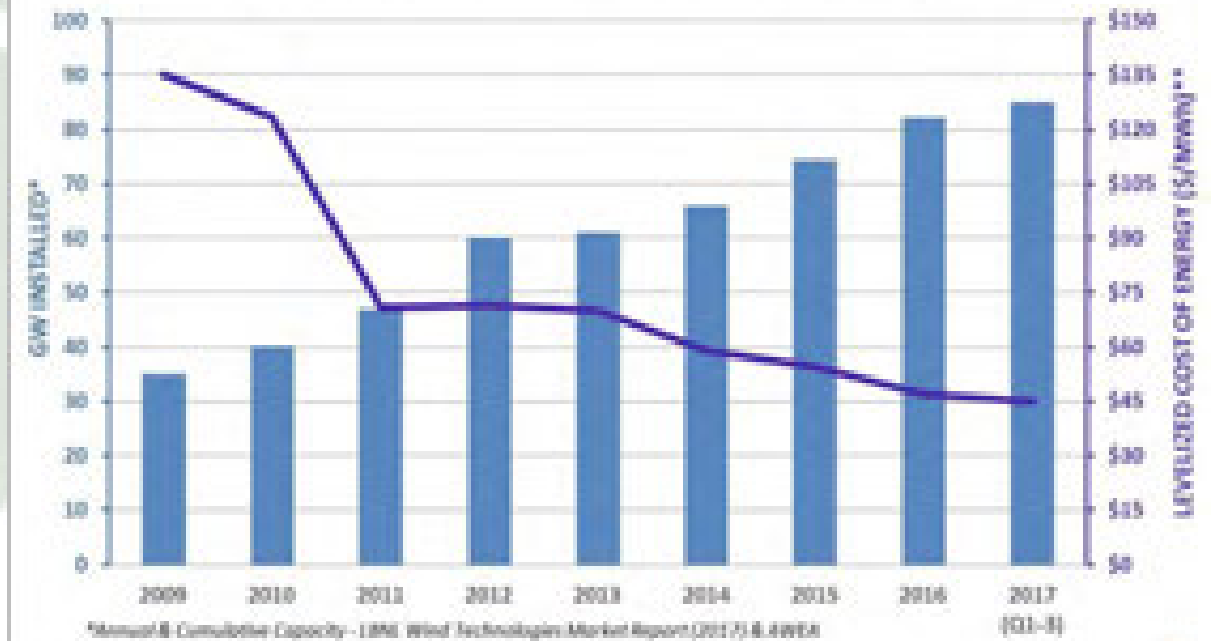
As prices have dropped, installations have skyrocketed.



Down to \$0.37 in Late 2017

\*Source: Solar Modeling, Earth Policy Institute, www.earthpolicy.org

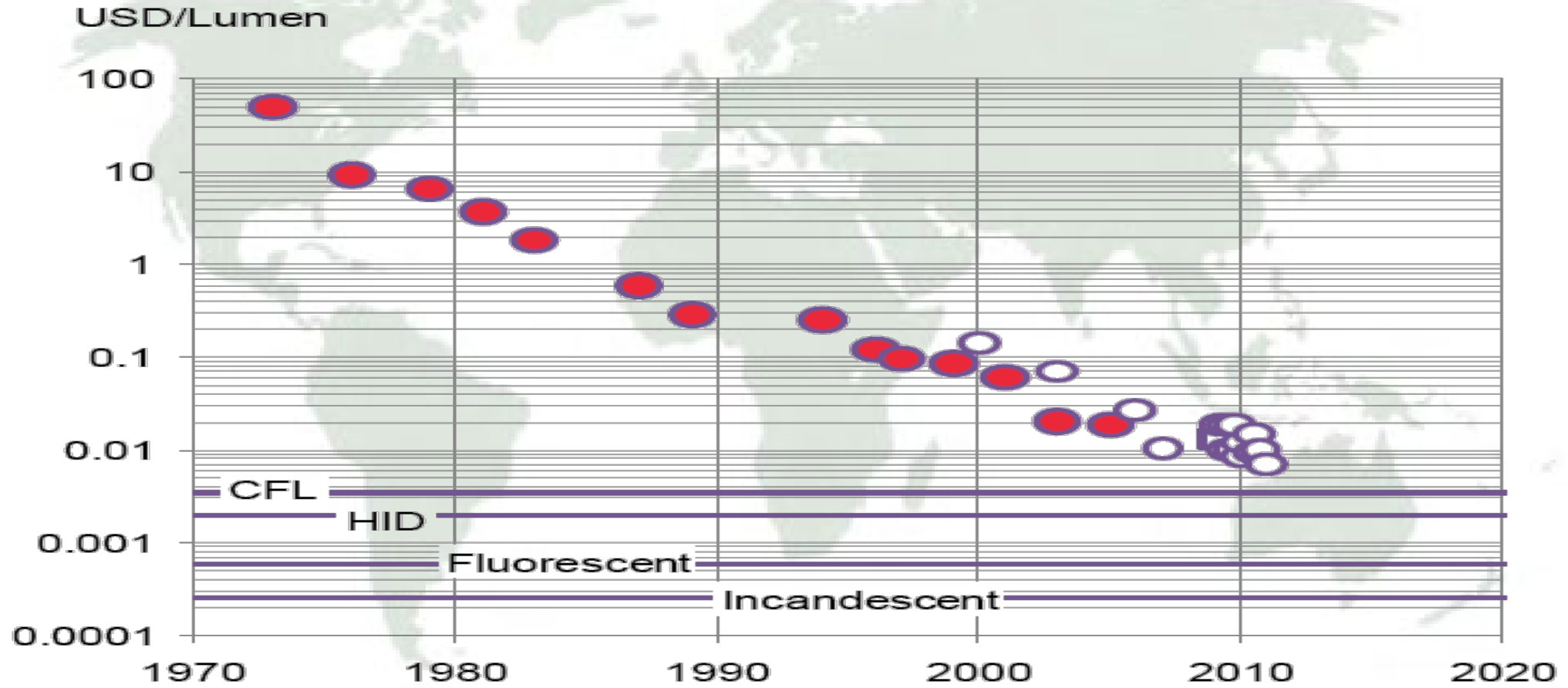
## ONSHORE WIND DEPLOYMENT AND COST



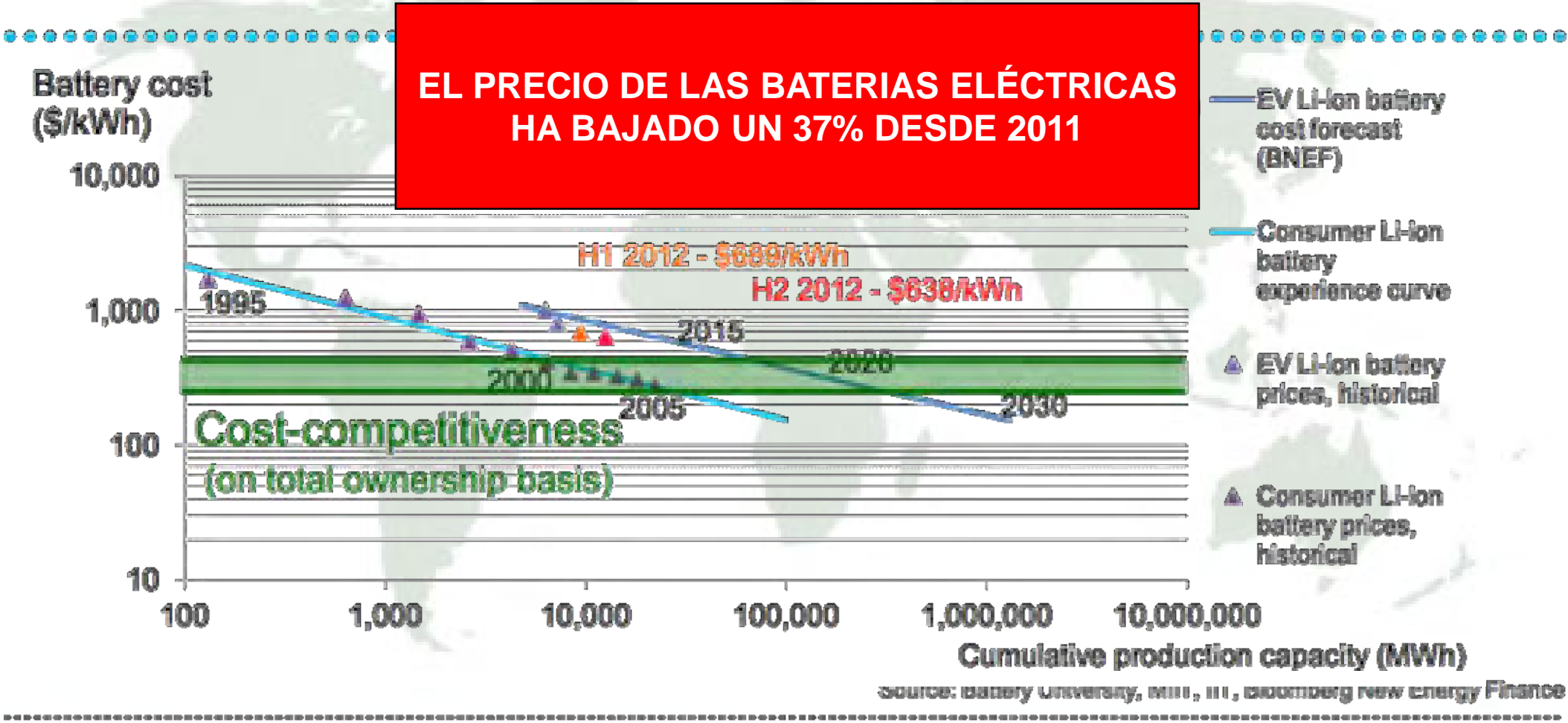
\*Annual Global Cumulative Capacity - 1996, Wind Technologies Market Report (2017) B.49954 market reports (2017 Q1-Q2)  
\*\*LCOE - Lazard's Levelized Cost of Energy Analysis (2009-2017), avg. of Nighttime figures



# Precios Históricos de Bombillas LED



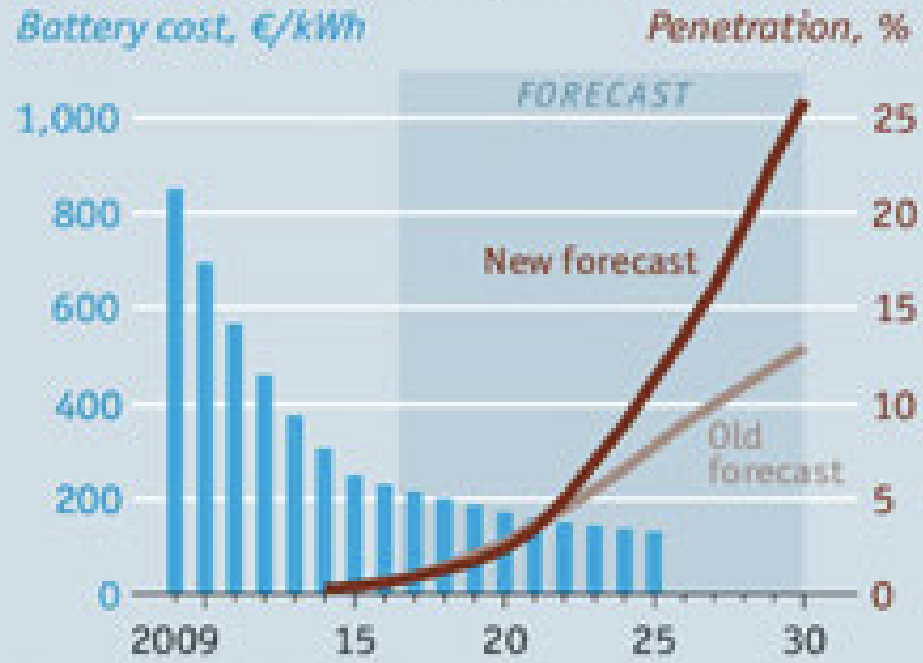
# Coste de las Baterías de Vehículos Eléctricos



# La Era del Vehículo Eléctrico

## Sparks fly

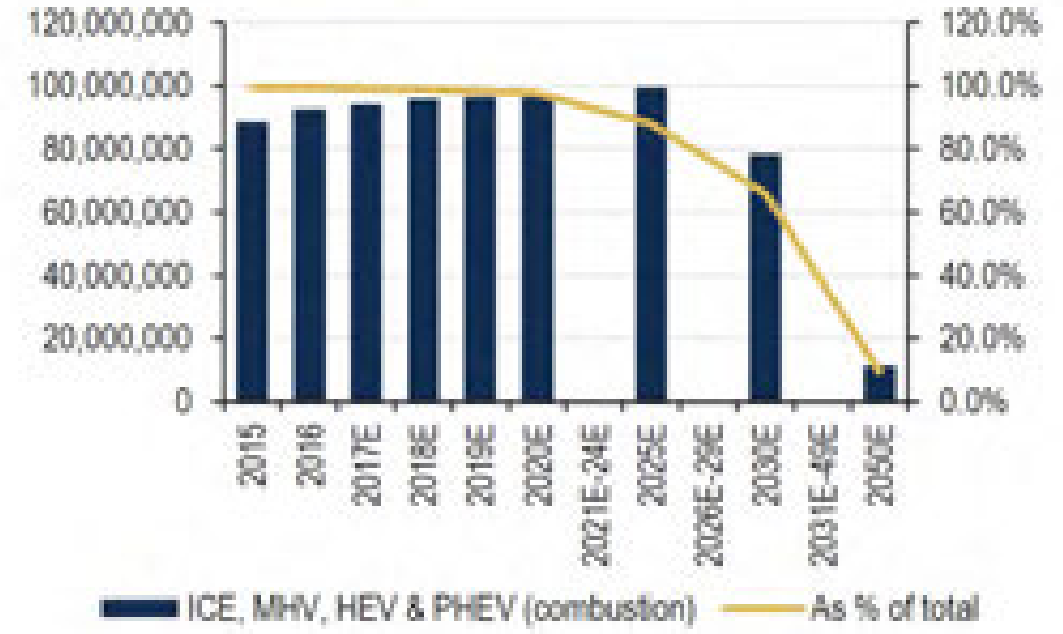
Battery electric vehicles, worldwide



Sources: Exane BNP Paribas; UBS

Economist.com

Chart 12: The % of vehicles with some form of combustion engine is projected to reduce from ~99% in 2017 to ~10% in 2050



Source: LMC, BofA Merrill Lynch Global Research estimates

# La Era del Vehículo Eléctrico



**Coches eléctricos en el mercado según OECD/IEA:**

- 2017: 2 millones
- 2020: 56 millones

Source: Bloomberg New Energy Finance, images various.

Notes: Not exhaustive. (?) Range is estimate

# Eficiencia Energética

- Adaptando un edificio para que sea más eficiente se ahorra un 50% en el consumo de energía y un 40% en el consumo del agua.
- El consumo fantasma de los aparatos eléctricos “roba” anualmente entre el 7% y el 11% de la electricidad de los edificios.
- Ejecutando las recomendaciones de la Agencia Internacional de la Energía se podría reducir hasta en un 17% el consumo mundial de energía.



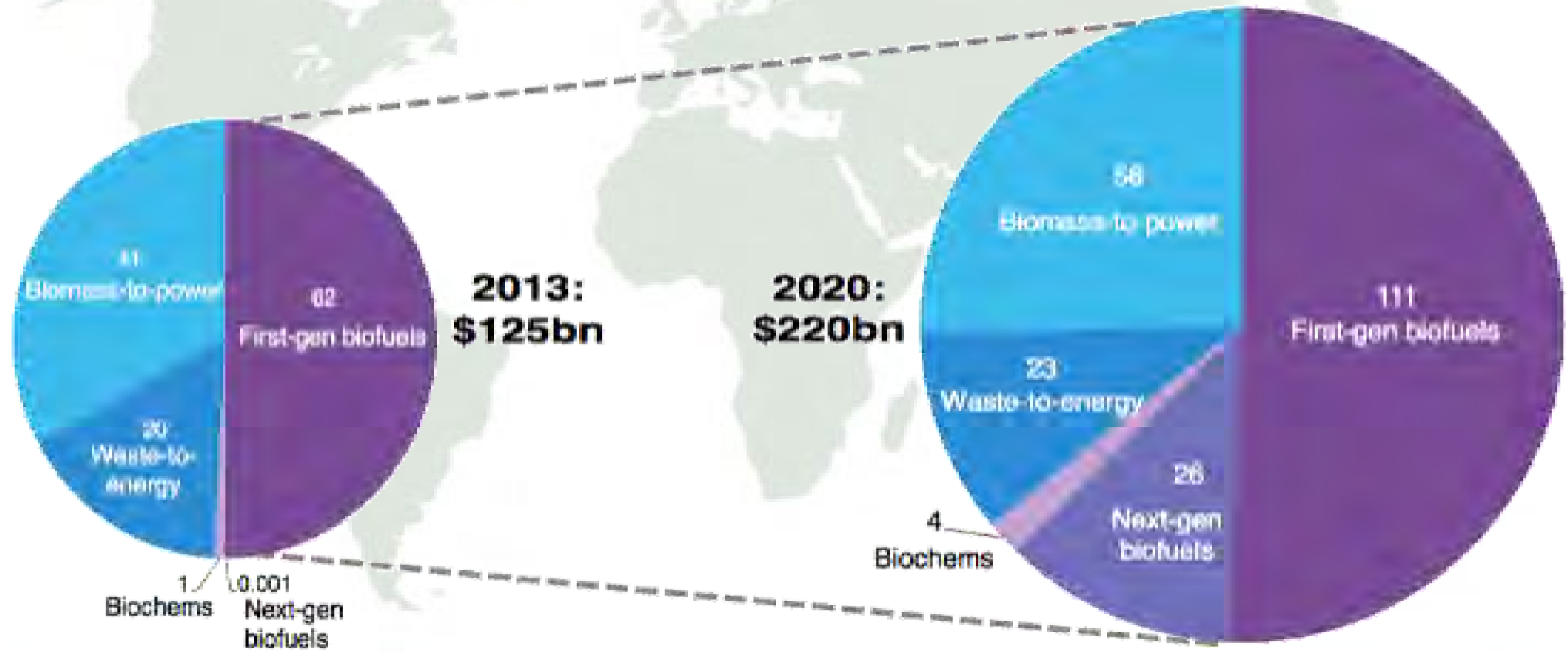
La eficiencia energética libera recursos para invertir en el desarrollo y las entidades que apuestan por estos sectores aumentan su competitividad y mejoran su economía.

# Eficiencia Energética





# El Mercado de los Biocombustibles: 2013 y 2020



# Nuevo perfil del turista



- Viajeros experimentados
- Conocedor del buen servicio
- Cuenta con más tiempo libre
- Está altamente informado
- Tiene nuevas razones para viajar:
  - Turismo cultural
  - Turismo de salud
  - Turismo de naturaleza
  - Turismo deportivo
  - Turismo de aventura

# El auge del turismo sostenible



- Las ciudades que logran adaptarse al turista que exige conciencia con el medioambiente son las vencedoras.
- A medida que la relación entre el turismo y el cambio climático gana más atención pública mundial, se da un cambio en el modelo de consumo del turista.
- El turista ya no quiere sentirse como turista, quiere sentirse como un “local” aunque sea temporariamente.
- 52% de los turistas eligen su destino según el impacto ambiental

# Efectos locales del turismo sostenible



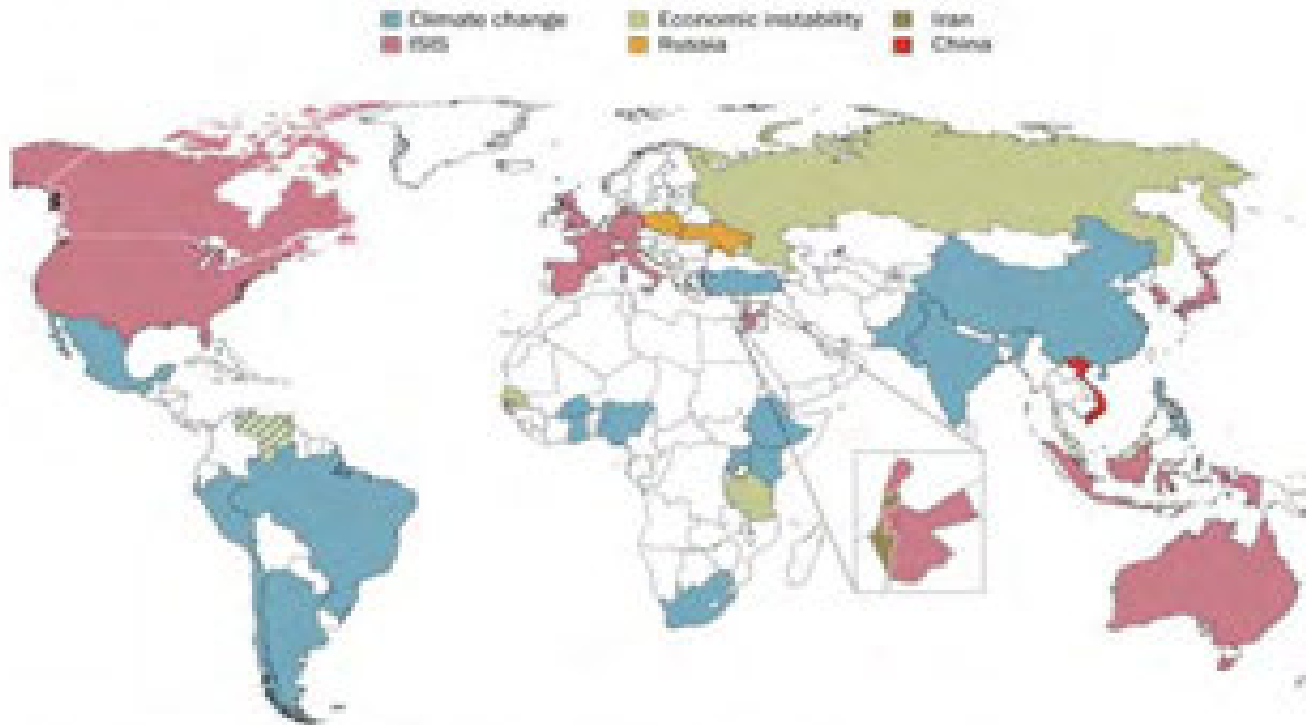
● El desarrollo de una infraestructura que no solo fomentará actividades económicas, pero que tendrá un impacto positivo en la vida de la comunidad.

- Transporte
- Energía
- Agua y saneamiento
- Salud

# Encuesta Mundial: *La población ya ha elegido*

## Greatest Threats around the World

Top concern



Note: In Malaysia and Venezuela, both climate change and economic instability are top concerns.

- El cambio climático es ya la **primera preocupación mundial** dentro de los desafíos globales, según pone de relieve una encuesta realizada por el **Centro de Estudios Pew**.
- La población considera que el cambio climático es la primera amenaza de nuestro tiempo.
- Las regiones más preocupadas son África, América Latina, y Asia.

# Amenazas en el 2018

## Las mayores amenazas que nos depara 2018

Ranking de los riesgos más probables y de mayor impacto a nivel mundial en 2018\*

● Medioambiental ● Tecnológicos ● Otros

### Riesgos más probables

- #1  Fenómenos meteorológicos extremos
- #2  Desastres naturales
- #3  Ciberataques
- #4  Fraude o robo de datos
- #5  Fracaso de las políticas para frenar el cambio climático

### Riesgos de mayor impacto

- #1  Armas de destrucción masiva
- #2  Fenómenos meteorológicos extremos
- #3  Desastres naturales
- #4  Fracaso de la mitigación y adaptación al cambio climático
- #5  Crisis de agua

\* Basado en los resultados de una encuesta realizada entre el 28 de agosto y el 1 de noviembre de 2017. Los participantes tuvieron que evaluar siguiendo una escala de 1 (poca probabilidad/mínimo impacto) a 5 (muy probable/impacto catastrófico).

Fuente: Foro Económico Mundial (FEM) – Global Risks Perception Survey 2017–2018



# La percepción del consumidor



El 92% preferiría productos ecológicos al mismo o menor precio.

Un 85% de los consumidores a nivel global consideran que las compañías y los gobiernos deberían tener una implicación activa en solventar los problemas medioambientales.

Un 53% de los consumidores a nivel global estarían dispuestos a pagar hasta un 10% por productos producidos de forma sostenible.

El 44% castigaría a las empresas irresponsables con el medioambiente.

Source: Nielsen: "Global Consumers are willing to put their money where their heart is [ . . . ]"

# Ideas principales

1

El debate se ha acabado; el cambio climático es real.

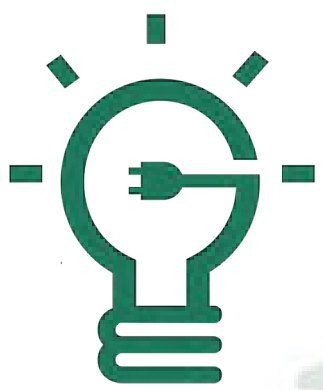
2

Estamos ya en una transición hacia una economía y sociedad de bajas emisiones. (*Follow the money*)

3

Estamos viendo ya una explosión sin precedentes en el desarrollo de la innovación y las tecnologías limpias. Esto genera grandes oportunidades de negocio.





# Reflexiones

JUAN VERDE

¿Qué cambios debe haber en el urbanismo y la ordenación del territorio frente al cambio climático?

¿Cómo nos replanteamos las políticas sobre el patrimonio cultural como elementos de desarrollo? (*Follow the money*)

¿Cómo se transformarán las ciudades ante los nuevos retos de eficiencia energética y movilidad?

¿Dónde están los nuevos yacimientos de rentabilidad? Y, ¿cómo valorizo mi entorno para maximizar el bienestar? (*Follow the money*)

¿Cómo me posiciono como líder en el área de la sostenibilidad y garantizo el éxito?

# Cronos vs. Kairos

---



*vs.*



A faint, light green world map is centered in the background of the slide. At the top center, the name 'JUAN VERDE' is enclosed in a dark green rectangular box with a white border.

JUAN VERDE

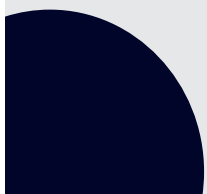
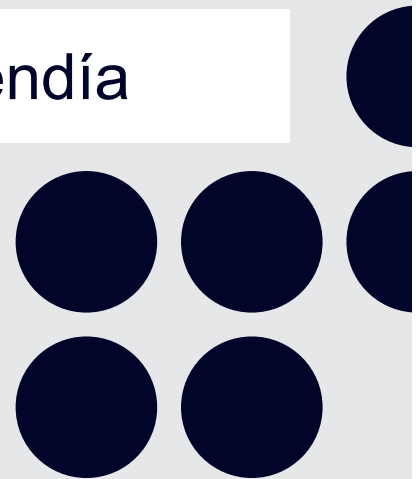
**¡MUCHAS GRACIAS!**

---



# CONFERENCIA

Francisco González Buendía



## MESA REDONDA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA EN LAS CCAA.

La encrucijada actual de la Ordenación del Territorio y Urbanismo.  
La necesidad de abordar profundas y verdaderas reformas legislativas

*Francisco González Buendía\**

*\*Director General de Urbanismo de Cantabria*

En esta intervención, y antes de dar paso a los participantes en la mesa redonda, me gustaría realizar unas reflexiones sobre la problemática actual y las dificultades por las que, a mi juicio, pasan hoy en día la ordenación del Territorio y el urbanismo y la absoluta necesidad de abordar profundas reformas legislativas que traten de revertir la situación actual.

La **primera reflexión** sería sobre la excesiva fragmentación de la ordenación del territorio en nuestro País.

Es evidente que la ordenación territorial y el urbanismo se encuentran afectados, como muchos otros ámbitos y disciplinas, por los profundos cambios sociales y económicos que se han venido produciendo en los últimos tiempos.

Antes de nada, me gustaría advertirles que estas reflexiones introductorias que iré exponiendo en el tiempo concedido se apoyan en las diversas perspectivas que, mi trayectoria vital, me han permitido abordar estas materias. En primer lugar, como funcionario público municipal responsable del urbanismo; en segundo lugar, como gestor político y responsable del urbanismo y la ordenación del territorio en los ámbitos autonómicos, en Asturias y en Cantabria; en tercer lugar, como abogado integrante, y asesor jurídico, de equipos redactores de planeamiento y, en cuarto lugar, y, el más importante, como un ciudadano más, afectado por las decisiones que puedan ser adoptadas en los diseños de los espacios territoriales urbanos.

Pues bien, desde estas cuatro perspectivas vitales ya les anuncio, y así lo podrán comprobar, que mi personal visión y mi posición es, en diversos aspectos, crítica con la situación actual.

Realizada esta advertencia introductoria, y volviendo a la primera reflexión enunciada, sobre la excesiva fragmentación actual de la ordenación del territorio en nuestro País, pienso que cada vez es más necesario que la cohesión regional, que debe ser el objetivo de la ordenación del territorio en nuestras Comunidades Autónomas, se engarce con actuaciones de cohesión territorial entre regiones que tenga como objetivo un criterio de lógica racional que haga que nuestro País pueda ser competitivo con otros países o regiones de su entorno.

Ya en el año 2.000, época en la que ejercía la responsabilidad de la ordenación del territorio y urbanismo en Asturias, como Director General, y, en seguimiento de los postulados y de las estrategias territoriales europeas elaboradas y expuestas en Postdam, mayo de 1.999, Tampere, octubre del mismo año y Hanovre, año 2.000, señalaba que era necesario que las regiones se dotaran de Planes Territoriales Regionales y que éstos estuvieran conectados con unos deseables Planes Territoriales Nacionales para eliminar duplicidades y coordinar las perspectivas de desarrollo entre regiones próximas o insertas en los mismos corredores infraestructurales. Por último, estos Planes Territoriales Nacionales tendrían que estar alineados con la Estrategia Territorial Europea que constituía el plan de desarrollo territorial de la Unión Europea. Este deseable y quizás utópico planteamiento de macroplanificación territorial debería trasponerse a la planificación de nuestras Comunidades Autónomas y, concretamente, para el caso de la de Asturias, señalaba, en el referido año 2.000, que el Principado de Asturias, en el marco del Esquema de Desarrollo Espacial Comunitario debería ir hacia una estrategia de planificación territorial regional. Eje fundamental de esta estrategia planificadora sería la de configurar una gran área urbana de rango regional como activo fundamental en el proceso de integración de nuestro sistema urbano en el común territorio europeo y que sería asimismo clave para el desarrollo económico de la Región. Y defendía que el Principado reunía todos los requisitos para acudir a este modelo, al disponer de una población de un millón de habitantes, de los cuales 800.000 se concentran en un área central formada por 18 municipios. Articulando debidamente las condiciones existentes para ir formando este proyecto de Área Central —sin olvidar sus conexiones con las alas occidental y oriental de la Región—, se podría lograr el objetivo de constituir una potente y competitiva área metropolitana, o como yo denominé entonces, y acuñé, este sintagma, una «CIUDAD-REGION».

Por lo que he leído, y seguro que de ello nos hablará, el Director General actual de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias, el Principado está abordando intensamente la tarea de articular una potente Área Metropolitana, centrando, fundamentalmente su trabajo, en el área central de Asturias. En todo caso pienso que las Comunidades Autónomas y, sobre todo las uniprovinciales, deberían avanzar en la consecución del objetivo de articular y construir verdaderas Ciudades- Regiones.

Las Comunidades Autónomas, crisis aparte, han experimentado unos grandes desarrollos en sus infraestructuras, especialmente en las de comunicaciones, lo que ha posibilitado que hoy, en muchos casos, ya no se tenga que hablar de distancias en kilómetros, sino en tiempos de desplazamientos. Hoy, creo, con convencimiento, que hay que avanzar por este concepto de Ciudad-Región. Debemos intentar que las Regiones o Comunidades se configuren como territorios de verdadera cohesión social, económica y cultural en los que se ordenen los enclaves preexistentes ya potentes de por sí, y que denominamos áreas metropolitanas, y se potencien, y a la vez ordenen, las zonas más desfavorecidas de aquellas, regiones o comunidades.

En todo caso de poco o nada valdrá el trabajar en esta línea de cohesión regional si no la engarzamos con actuaciones de cohesión territorial entre regiones y, en este sentido, sinceramente, soy poco optimista.

Las Regiones o Comunidades han hecho la guerra por su cuenta y amparándose en la distribución constitucional y estatutaria de competencias, y sin tener en cuenta ningún criterio de lógica racional, como podría ser el de la distancia entre ellas, o su posición estratégica en el conjunto del País, o sus habitantes o, en definitiva, sus necesidades reales, se han lanzado a una enloquecida carrera para disponer del mayor número de infraestructuras posibles. No hay Región o Comunidad que se precie que no reclame un AVE, o todas las autopistas posibles, o grandes puertos, las costeras, o aeropuertos, o áreas logísticas (que se confunden a menudo con simples polígonos industriales).

Al no existir ese marco de referencia de escala superior, como podría ser el Plan Territorial Nacional, es muy difícil que España como país, en su conjunto, tenga una mínima lógica territorial que le haga ser competitivo con otros países o regiones de su entorno.

Una **segunda reflexión** y, en este caso referida al urbanismo fundamentalmente, se refiere a su complejidad y opacidad y las dificultades por las que atraviesan los Planes Generales de Ordenación Urbana, su principal herramienta.

En efecto, como he tenido ocasión de publicar recientemente, desde hace tiempo, y por muchas y variadas circunstancias, se ha perdido el norte de lo que debería ser el objetivo prioritario y fundamental del urbanismo, es decir, el diseño de nuestras ciudades, esa necesaria visión global sobre sus desarrollos y distribución de usos, ya que los árboles de lo técnico no nos dejan, a menudo, ver el bosque del modelo político de la ciudad en la que queremos vivir.

En efecto, los profesionales y gestores que estamos relacionados con el tema, con demasiada frecuencia, nos perdemos en esos árboles técnicos utilizando complejos lenguajes y términos urbanísticos sólo accesibles en el reducidísimo ámbito de nuestro entorno y absolutamente ininteligibles para el ciudadano, que ha de ser el verdadero actor y protagonista y el que ha de beneficiarse, o sufrir, las decisiones que se adopten. Tal parece que existe un interés profesional en enturbiar el asunto para que las soluciones a los problemas únicamente provengan, como digo, de unos pocos especialistas.

¿Y cuál es el resultado o la consecuencia inmediata de este esotérico, por lo complejo, enfoque? Pues, indudablemente, una total y absoluta opacidad en una materia tan delicada como es esta y por tanto una absoluta falta de transparencia. En efecto, la transparencia que debe presidir la gestión de lo público y sobre todo en unos tiempos en los que, como los actuales, hemos asistido a tantos episodios de corrupción, en muchos casos urbanística, debe ser uno de los objetivos fundamentales a lograr.

Pero ha de ser una transparencia real, ya que ¿de qué nos sirven los procedimientos de información pública, tan profusamente regulados en nuestras leyes estatales y autonómicas, tan teóricamente garantistas, si lo que se expone es muchas veces absolutamente incomprensible, o no refleja adecuadamente las consecuencias que se derivarán en su momento de las propuestas que se plantean?

Una derivada de esta consecuencia y, en definitiva, de la falta de una transparencia real, no es otra que la de que el urbanismo queda, de algún modo, reservado a los propietarios de suelo que comparecerán en los procedimientos con sus asesores especializados para velar por sus propios intereses y para comprobar, en definitiva, como «queda lo suyo».

Indudablemente, mientras no logremos un urbanismo realmente transparente seguiremos asistiendo a episodios de tráficos de influencias y no podremos evitar que se siga abonando el terreno para que la corrupción siga campando a sus anchas.

Pero es que, además, a todo esto, se añaden las dificultades con las que hoy nos encontramos para plasmar en los Planes Generales de Ordenación Urbana, nuestro modelo de ciudad.

Estos documentos, que son las principales herramientas de las que hoy disponemos para lograr este objetivo de diseño territorial municipal, se han convertido en documentos poco realistas por lo que a su elaboración se refiere. Alguien, con un pesimismo realista, se ha referido a su elaboración como una misión imposible.

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

De este modo, la elaboración de un Plan General de Ordenación Urbana se convierte en una especie de endemoniado juego de la oca, en el que en lugar de avanzar se retrocede hasta llegar a caer en el pozo, o hasta volver a la casilla de salida.

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

Si a esto añadimos una cierta rigidez en alguna de las decisiones de nuestros Juzgados y Tribunales a la hora de examinar los recursos que se plantean contra las aprobaciones de estos planeamientos y que suelen fundamentarse en los defectos de forma de los mismos, la consecuencia será el frecuente dictado de sentencias anulatorias, con fundamento, en un buen número de casos, en esos invocados defectos de forma. Obviamente, a nuestros jueces no les queda más remedio que aplicar esas normas que introducen en los procedimientos de elaboración de los Planes Generales de Ordenación Urbana tanta complejidad, que se corresponde con la necesaria de observancia de tantos y tantos aspectos sectoriales.



Una **tercera reflexión**, es que, como he titulado esta intervención, hoy, la ordenación del territorio y el urbanismo se encuentran en un encrucijada que aconseja profundos cambios legislativos que traten de acabar con la complejidad introducida en estas materias ante la aparición en el panorama legislativo de una gran cantidad de leyes, tanto de ámbito estatal, como autonómico, que las han afectado, leyes ambientales, procedimentales, de organización de los sectores públicos y por supuesto, una propia y enrevesada legislación urbanística, tanto autonómica como estatal.

Estas leyes, han de tener como objetivo fundamental la simplificación y la claridad, y han de estar dirigidas a conseguir los objetivos claramente demandados hoy por la sociedad: la accesibilidad de los servicios para toda la población y la movilidad sostenible, medidas efectivas y realistas para el fomento de la renovación y regeneración urbana de nuestras ciudades, la colaboración efectiva de nuestras Administraciones, la participación real de la ciudadanía en los procesos de elaboración de los planeamientos, la descarga y aligeramiento de nuestros planes generales para que se pueda apreciar en ellos el diseño territorial por el que han optado, muchas veces “escondido” entre multitud de compleja documentación técnica que impide apreciarlo y, por supuesto, dejar claro, que la ordenación y el territorio son funciones públicas cuya titularidad y responsabilidad corresponde a las Administraciones Públicas.

La Consejería competente en la materia a la que estoy adscrito como Director General de Urbanismo, ha trabajado muy duro en esta legislatura y ha elaborado dos instrumentos muy potentes y que pretenden aportar las soluciones a los problemas que, hasta aquí, he expuesto, desde las competencias autonómicas. Por una parte, una nueva y completa Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, cuyo Anteproyecto ha sido finalizado y ha superado todos los trámites y obtenidos todos los informes jurídicos favorables para posibilitar su conversión en Proyecto de Ley y ser sometido al Parlamento de Cantabria, cuando políticamente, el Consejo de Gobierno lo tenga a bien, y un potentísimo y también ya elaborado, Plan Regional de Ordenación del Territorio de Cantabria, cuyo responsable es el Director General de Ordenación del Territorio y Evaluación Urbanística de Cantabria, la otra Dirección General competente en la materia y cuyo Director y compañero de la Consejería intervendrá a continuación y tendrá ocasión de exponer y presentar.

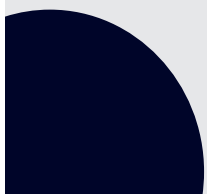
Una **cuarta y última reflexión** que introduzco es que poco habrá de solucionarse en la ordenación del territorio y el urbanismo, si cada actor no es consciente y asume el papel que le corresponde: a) Los políticos, siendo conscientes de su fundamental papel de servicio público, dejando a un lado su cortoplacismo habitual, y ejerciendo un verdadero liderazgo político en algo esencial, como es el modelo de ciudad, para el disfrute y bienestar de los vecinos en general. b) Los funcionarios públicos, deberían ser conscientes que deben aportar las soluciones adecuadas y legales para que se puedan llevar a cabo los objetivos marcados por los políticos que representan a los ciudadanos que les han votado. Deben buscar las soluciones, no los problemas para cada solución. c) Los profesionales redactores de los planeamientos, deberían limitarse a cumplir los encargos políticos, ofreciendo soluciones técnicas para llevar a cabo los diseños de ciudad elegidos y no erigirse en los protagonistas de los planeamientos. Deberían ser los que plasmaran en soluciones técnicas las opciones políticas que sólo a los

ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, corresponde adoptar.  
d) Y, los ciudadanos, participando activamente en la elección de los modelos y siendo conscientes de los costes de todo tipo, ambientales, sociales, económicos etc. que cada opción ha de suponer, para lo cual, los líderes políticos, habrán tenido que ejercer una adecuada y completa didáctica.



# CONFERENCIA

José Manuel Lombera Cagigas



## **MESA REDONDA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El PROT como referencia de planificación integrada para Cantabria

*José Manuel Lombera Cagigas\**

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

### **RESUMEN**

El Plan Regional de Ordenación Territorial es el instrumento de planificación territorial de más alto rango de Cantabria. Por ello, y como planificación moderna que es, debe concebirse como una planificación integral e integrada; de todo el territorio y para todo el territorio, que considere todos los aspectos que inciden de modo fundamental en su desarrollo económico, ambiental y social; respetuoso con las competencias de las diferentes áreas y distintas escalas de la Administración, pero que opere como marco de referencia común para todas ellas.

El PROT es un ejemplo de buen Plan que mejora las posibilidades en la aplicación de políticas de desarrollo urbano, de paisaje, de transporte, de cambio climático, de gobernanza, de cambio de modelo productivo, de desarrollo rural, o de gestión de riesgos y servicios ecosistémicos.

### **ABSTRACT**

The Regional Plan for Spatial Planning (PROT as its Spanish acronym) is the mechanism for territorial planning with the highest status in Cantabria. In addition to this, it is a modern planning which should be conceived as integral and integrated of the whole territory and for the whole territory. A planning which considers every aspect that fundamentally impacts in the economic, environmental and social development, respecting the responsibilities and powers of the different sectors and levels in the public administrations. Nevertheless, it articulates the common reference framework for all of them.

PROT is an example of a good plan which improves the chances in the implementation of policies for urban development, landscape, transport, climate change, governance, changes in the production model, rural development, risk management or ecosystem services.

## **PALABRAS CLAVE**

Ordenación territorial, planificación integrada, modelo territorial, desarrollo urbano, paisaje, transporte, gobernanza, cambio climático, infraestructura verde, desarrollo rural.

## **KEYWORDS**

Spatial planning, integrated planning, territorial model, urban development, landscape, transport, governance, climate change, green infrastructure.

## **1. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL E INTEGRADA**

En el mundo globalizado e interdependiente que nos toca vivir, buena parte del desarrollo e innovación requiere contar con una masa crítica, lo que favorece la concentración, las alianzas y los posicionamientos estratégicos a largo plazo. Por otro lado, cada comunidad y territorio ha de desarrollar sus ventajas competitivas o sus factores de complementariedad en el entorno en que se desenvuelve.

Nada de esto se produce por el libre albedrío, ni guiándose por el tacticismo cortoplacista. Solo las sociedades capaces de concebir estrategias de largo alcance, focalizarse en objetivos claros y convertirlos en proyecto colectivo, transforman su presente en un futuro de mayor bienestar y mejor posición relativa.

Por eso también en Cantabria necesitamos un plan que posibilite que las actuaciones estratégicas para la Comunidad Autónoma sean fruto de la planificación y de la previsión, para la consecución ordenada de nuestros objetivos. Dotado, a su vez, de la flexibilidad y mecanismos que permitan su acomodación a las coyunturas y a las necesidades temporales, o a las adaptaciones derivadas de las incógnitas e incertidumbres presentes.

El Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT) es el instrumento de planificación territorial de más alto rango de Cantabria, establecido por nuestra Ley de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria en 2001, y llamado a cumplir ese papel.

La planificación territorial, en los tiempos actuales, debe alejarse de visiones reduccionistas, que la concebían como una política sectorial más, que no se inmiscuía en los campos de ciertas políticas sectoriales que tradicionalmente han tenido mucho peso, aun cuando pudieran inducir transformaciones territoriales extraordinarias y cuyas consecuencias tenían la capacidad de afectar a otras políticas o al potencial futuro de los diferentes territorios; o como una mera herramienta para la identificación y protección de espacios con valores ambientales; menos aún para proceder a una regulación discontinua del territorio, que excluya de la ordenación ámbitos por el hecho de ser urbanos, espacios protegidos o por que cuenten con una legislación propia de planificación. Una planificación moderna debe ser una planificación integral e integrada, de todo el territorio y para todo el territorio, que considere todos los aspectos que inciden de modo fundamental en su desarrollo económico, ambiental y social; respetuoso con las competencias de las diferentes áreas y distintas escalas de la

Administración, pero que opere como marco de referencia común para todas ellas.

Por eso el PROT, en lugar de atender a un esquema de planificación especializada por áreas competenciales, estancas y necesitadas de mecanismos de interrelación, se rige por un principio de planificación integrada. Integración que se produce a varios niveles; como marco de referencia para la formulación y ejecución coordinada de las diferentes políticas sectoriales del Gobierno de Cantabria; como facilitador de los mecanismos de cooperación y coordinación de las diferentes Administraciones, Estatal, Autonómica y Local; y como instrumento de gobernanza, gobernanza que ya se ha puesto en práctica durante su misma elaboración, a lo largo de más de dos años de arduo trabajo por parte de un numeroso, experto y multidisciplinar equipo, que se ha apoyado en un proceso de participación ciudadana amplio, abierto y dinámico, como nunca antes se había llevado a cabo en Cantabria y considerado ejemplar.

### **1.1. Modelo territorial del PROT**

La primera plasmación de la buena gobernanza –en cuya práctica hemos creído firmemente y que hemos defendido con determinación- fue identificar, con los expertos y representantes sociales e institucionales de las diversas sensibilidades e intereses, las consecuencias y peligros derivados de una inadecuada o inexistente planificación y política de ordenación territorial, así como señalar desde el inicio los retos de futuro para Cantabria, a cuya superación han de contribuir el territorio, su planificación y la adecuada ordenación de sus usos. Fruto del consenso, se pueden relacionar como ejemplo de dichos retos los siguientes:

- Mejorar la posición estratégica de Cantabria en el contexto español y europeo.
- Contribuir al cambio de modelo productivo (nuevo modelo de crecimiento).
- Estructurar y reequilibrar el territorio regional (un territorio inclusivo y equitativo).
- Orientar las políticas de vivienda, el modelo de ciudad y un desarrollo urbano que mejoren el bienestar de los ciudadanos.
- Conseguir un territorio más sostenible, como respuesta al reto del cambio climático.
- Conservar y poner en valor el patrimonio territorial de la Comunidad Autónoma.
- Mantener un medio rural activo y habitado.

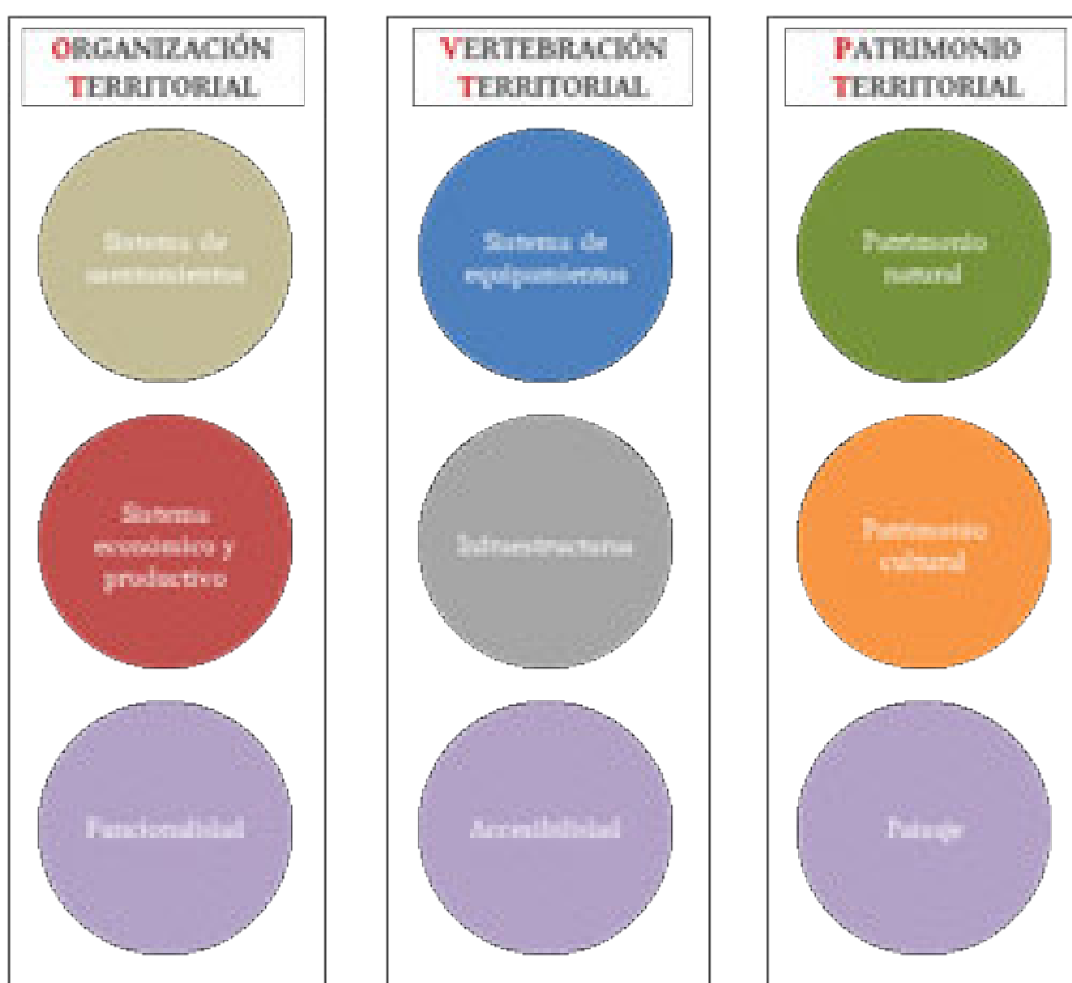
Efectuado el análisis y diagnóstico territorial y formulados los retos y objetivos de eficiencia ambiental y cohesión social del plan, el aspecto nuclear de la planificación es definir el Modelo Territorial, entendido como la proyección deseable del territorio regional hacia el futuro. Con la plasmación y desarrollo de

dicho modelo territorial se pretende consolidar o modificar, según el caso, su estructura y sus piezas urbanas y rurales, con arreglo a los objetivos planteados en materia ambiental, social, económica, territorial y administrativa.

El modelo de futuro que se ha formulado para Cantabria es el resultado de la integración de una organización territorial, que sirve al más eficiente aprovechamiento de las funcionalidades intrínsecas y potenciales del sistema de asentamientos, con los elementos de vertebración y cohesión territorial que favorecen las relaciones, facilitan la accesibilidad y fomentan la equidad, y con el respeto a los valores del soporte biofísico, cultural y paisajístico que determinan nuestro carácter y garantizan la sostenibilidad del modelo.

**PROT** 

## **Modelo Territorial**



Pues bien, este modelo territorial, que se estructura y asienta en tres pilares principales, potencia la interrelación entre esos tres ejes y cada uno de sus componentes, fomentando la dotación de infraestructuras y servicios, la preservación y valorización del patrimonio, así como el desarrollo urbano y productivo, utilizando la gobernanza para la redistribución entre las áreas

funcionales y para la búsqueda de soluciones comunes con los territorios limítrofes.

## **2. UTILIDAD Y APLICABILIDAD DEL PROT**

El modelo, concretado con las determinaciones y mecanismos de gestión del Plan, contribuye a la resolución de los problemas territoriales presentes y permite implementar políticas y actuaciones singulares que neutralicen o reviertan las debilidades actuales.

Así, el PROT mejora las posibilidades en la aplicación de políticas de desarrollo urbano, de paisaje, de transporte, de cambio climático, de gobernanza, de cambio de modelo productivo, de desarrollo rural, o de gestión de riesgos y servicios ecosistémicos, como veremos en lo que sigue.

### **2.1. Políticas de desarrollo urbano**

Por varias y diversas causas, la elaboración y desarrollo del planeamiento urbanístico municipal durante los últimos años sufre una parálisis preocupante, y viene extendiéndose la sensación de casi imposibilidad de aprobación de nuevos planes generales, todos ellos, además, sujetos a la incertidumbre de su anulación judicial posterior, como ha sucedido en algunos de los más importantes de la Comunidad Autónoma. Las consecuencias, sobra decirlo, son perniciosas e imposibilitan una gestión urbanística ordenada y sostenible.

El PROT, como marco facilitador de la coherencia y coordinación de los planes urbanísticos, instituye mecanismos nuevos y generaliza otros de incipiente aplicación que arbitran soluciones para una ocupación y uso eficientes del suelo. Así:

- Normaliza la adecuación de los desarrollos a la capacidad de carga y a la capacidad de acogida de cada ámbito, mediante su comprobación a través del informe de impacto territorial, que se extiende a la integridad de los municipios de Cantabria.
- Establece una metodología homogénea de cuantificación de las necesidades de vivienda en los planeamientos municipales –inexistente a la fecha-, que tiene en cuenta el carácter y la funcionalidad del municipio en cuestión y el papel que se atribuye a sus localidades en la organización territorial del modelo que propone el PROT.
- Arbitra soluciones para mejorar la gestión urbanística y las intervenciones en el suelo urbano vacante, en el que deben concentrarse mayores esfuerzos. El Plan orienta y favorece la transformación de un modelo de urbanización dispersa y dependiente del coche a un modelo urbano más compacto y orientado al transporte público. Se plantea la utilización de las herramientas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico para identificar zonas en las que intensificar los desarrollos urbanísticos, en lugar de señalar simplemente restricciones, así como para lograr una mejor integración de las áreas residenciales y de actividad económica con la disponibilidad o implementación de una red de transporte público.



- Aunque más adelante se volverá sobre ello, por la relevancia que hasta ahora ha tenido en el modelo de ocupación de nuestro territorio, no puede dejar de señalarse aquí que el PROT establece una nueva regulación para el crecimiento de los pequeños asentamientos acorde con su carácter.

## 2.2. Políticas de paisaje

La política del paisaje de Cantabria se basa en los principios e instrumentos de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje que, como en otras CC.AA., incorpora una legislación propia y, siempre, enmarcada en el Convenio Europeo del Paisaje. Sin embargo, la Ley promueve la plena integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que incidan sobre el mismo. Y nada mejor para ello -siendo el paisaje la componente más conspicua de percepción del territorio y el mejor reflejo de su transformación- que integrarlo en las políticas de ordenación y planificación territorial, coadyuvando con las determinaciones del PROT en materia de paisaje a la profundización en las tres líneas prioritarias de la política de paisaje:

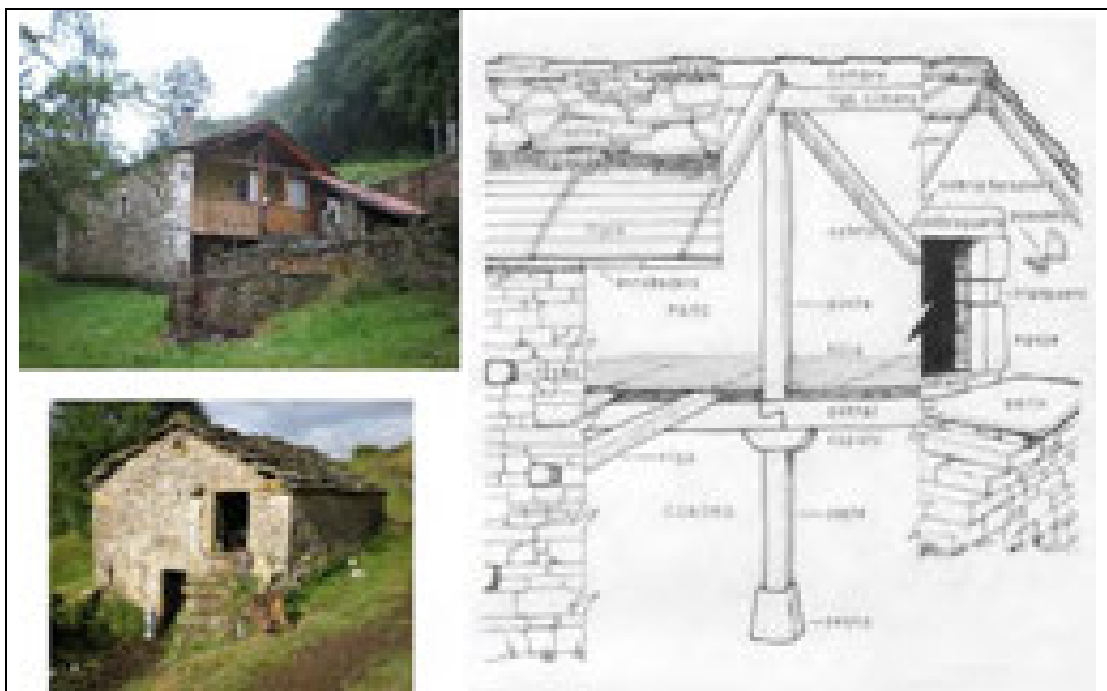
- conservar y mantener los paisajes de mayor valor, sobre todo para los casos en que se precise su protección y la misma requiera intervenciones específicas.
- gestionar los paisajes sometidos a procesos de transformación que afecten a su carácter, encauzando los cambios y paliando las alteraciones paisajísticas.
- ordenar los paisajes, mediante intervenciones para la conservación, la mejora, la regeneración o la creación de paisajes.

Somos testigos de algunos debates de notoria actualidad en materia de paisaje que han tenido un importante alcance social y han trascendido al ámbito político, como los conflictos suscitados en torno a intervenciones que afectan al carácter y calidad paisajística de ámbitos icónicos de la imagen de la bahía de Santander. Pues bien, el PROT avanza y complementa los instrumentos que puedan aprobarse en el futuro en desarrollo de la Ley del Paisaje, permitiendo contar anticipadamente con criterios de decisión y delimitaciones de ámbitos objeto de atención:

- Estableciendo unos objetivos generales de calidad para los diferentes tipos de paisajes presentes en Cantabria y para las intervenciones o procesos causantes de las transformaciones y evolución del paisaje más significados. Y unas directrices de paisaje generales, de aplicación para el planeamiento territorial y urbanístico, así como en ciertas planificaciones sectoriales.
- Identificando y delimitando los Paisajes Relevantes de Cantabria y las Áreas de Interés Paisajístico -para la integridad del territorio autonómico- y dando criterios para los usos y actuaciones autorizables, como primera medida dirigida a la conservación de los paisajes valiosos.



- Reconociendo como Paisajes Singulares a ciertos ámbitos; entre los que puede destacarse (aunque no sea el único), por su patrimonio territorial y los valores del paisaje que lo han convertido en un espacio emblemático dentro de la Comunidad Autónoma de Cantabria, el paisaje pasiego. Y llevando a la práctica de una manera decidida medidas de puesta en valor del patrimonio inmueble y paisaje pasiegos, basadas en la información del Catálogo de cabañales, cabañas y elementos singulares del patrimonio pasiego, y sujetas a los criterios de la guía de buenas prácticas para las intervenciones en los edificios, elementos comunes y anejos de los cabañales pasiegos.



- Reclamando la debida atención y obligaciones por parte de los planes territoriales, urbanísticos y sectoriales para con la puesta en valor de los paisajes cotidianos y la regeneración de los paisajes degradados.

De la directa aplicación de las determinaciones formuladas en torno a los cuatro ítems referidos, se obtienen inmediatamente valoraciones y prioridades acerca de las decisiones más convenientes a adoptar para la resolución de conflictos como los ya experimentados.

### **2.3. Políticas de transporte**

Las cuestiones fundamentales de la política de transporte de Cantabria conciernen, básicamente, a dos áreas: la planificación, ejecución y puesta en servicio de nuevas infraestructuras de transporte o ampliación de las actuales, y la gestión de la movilidad de proximidad o cercanías.

Para una región periférica como esta, el déficit de infraestructuras de transporte que sufre desde hace tantos años es, por sí mismo, un factor limitante de competitividad y de incorporación eficiente a las conexiones globales.

Pero la mayor parte de la responsabilidad y competencias para su ejecución corresponde a la Administración del Estado. Por lo tanto, y teniendo como finalidad el Plan Regional de Ordenación Territorial –entre otras- suministrar a la AGE las previsiones y pretensiones básicas de la Comunidad para la formulación por aquélla de las políticas sectoriales de inversión, programación de recursos y obras de interés general, no existe mejor marco para su definición que el PROT; en un ejercicio de planificación integrada ajena a las posiciones políticas coyunturales, que refleje las prioridades acordadas y evite el estéril vaivén de preferencias cambiantes.

En este punto, el Plan es inequívoco en cuanto a las tres principales infraestructuras de transporte necesarias: completar la conexión ferroviaria de altas prestaciones con Madrid, con una solución alternativa de trazado entre Palencia y Santander que reduzca ostensiblemente la duración del tiempo de trayecto para el transporte de viajeros y cuente con apartaderos de más de 700 metros para aumentar la capacidad del tráfico de mercancías; nueva conexión ferroviaria Santander-Bilbao, que permitiría, además, el acceso a los polos de actividad del Valle del Ebro y del Mediterráneo; y un acceso por carretera más directo desde nuestra Comunidad al Valle del Ebro y desde allí a Cataluña y la Comunidad Valenciana.

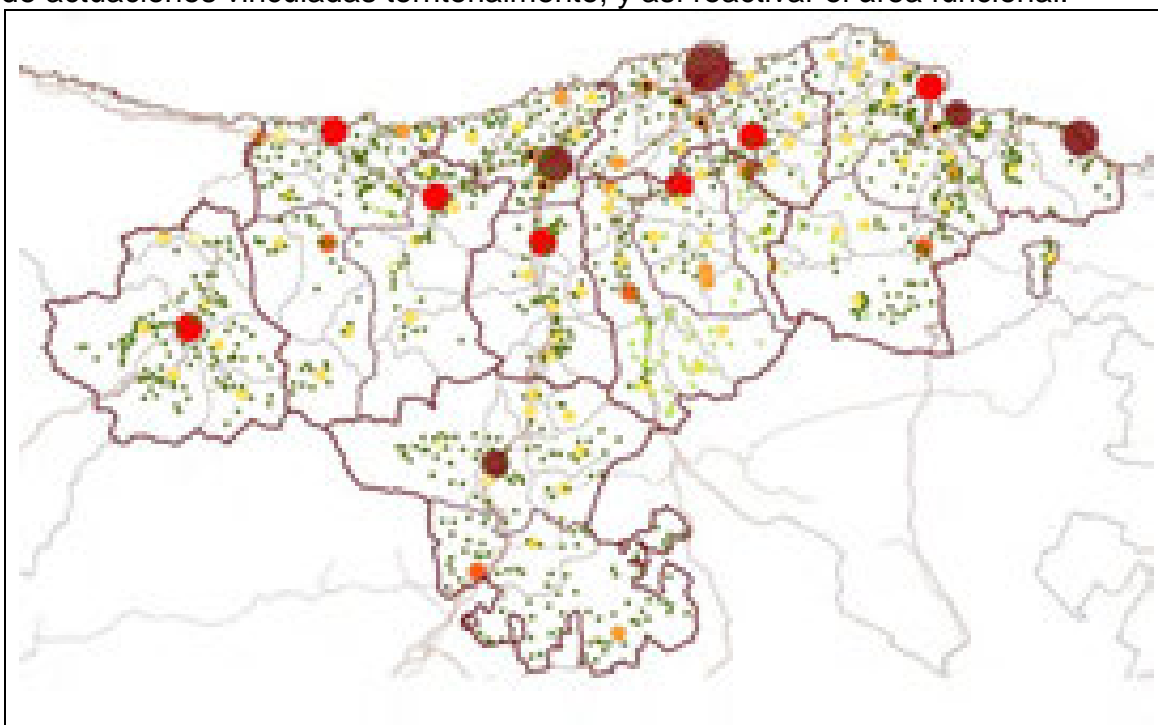
Respecto a la movilidad interior de proximidad, en gran medida, la solución a las necesidades de intermodalidad, aumento del transporte público y gestión e integración de los sistemas de transporte de cercanías, se resuelve con mecanismos de colaboración y gobernanza en las áreas funcionales y urbanas previstos por el PROT entre las Administraciones competentes, a las que nos referiremos seguidamente.

## 2.4. Políticas de gobernanza

El PROT identifica y delimita unas áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o que, por su dimensión y características funcionales, precisan de una consideración conjunta y coordinada de su problemática territorial y de una planificación de carácter integrado. Se trata de las áreas territoriales intermedias, cuyo principal exponente son las 7 Áreas Funcionales en que se divide Cantabria.

En esos ámbitos, para los que además se podrá desarrollar la planificación intermedia, el Plan establece la necesidad de reforzar o mejorar determinados servicios o la dotación de equipamientos comunes. La práctica de políticas de gobernanza permite optimizar la oferta de dotaciones, equipamientos y servicios de rango supramunicipal a la población. Desde la integración y gestión coordinada del sistema de transporte público en el área urbana del arco de la bahía, hasta la prestación mancomunada de servicios sociales, pasando por la gestión de equipamientos culturales y deportivos de ámbito supramunicipal, son varios los ejemplos de nuevas necesidades y soluciones recogidas en el PROT.

Puede servir como muestra la reciente reclamación pública de los alcaldes del Besaya con la idea de definir estrategias de comarcalización de servicios e infraestructuras existentes para aprovechar las sinergias positivas del desarrollo de actuaciones vinculadas territorialmente, y así reactivar el área funcional.



Y también requieren la aplicación de mecanismos de gobernanza algunas políticas que tienen que ver con el cambio de modelo productivo que precisa la Comunidad Autónoma. Es el caso de los centros de innovación o los nuevos espacios productivos avanzados, en que la formación de clústeres o la necesidad de participación de la iniciativa privada y la iniciativa pública, en sus diferentes niveles, requieren la colaboración, toma de decisiones compartidas y puesta en práctica de fórmulas de gestión más complejas e innovadoras.

De la misma manera, algunas de las actuaciones más importantes y singulares recogidas en el PROT –como la prevista en el Llano de La Pasiega-, destinadas a plataformas logísticas, intermodales y diversificación de actividades, solo culminarán con éxito y en el plazo preciso si se produce la colaboración entre las diferentes Administraciones y Entes que deben intervenir en su planificación y en las inversiones.

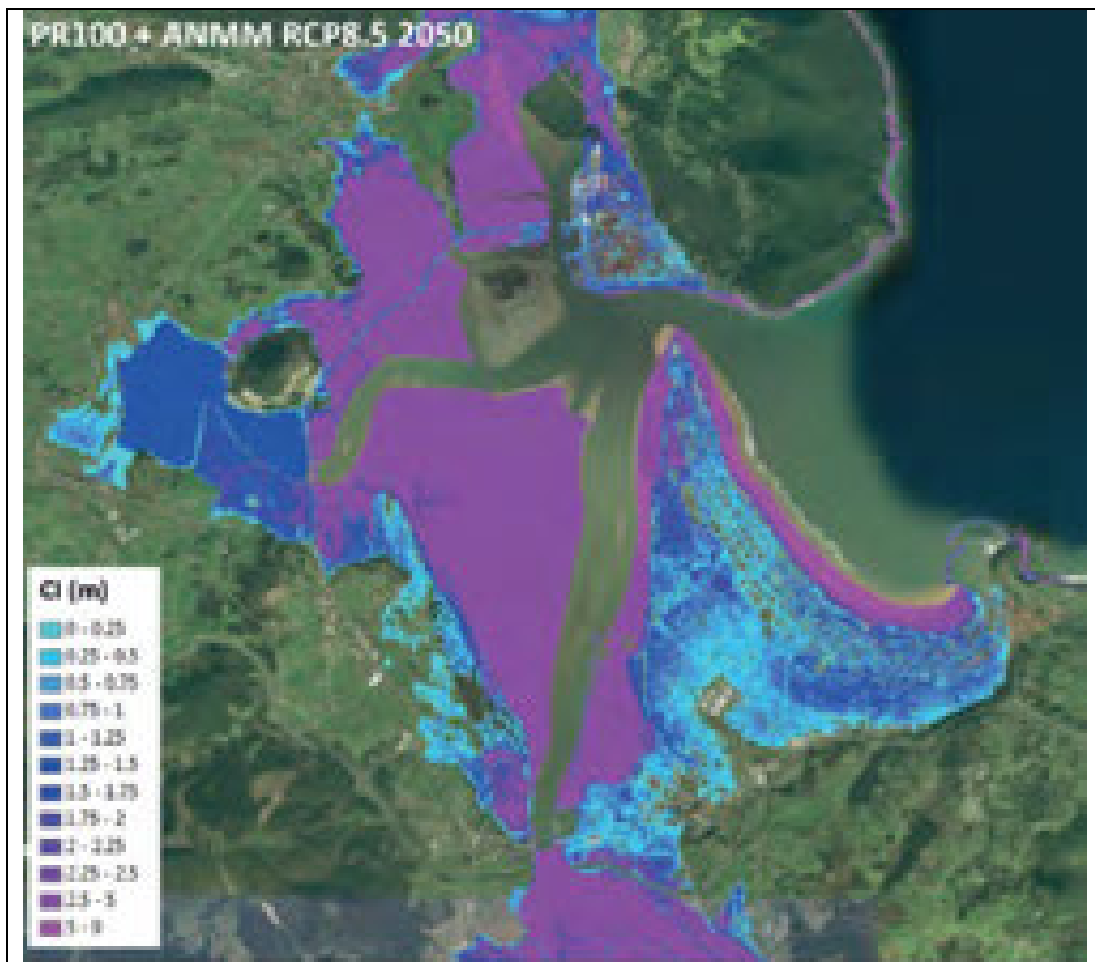
O el desarrollo de las energías renovables, particularmente de la energía eólica terrestre. Dada la atribución competencial de las diferentes autorizaciones, la falta de planificación adecuada viene siendo un obstáculo evidente; la visión integral aportada por el PROT, con consideración de aspectos energéticos, territoriales y ambientales, permite desbloquear la situación.

## **2.5. Políticas de cambio climático**

Nadie que confíe en el conocimiento y la ciencia puede hoy cuestionar la realidad del cambio climático y el reto que supone para el futuro del planeta y la humanidad acertar, en plazos y en soluciones, con las medidas a adoptar.

El PROT ha sido la primera planificación realizada en Cantabria que ha analizado sus efectos territoriales para los sectores económicos afectados. Y más importante aún, el Plan incluye medidas de mitigación relativas al diseño urbano, sistema de transporte y gasto energético; y medidas de adaptación para infraestructuras críticas, desarrollo urbano y espacios costeros valiosos susceptibles.

Lógicamente, se presta una especial atención a los mandatos para la planificación territorial y urbanística, planes que habrán de restringir aquellos usos antrópicos que corresponda en las zonas potencialmente inundables por efectos del cambio climático y, cuando no sea posible restringir el uso, fomentarán tipologías de edificación compatibles con los nuevos impactos previstos.



## 2.6. Políticas de gestión de riesgos y servicios ecosistémicos

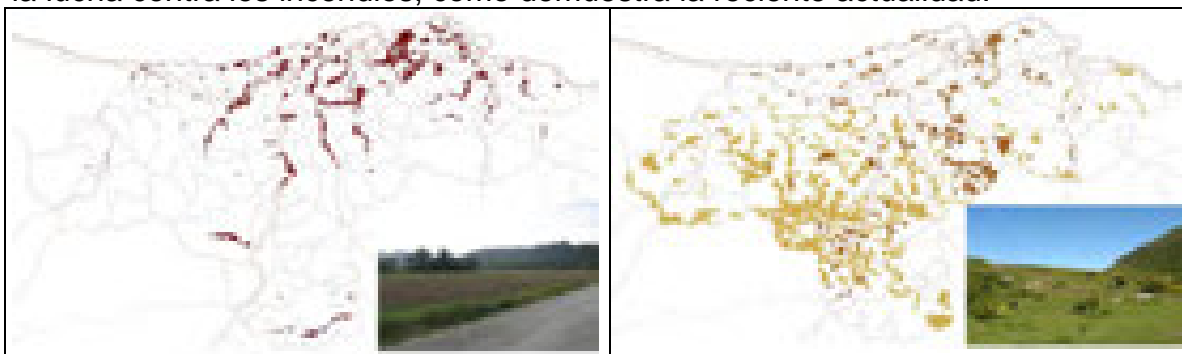
Aun cuando recurrentemente sufrimos las consecuencias de eventos asociados a los riesgos, en particular naturales, los meses pasados han sido especialmente pródigos en daños causados por fenómenos de ese tipo; algunos de ellos, poniendo en evidencia la inadecuada localización de ciertas actividades, usos autorizados o desarrollos urbanísticos pasados.

Así, hemos visto movimientos de ladera que han puesto en peligro ciertas localidades; temporales que han dado lugar a inundaciones que afectaron a bienes, actividades económicas y viviendas, obligando a evacuar a sus habitantes, con daños repartidos por toda la geografía regional; o incendios forestales devastadores para la riqueza forestal, la fauna y flora e, incluso, entrañando peligro para núcleos de población.

Los riesgos constituyen condicionantes de la ordenación territorial y el PROT, partiendo de esa base -y considerando como riesgos de atención prioritaria las inundaciones, los movimientos de ladera, los colapsos y subsidencias, la erosión, los incendios forestales y los riesgos tecnológicos-, impone al planeamiento territorial y urbanístico la obligación de contener un análisis de susceptibilidad de riesgos naturales y de riesgos naturales inducidos a los que se expone el territorio de su ámbito de influencia, así como de riesgos tecnológicos. Las

determinaciones correspondientes van acompañadas de su cartografía y de las indicaciones para la elaboración de un programa de cartografía temática. Como ya se ha especificado, el Plan incorpora también los riesgos asociados al cambio climático.

Por otro lado, en aras de la sostenibilidad, es cada vez más necesario reconocer los servicios ecosistémicos que presta el medio natural, favorecer su buen funcionamiento y desarrollar una red de espacios interconectados que proporcionen los beneficios ecológicos, económicos y sociales de que nos provee la naturaleza. Es lo que se logra con la Infraestructura Verde planificada por el PROT que, a nivel regional, engloba los espacios que se constituyen en reserva de biodiversidad y conectividad ecológica, contribuyen de modo importante a la captura y almacenamiento de carbono, se consideran suelos de interés territorial por su capacidad para el abastecimiento de alimentos, o juegan un papel destacado en el almacenamiento, suministro y regulación de los flujos de agua. Por señalar la importancia de alguna de las aportaciones que a este respecto realiza el PROT, significaré el alcance de algunos de los suelos de interés territorial. Entre ellos están los suelos de alta productividad, de interés por su elevada capacidad agrológica y potencial para la producción de alimentos. Estos suelos son frecuentemente foco de conflicto por la apetencia hacia los mismos de la promoción urbanística, en detrimento del mantenimiento del uso agropecuario del territorio con aptitudes y vocación para la producción alimentaria y de materias primas; pues bien, el planeamiento urbanístico municipal tratará de preservar de la urbanización estos suelos de interés territorial; su ocupación tendrá carácter excepcional y se justificará ponderando las cualidades y vocación productiva del ámbito, las necesidades de expansión urbanística en dichos tipos de suelos y la falta de alternativas. Otro tipo de suelos de interés territorial son los pastos de montaña; para dichos suelos se prevé el uso preferente del aprovechamiento pastable y al mantenimiento de dicha condición se le confiere un papel singular en la lucha contra los incendios, como demuestra la reciente actualidad.



Para completar y comprender la importancia concedida en esta planificación a la infraestructura verde, ésta tendrá un desarrollo a escala local, conformando una red continua y coherente con la infraestructura verde regional, cuya ordenación e integración se realizará mediante el planeamiento urbanístico municipal que, atendiendo a las funciones ecosistémicas que se identifiquen señalará los ámbitos que se incorporen a la infraestructura verde y establecerá su régimen jurídico.

## **2.7. Políticas de desarrollo rural**

El principal problema que deben enfrentar las políticas de desarrollo rural es el envejecimiento y el despoblamiento del medio rural. Ese vaciamiento de la España interior también se produce en las áreas rurales de Cantabria, con abandono de los núcleos pequeños y más alejados de las centralidades y desplazamiento hacia las zonas más urbanas y concentradas.

Con independencia del refuerzo de medidas destinadas al mantenimiento de la actividad ligada al sector primario, a la implantación de nuevas actividades asociadas al aprovechamiento de los recursos endógenos, o de servicios a la población, etc., la principal propuesta del PROT va ligada al sistema de asentamientos de la organización territorial del modelo.

Se trata de frenar el abandono rural mediante la potenciación del papel de las localidades clasificadas como asentamientos intermedios; en primer lugar favoreciendo la consolidación de los nodos intermedios y centros locales, a los que debe orientarse el desarrollo urbanístico, junto con el incremento de las dotaciones y servicios, que se requiera descentralizar desde las cabeceras y subcabeceras; y como dique principal contra el vaciado de la población rural, el fortalecimiento de cabeceras y subcabeceras, mediante acciones en materia residencial, de equipamientos, servicios públicos y actividades productivas.

## **3. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES**

El Plan Regional de Ordenación Territorial, al ser un instrumento de carácter tan transversal, abarca en sus contenidos multitud de aspectos que merecen ser señalados. Significaré tan sólo algunos que, por su trascendencia, dan una idea del alcance de las materias ordenadas y reguladas en este plan. El PROT:

- 1.- Establece un nuevo modelo territorial para el desarrollo de Cantabria.
- 2.- Identifica, caracteriza y clasifica todos los asentamientos de Cantabria, atribuye las funciones correspondientes a cada uno y regula su transformación y crecimiento urbanístico.
- 3.- Prevé y ordena los ámbitos para el desarrollo de los espacios productivos necesarios para los próximos años.
- 4.- Establece los criterios para la mejora de las dotaciones de servicios básicos, despliegue territorial y ubicación de equipamientos supramunicipales.
- 5.- Traslada al Estado las prioridades en materia de infraestructuras para Cantabria.
- 6.- Identifica y delimita las zonas para el desarrollo de la energía eólica terrestre.
- 7.- Establece pautas para la ordenación y gestión del patrimonio territorial, así como para su puesta en valor como recurso.
- 8.- Incorpora la perspectiva de género en la aplicación de las políticas de ordenación del territorio.
- 9.- Avanza los previsibles efectos del cambio climático para su toma en consideración.
- 10- Dicta normas, criterios y recomendaciones para el uso responsable y eficiente del suelo, de cara a la implantación de actividades, la dotación de equipamientos



y la transformación urbanística, teniendo en cuenta los condicionantes y capacidad de acogida del territorio.

11- Regula un régimen específico para el crecimiento residencial por extensión de los pequeños asentamientos en el suelo rústico apto, con criterios de adecuación morfológica, a la estructura parcelaria y al entorno.

En definitiva, rebasar una visión estanca de las competencias sectoriales, permite que el Plan aborde y proponga soluciones de ordenación territorial para cuestiones muy importantes de cara al futuro de nuestra Comunidad Autónoma, contribuyendo en gran medida a las transformaciones necesarias.

Y, además, adoptar esa visión integral e integrada permitirá cumplir con una de las finalidades del PROT enunciadas en la Ley 2/2001, que no es sino establecer un marco de referencia para la formulación y ejecución coordinada de las diferentes políticas sectoriales del Gobierno autónomo.

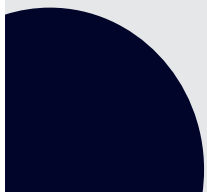
## **BIBLIOGRAFÍA**

GOBIERNO DE CANTABRIA. Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social: *Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, en aprobación inicial* (2018). Documento completo: <http://www.territoriodecantabria.es/web/territorio-de-cantabria/participacion-ciudadana/prot>.



# CONFERENCIA

Juan José A. Fernández Pereiro



## EIGPLA



### PLAN TERRITORIAL ESPECIAL PARA LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE GESTIÓN PORTUARIA LITORAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

#### EIGPLA



PLAN TERRITORIAL ESPECIAL PARA LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE GESTIÓN PORTUARIA LITORAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS



## DESCRIPCION DEL DOCUMENTO

### Estrategia

**Anexo I.** Tabla de parroquias y concejos del ámbito de la estrategia

**Anexo II.** Inventario de puertos autonómicos

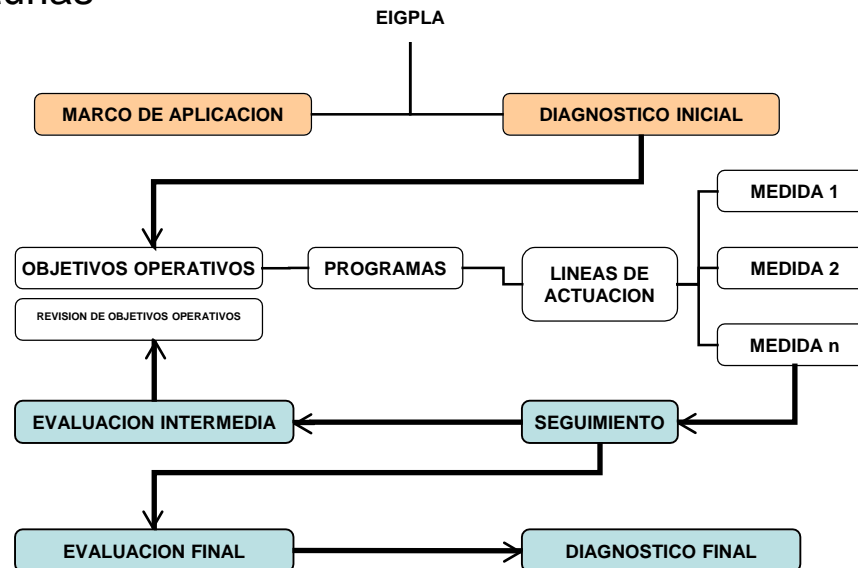
**Anexo III.** Actuaciones de conservación en puertos autonómicos

**Anexo IV.** Actuaciones de ampliación y mejora en puertos autonómicos

**Anexo V.** Ordenación de puertos autonómicos

**Anexo VI.** Catalogación de los tramos naturales y urbanos de las playas del Principado de Asturias

**Anexo VII.** Estudio Inicial sobre el impacto del cambio climático en los puertos del principado de Asturias



## AMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de la EIGIPLA es la franja litoral asturiana en sentido extenso.

### Lado Mar

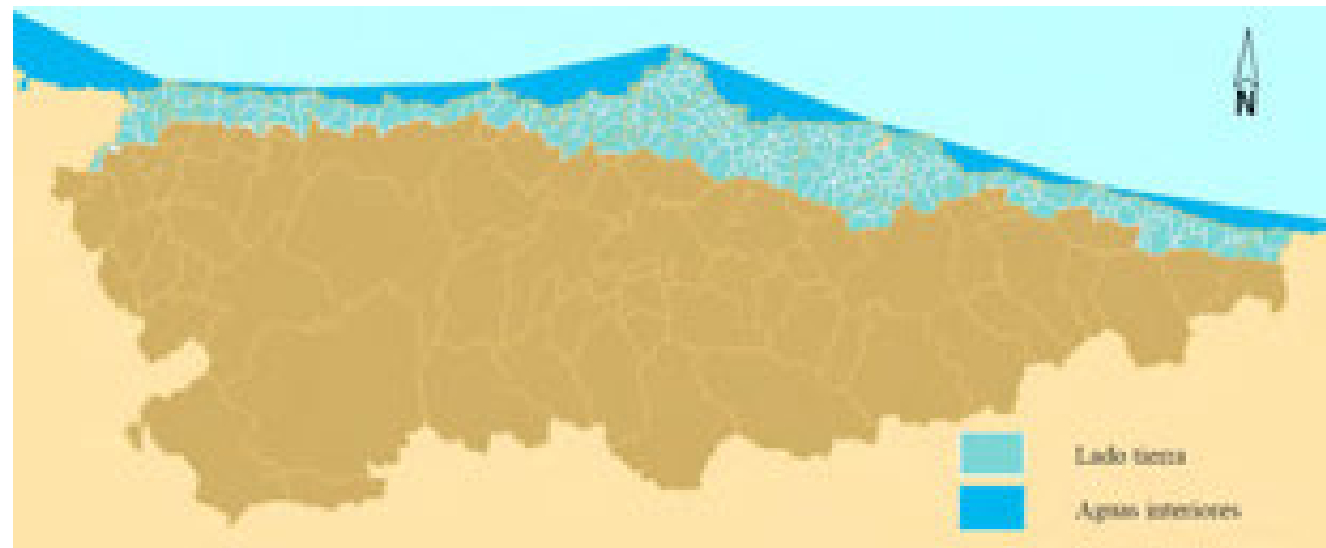
- Constituido por las aguas interiores del Principado de Asturias

### Lado Tierra

- Parroquias incluidas total o parcialmente en el litoral, entendido como unidad ambiental básica de las que componen nuestra región

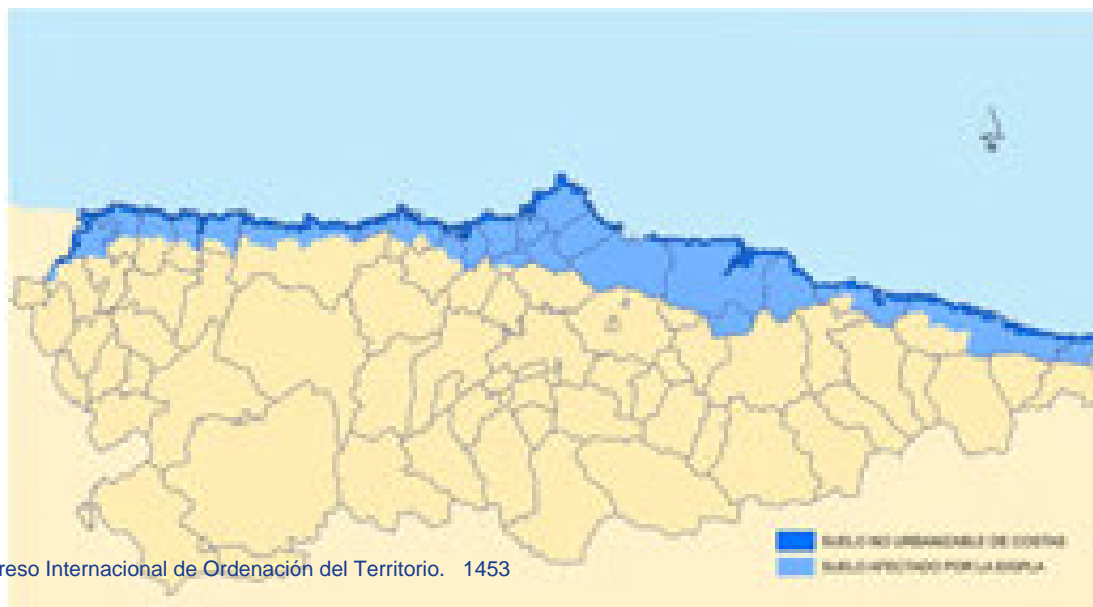
### Ámbito EIGIPLA

- 25 municipios
- 1.651,52 km<sup>2</sup> de superficie
- 15,57% de la superficie de Asturias
- 47,11% de la población



## AMBITO DE APLICACIÓN

Ayuntamiento de Avilés  
Ayuntamiento de Cabranes  
Ayuntamiento de Caravia  
Ayuntamiento de Carreño  
Ayuntamiento de Castrillón  
Ayuntamiento de Castropol  
Ayuntamiento de Coaña  
Ayuntamiento de Colunga  
Ayuntamiento de Corvera de Asturias  
Ayuntamiento de Cudillero  
Ayuntamiento de El Franco  
Ayuntamiento de Gijón  
Ayuntamiento de Gozón  
Ayuntamiento de Illas  
Ayuntamiento de Valdés  
Ayuntamiento de Llanes  
Ayuntamiento de Muros de Nalón  
Ayuntamiento de Navia  
Ayuntamiento de Pravia  
Ayuntamiento de Ribadedeva  
Ayuntamiento de Ribadesella  
Ayuntamiento de Soto del Barco  
Ayuntamiento de Tapia de Casariego  
Ayuntamiento de Vegadeo  
Ayuntamiento de Villaviciosa



# LA ESTRATEGIA PORTUARIO LITORAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

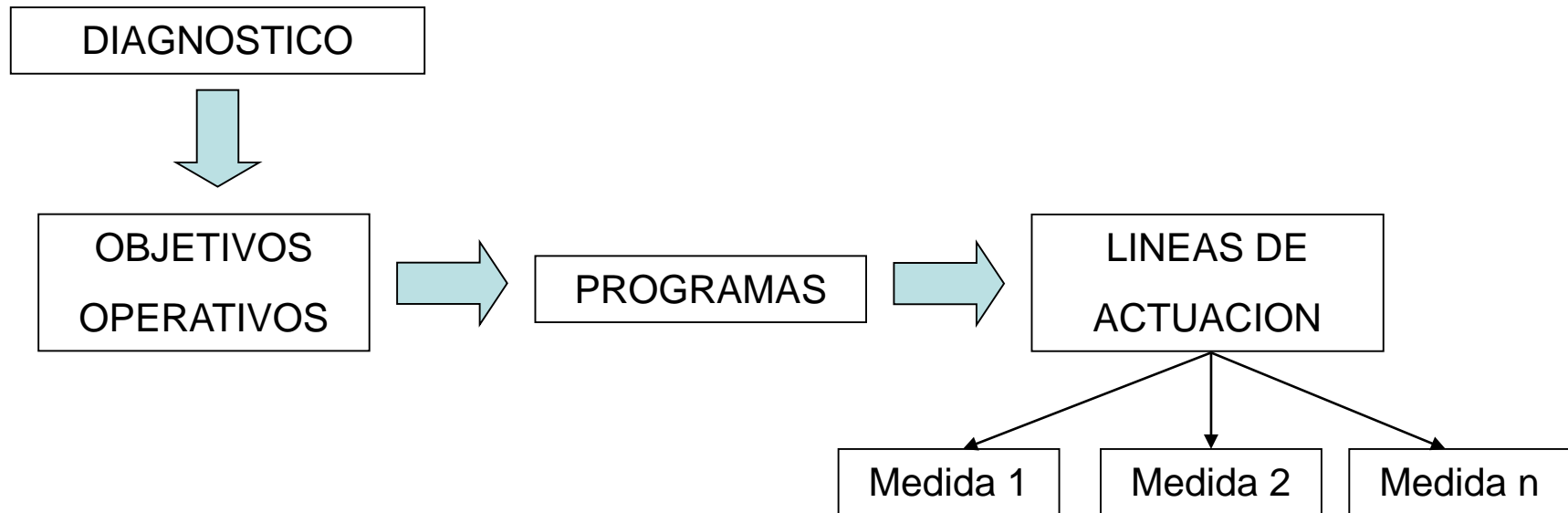
## CONTENIDO DEL DOCUMENTO

- **Objetivo 1:** Adaptación al cambio climático y protección ambiental de la costa.
- **Objetivo 2:** Dinamizar y diversificar la actividad económica.
- **Objetivo 3:** Fomentar los espacios portuarios como motores de desarrollo.
- **Objetivo 4:** Procurar la excelencia territorial de las ciudades y villas costeras y el equilibrio en el conjunto litoral.

<b>Programa 1. Protección de los ecosistemas marinos y litorales.</b>	<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
<b>Programa 2. Diversificación económica y creación de empleo</b>	<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
<b>Programa 3 Espacios portuarios</b>	<i>Objetivo operativo</i>	Fomentar los espacios portuarios como motores de desarrollo
		L.3.A perspectiva para puerto de Avilés L.3.B perspectiva para puerto de Gijón L.3.C red de puertos autonómicos
<b>Programa 4 Ciudades y villas costeras</b>	<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. L.4.C comercio y servicios

## CONTENIDO DEL DOCUMENTO

La organización general de sus contenidos responde al establecimiento de una serie de Objetivos operativos a los que se pretende dar cumplimiento mediante diferentes Programas y Líneas de actuación que engloban las Medidas a poner en marcha, con los que además se pretende dar respuesta a las debilidades y amenazas detectadas en el análisis DAFO, a la vez que potenciar y aprovechar todas las oportunidades y fortalezas identificadas



**4 objetivos operativos → 4 programas → 17 Líneas → 111 medidas**



## CONTENIDO DEL DOCUMENTO

- Entre los anexos es destacable la Ordenación para los Puertos Autonómicos como desarrollo de una medida de la línea de actuación RED DE PUERTOS AUTONOMICOS. Tal ordenación se compone de la normativa de aplicación a todos los puertos autonómicos y los planos de ordenación de cada uno de los 24 puertos mostrados de Oeste a Este en el siguiente orden:

- |                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| 1 Vegadeo                | 13 San Juan de la Arena |
| 2 Castropol              | 14 Llumeres             |
| 3 Figueras               | 15 Bañugues             |
| 4 Tapia                  | 16 Luanco               |
| 5 Viavelez               | 17 Candás               |
| 6 Ortiñera               | 18 Tazonés              |
| 7 Navia                  | 19 El Puntal            |
| 8 Puerto de Vega         | 20 Lastres              |
| 9 Luarca                 | 21 Ribadesella          |
| 10 Oviñana               | 22 Niembro              |
| 11 Cudillero             | 23 Llanes               |
| 12 San Esteban de Pravia | 24 Bustio               |



- Permite ordenar funcionalmente los puertos de titularidad autonómica en un solo documento y con criterios homogéneos, a los que deberán adaptarse los planeamientos municipales.

## CONTENIDO DEL DOCUMENTO

### Cambio climático



El **Anexo VII** contiene un estudio Inicial sobre el impacto del cambio climático en los puertos del Principado de Asturias. El cambio climático es un elemento prioritario en la organización de la EIGPLA, una variable que la Estrategia contempla que quede incorporada a todas las decisiones que afecten al litoral. Como previsión incluye una partida orientativa de 5 millones de euros para actuaciones de adaptación al cambio climático en los puertos asturianos y medidas de protección de la costa que prestan una singular atención a la amenaza que representa el cambio climático para el litoral del Principado de Asturias y los peligros que conlleva el aumento del nivel del mar y la violencia y frecuencia creciente de los temporales.

## CONTENIDO DEL DOCUMENTO

### anexo III

Trabajos de dragado

Reparación de otras infraestructuras portuarias

Mejora de instalaciones portuarias

Servicios dotacionales

Conservación de pavimentos, alumbrado,  
balizamientos y otros

- ❖ Actuaciones en 24 puertos.
- ❖ Una inversión global de 17.141.626 euros
- ❖ Tienen el carácter de determinación orientadora



## CONTENIDO DEL DOCUMENTO

### anexo IV

- Mejora de condiciones de abrigo
- Actuaciones de preservación estructural (recargas de bloques)
- Reducción de aterramientos
- Aumento de oferta de atraques deportivos
- Mejora de funcionalidad
- Dragados que exceden la conservación

- ❖ Actuaciones en 14 puertos.
- ❖ Una inversión global de 143 millones de euros
- ❖ Tienen el carácter de determinación orientativa



## CONTENIDO DEL DOCUMENTO

### anexo IV

#### Normativa

- Disposiciones de carácter general
- Disposiciones generales de urbanización y edificación
- Delimitación de zonas funcionales y usos
- Normas particulares
- Normas generales

#### Planos

- Ámbito
- Zonas funcionales
- Usos
- Ficha resumen

#### Usos contemplados

- Usos portuarios:
- Portuario (P).
- Pesquero (PQ).
- Náutico – deportivo (ND).
- Industrial (ID).
- Marina seca o varadero (MS).
- Atraque terrestre (AT).
- Usos de infraestructuras:
- Portuarias (IP).
- Viarias (I).
- Ferroviarias (IF).
- Usos terciarios:
- Dotacional (D).
- Restauración y hostelería (RH).
- Usos residenciales:
- Residencial (RS).
- Usos de protección y reserva:
- Espacios protegidos (EP).
- Reserva (R).
- Usos marítimos:
- Atraque (A).
- Fondeo (FD).
- Navegación (N).

#### Áreas funcionales

- Z1.- Zona Infraestructuras portuarias
- Z2.- Zona portuaria pesquera/náutico-deportiva.
- Z3.- Zona portuaria complementaria.
- Z4.- Zona dotacional.
- Z5.- Zona de reserva.
- Z6.- Zona de protección.
- Z7.- Zona marítima.

## CONTENIDO DEL DOCUMENTO

La EIGIPLA adopta la naturaleza jurídica de un Plan Territorial Especial.

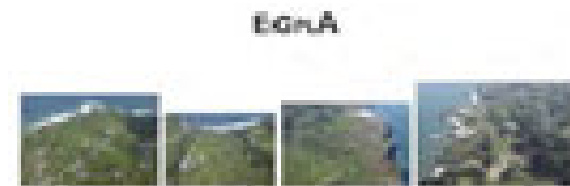
Sus determinaciones son de carácter Normativo, Orientativo u Objetivo.

### Determinación orientadora:

- medidas de la Estrategia
- Actuaciones de conservación de puertos autonómicos
- Actuaciones de ampliación y mejora de puertos autonómicos

### Normativo:

- Ordenación de puertos autonómicos
- Catalogación de tramos naturales y urbanos de las playas del Principado de Asturias



PLAN TERRITORIAL ESPECIAL PARA LA ESTRATEGIA  
INTEGRADA DE GESTIÓN PORTUARIA LITORAL  
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

## EIGPLA



### PLAN TERRITORIAL ESPECIAL PARA LA ESTRATEGIA INTEGRADA DE GESTIÓN PORTUARIA LITORAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

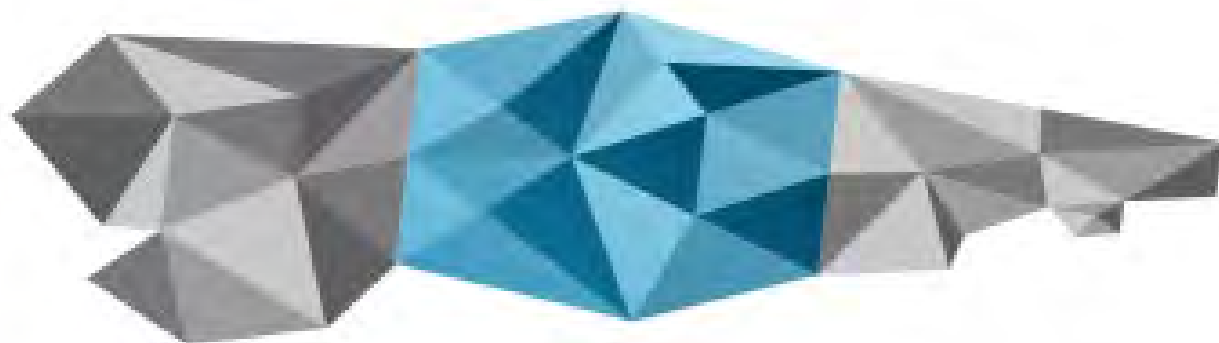
#### EIGPLA



PLAN TERRITORIAL ESPECIAL PARA LA ESTRATEGIA  
INTEGRADA DE GESTIÓN PORTUARIA LITORAL  
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS



# DIRECTRICES SUBREGIONALES DE ORDENACIÓN DEL ÁREA CENTRAL DE ASTURIAS



ÁREA  
METROPOLITANA  
ASTURIAS

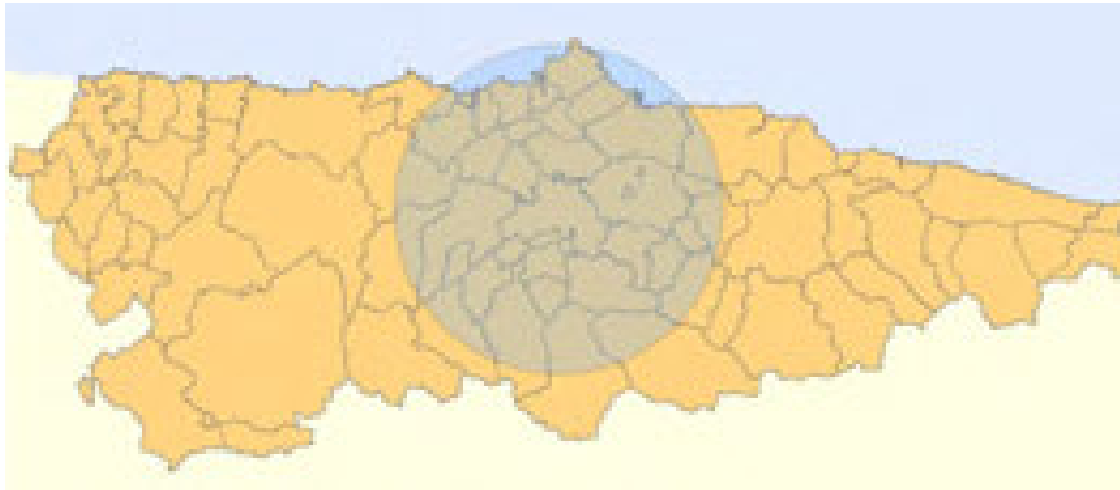




## CENTRO DE ASTURIAS ...

- ✓ Espacio polinuclear
- ✓ Complejo
- ✓ Dinámico e interrelacionado
- ✓ Reconocible en el sistema urbano transregional

**Un área multifuncional, que ya existe, con carencias ...**



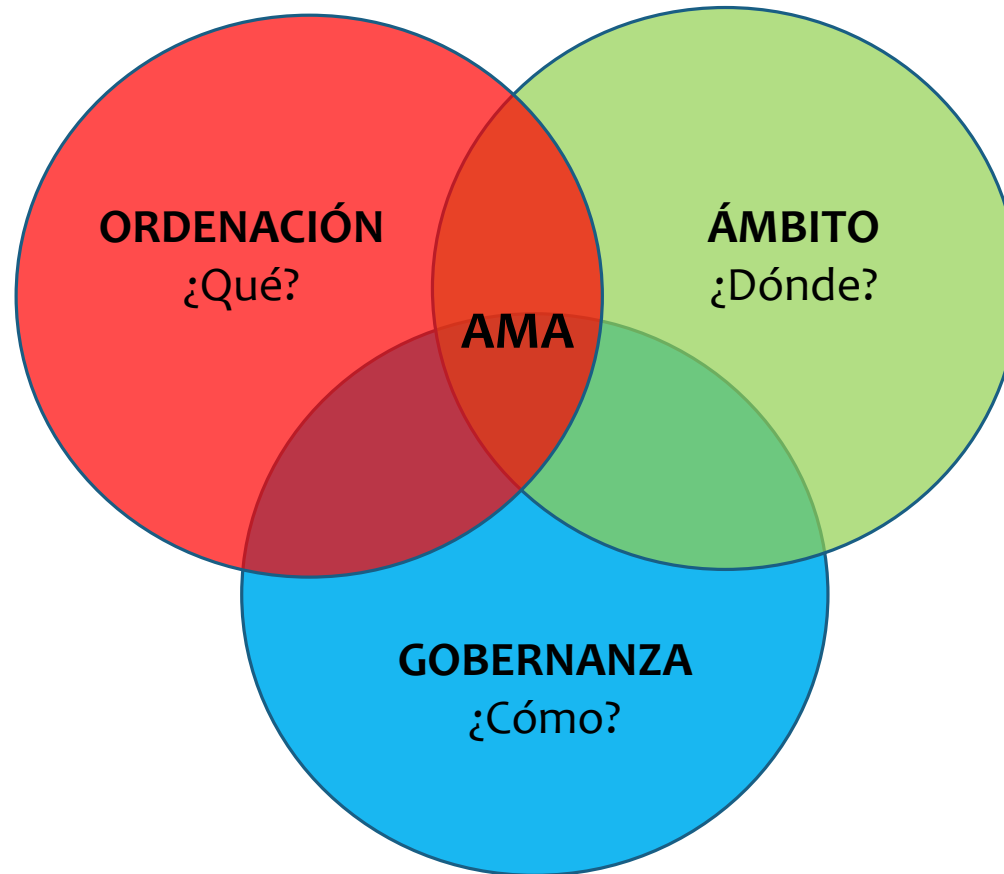
***Se inició un proceso necesario***

***Avanzar en él requiere...***

- ✓ Liderazgo político compartido
  - ✓ Participación de la ciudadanía
    - ✓ Diálogo y compromiso de las instituciones concernidas
      - ✓ Diálogo político e institucional, proceso voluntario y colaborativo
        - ✓ Respeto mutuo a las competencias de las partes

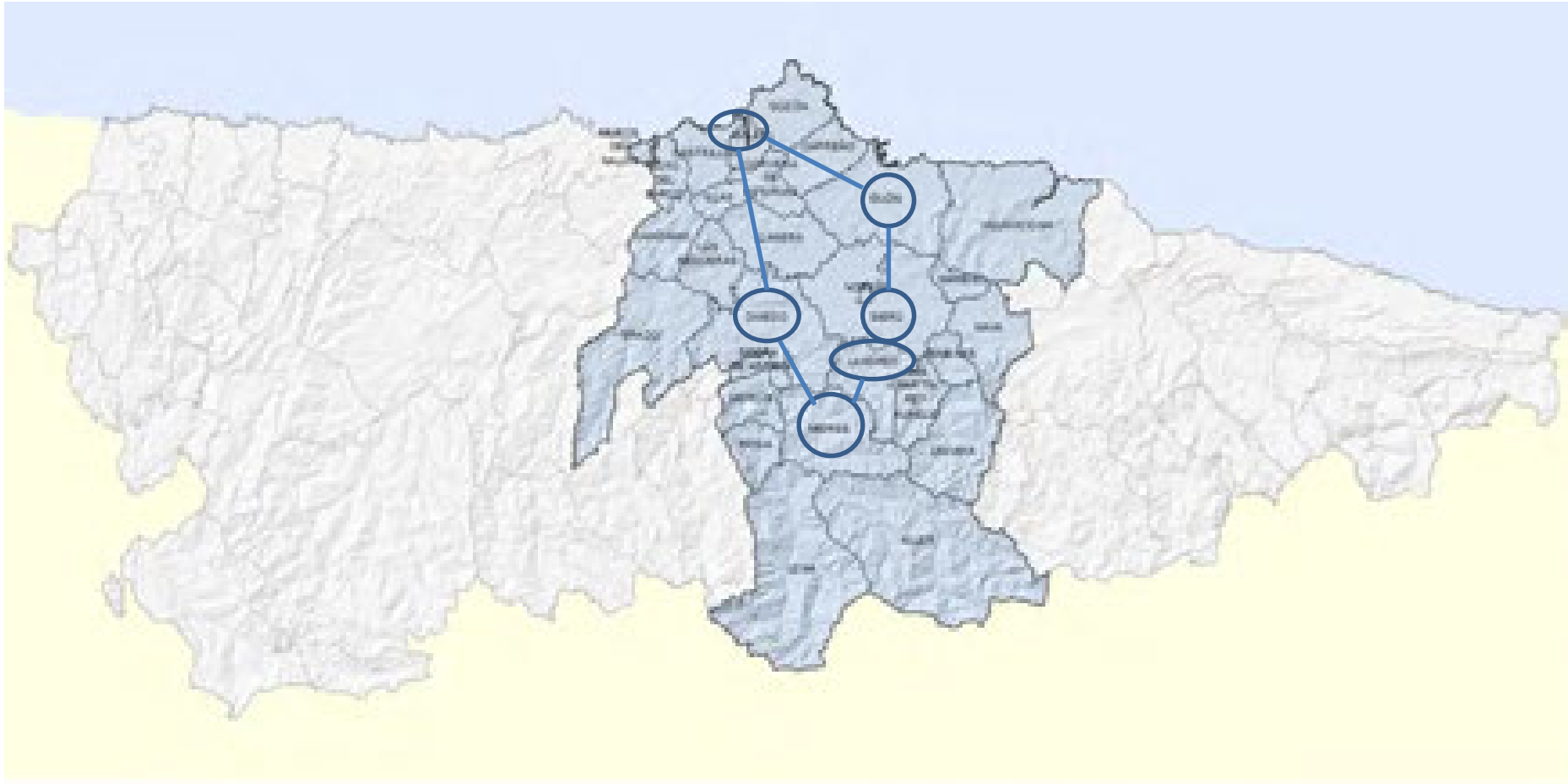
**VOCACIÓN  
DE  
MEJORAR**

# LAS GRANDES DECISIONES



# ÁMBITO

## PROPUESTA INICIAL



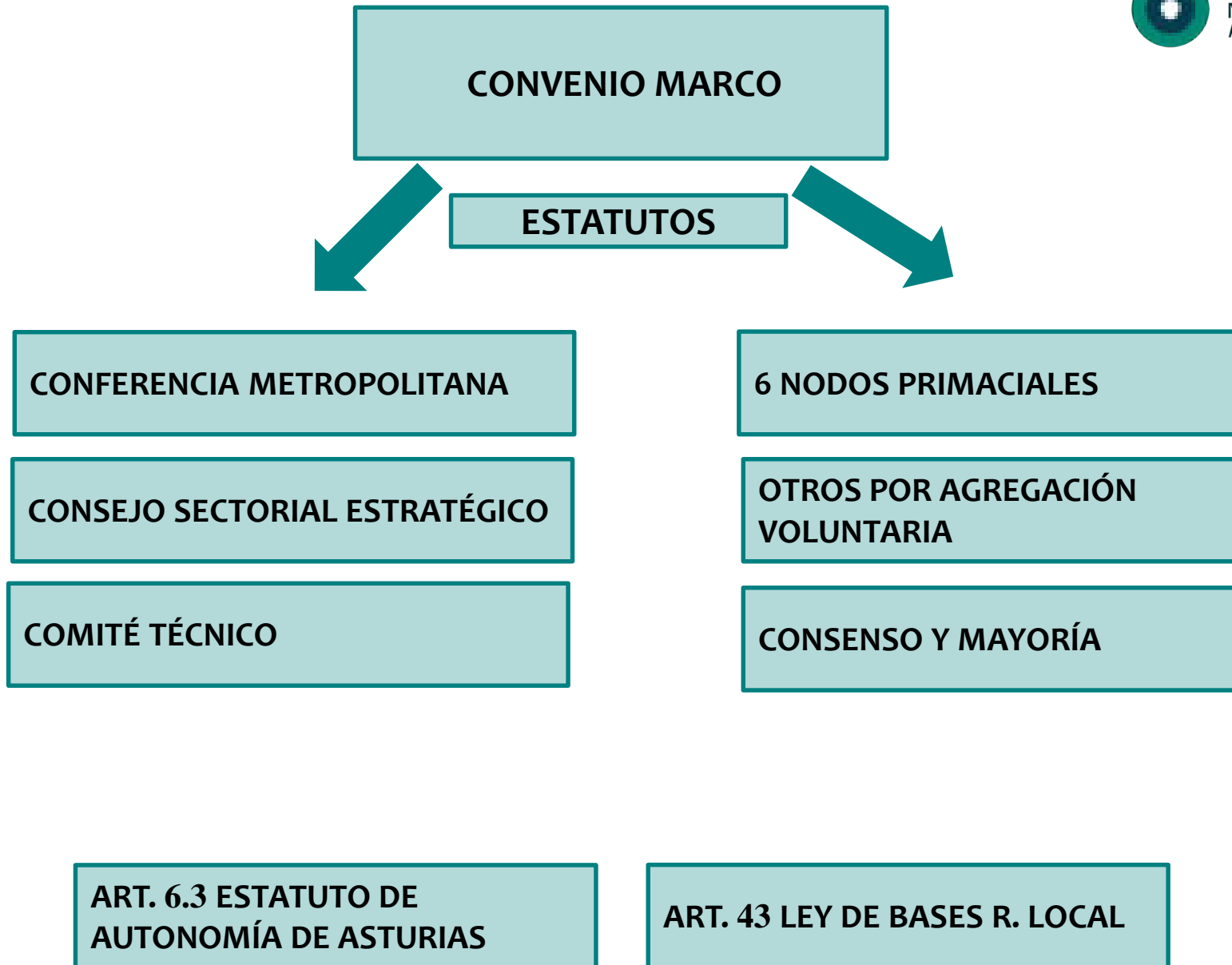
## NÚCLEOS PRIMACIALES



# GOBERNANZA

## PROPUESTA INICIAL





# GOBERNANZA

## PREMISAS:

- ✓ **Inclusiva** de los diferentes niveles institucionales
- ✓ **Mejorar la eficiencia** de la gestión pública
- ✓ **Evitar duplicidades** organizativas y funcionales
- ✓ **Respeto** y garantía de la **autonomía municipal**



## GOBERNANZA

El **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo** sobre “Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa ” señala lo siguiente sobre la gobernanza de las áreas metropolitanas:

*“La gobernanza eficaz de las áreas metropolitanas y las ciudades debe basarse en una combinación de enfoques de arriba a abajo y de abajo a arriba. Respecto de las áreas metropolitanas, se debe garantizar la participación de todas las partes interesadas...”* (DOUE 22/11/2011)

### LA “GOBERNANZA MULTINIVEL” COMO MODELO

- ✓ Trabajar en asociación los diferentes niveles de gobierno.
- ✓ Impulsar los principios de participación, cooperación, apertura, transparencia, inclusividad y coherencia de las políticas.

## UN PROYECTO QUE AVANZA...

El **Plan para la Movilidad Multimodal en el Área Metropolitana de Asturias**, ya en tramitación, pretende articular un sistema de transportes más eficiente y, al propio tiempo, apoyar la ordenación territorial de la aglomeración urbana discontinua o multipolar que forma el Área Metropolitana de Asturias, en la que se concentra la mayor parte de la población y el empleo regional.

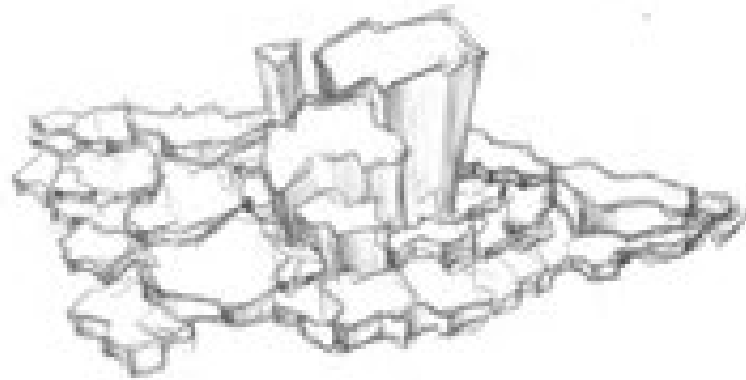
## ÁREA METROPOLITANA...

**“La principal ventaja de las ciudades reside en su capacidad de atraer talento. En la economía del conocimiento, las innovaciones se desarrollan mediante el acceso, intercambio y debate de ideas. Las personas con talento tienen incentivos para agruparse geográficamente y, por ello, las ciudades se convierten en centros de conocimiento y motores de crecimiento económico”**

ASIER MIRONDO: “Las ciudades como motores de crecimiento económico” Boletín de Estudios Económicos



## MOTOR DE ASTURIAS

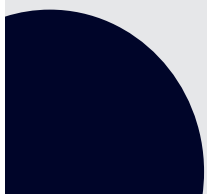
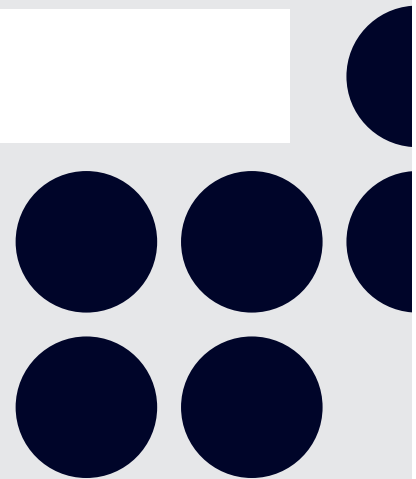


**MUCHAS GRACIAS**



# CONFERENCIA

Rosa Pardo Marín



# PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

13 de marzo de 2019



**LOTUP - Ley 5/2014**, de 25 de julio, de **Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana**. Entró en vigor el 20 de agosto de 2014.

Modificaciones con criterios sostenibles introducidas en las leyes de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, de acompañamiento a los presupuestos:

LEY 10/2015, de 29 de diciembre → Art 7.3 **hace vinculante la ETCV**.

LEY 13/2016, de 29 de diciembre → Art. 202.2.e) **exime de DIC**, siempre que la ordenación del suelo no urbanizable esté adaptada a la ley algunos usos y aprovechamientos en medio rural de actividades agrarias complementarias (alojamientos de turismo rural, bodegas, almazaras).

**Ley 5/2018**, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la **Huerta de València** → la desarrolla y complementa.

**Ley 1/2019**, de 5 de febrero, de la Generalitat, **de modificación de la Ley 5/2014**, de 25 de julio, **de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje** de la Comunitat Valenciana. Ha entrado en vigor el 8 de febrero de 2019.

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Tipos de **instrumentos de ordenación**. [art. 14]

**ámbito supramunicipal** → a) Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV)  
b) Planes de acción territorial (PATs)  
c) Planes generales estructurales mancomunados

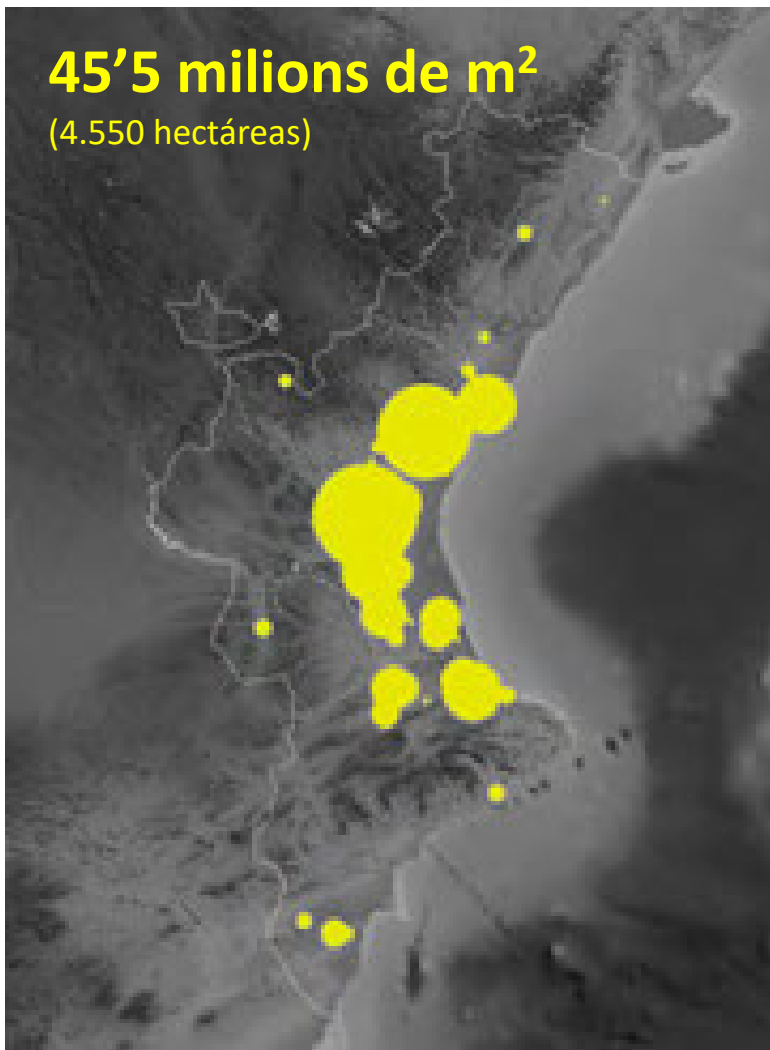
**ámbito municipal** → a) Plan general estructural (PGE)  
b) Desarrollo del PGE = ordenación pormenorizada.  
1.º Plan de ordenación pormenorizada (POP)  
2.º Planes de reforma interior (PRI)  
3.º Planes parciales (PP)  
4.º Estudios de detalle (ED)

**otros instrumentos de ordenación** → Planes especiales, catálogos de protecciones y **proyectos de inversiones estratégicas sostenibles** (PIEs).

\* El contenido y documentos de los instrumentos de ordenación se ajustarán a los principios de mínimo contenido necesario, máxima simplificación y proporcionalidad. Sólo podrán exigirse aquellos documentos expresamente previstos por una norma con rango de ley.

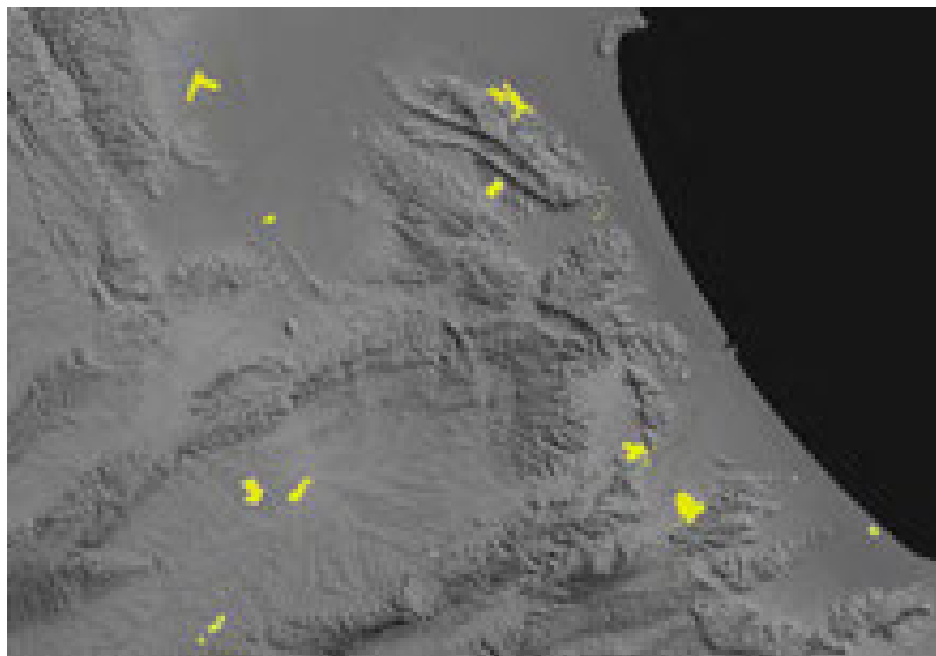


## SUELOS NO CLASIFICADOS DESDE 2015



Principales motivos de denegación:

- **Caducidad** del procedimiento ambiental o del documento de alcance
- Ausencia de **Evaluación Ambiental Estratégica**.
- **Informes sectoriales desfavorables**.
- Incumplimiento injustificado de los índices de crecimiento o del criterio de ciudad compacta de la ETCV.



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

# Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana [art. 15]



## Funciones:

- Identificar las grandes oportunidades del territorio
- Establecer el marco de referencia para decisiones con incidencia en el territorio
- Orientar los procesos territoriales hacia el interés general
- Ordenar y gestionar la infraestructura verde del territorio
- Integrar todas las actuaciones que tengan una proyección territorial
- Establecer ámbitos de planificación subregional

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

# Desarrollo sostenible [art. 3] e Infraestructura Verde [art. 4]

7 (En preservación de la urbanización  
60.000 ha de suelo agrícola de calidad)

## Prioriza un consumo nacional de suelo, que es un recurso finito,

... y su conservación es prioritaria. Las futuras generaciones de suelo tienen que partir de la capacidad de carga de los territorios. Los recursos disponibles para infraestructura Verde que se añaden a la disponibilidad física que son producidos mediante desarrollo urbanístico y territorial. Gestión del suelo de la Comunidad Valenciana, el 95,9% lo constituyen terrenos agrícolas, forestales y áreas de agua, el restante 4,1% de urbanización, aunque este más concretamente de protección, la denominada URB 000,000 cubren la inmensa mayoría de un suelo que puede convertirse hacia un futuro en suelo de desarrollo físico y económico del territorio en la que también son importantes actividades de empleo de futuro uso.

## Reduce los riesgos naturales e inducidos en el territorio,

... considerando los riesgos naturales y otros riesgos a la Infraestructura Verde del territorio, de forma que no genere presión de nuevos desarrollos urbanísticos y territoriales hacia zonas de alto riesgo, o por consiguiente, protección a población y bienes económicos de sus impactos territoriales.

## Desarrolla la Infraestructura Verde,

... que incluye las acciones de mejora sobre ambiente, patrimonio cultural, salud, estrategias, desarrollo etc., así como las acciones territoriales y territoriales, asociadas con infraestructuras para la mejora de la sostenibilidad de los procesos territoriales del presente. La Infraestructura Verde de una forma integrada debe ser una forma integrada de desarrollo territorial que debe generar los componentes urbanísticos del futuro y conservar el territorio de mayor valor que debe ser el futuro de una gestión urbanística.



## ¿Qué es la Infraestructura Verde?

### Las acciones que constituyen la Infraestructura Verde son:

- 1. Restauración y mejora de espacios verdes urbanos.
- 2. Creación de nuevos espacios verdes urbanos.
- 3. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 4. Creación de nuevas infraestructuras verdes.
- 5. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 6. Creación de nuevas infraestructuras verdes.
- 7. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 8. Creación de nuevas infraestructuras verdes.
- 9. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 10. Creación de nuevas infraestructuras verdes.
- 11. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 12. Creación de nuevas infraestructuras verdes.
- 13. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 14. Creación de nuevas infraestructuras verdes.
- 15. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 16. Creación de nuevas infraestructuras verdes.
- 17. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 18. Creación de nuevas infraestructuras verdes.
- 19. Mantenimiento y mejora de infraestructuras verdes existentes.
- 20. Creación de nuevas infraestructuras verdes.

Son las áreas y los elementos de mayor valor natural, cultural y visual presentes en el territorio que se conservarán y se valorarán, como se diferenciaron:



Parques naturales y otros espacios protegidos — Monumentos — Paisajes —  
Parques urbanos — Ciudades — Paisajes de calidad de interés especial —  
Áreas protegidas y sus valores

Son las áreas críticas del territorio que deben quedar preferentemente libres de urbanización

por ser zonas que se encuentran sometidas a riesgos ambientales



Las zonas inundables — Las zonas agrícolas de interés especial —  
Las zonas con elevado riesgo de erosión —  
El suelo urbanístico protegido por el planeamiento general

Son los corredores ecológicos y conexiones funcionales que pasan en relación los elementos anteriores

y que garantizan una adecuada conexión territorial y funcional entre los diferentes elementos constituyentes de la Infraestructura Verde



Las red hidrológico-fluvial, riberas, barrancos) — Las vías verdes (caminos,  
senderos, veredas y ciclovías) — Las redes senderos y de caminos Peatonales  
(Red Augusta, senderos GR y PR) — Las vías verdes — Las carreteras verdes

# Componentes de la Infraestructura Verde

## ESCALA REGIONAL

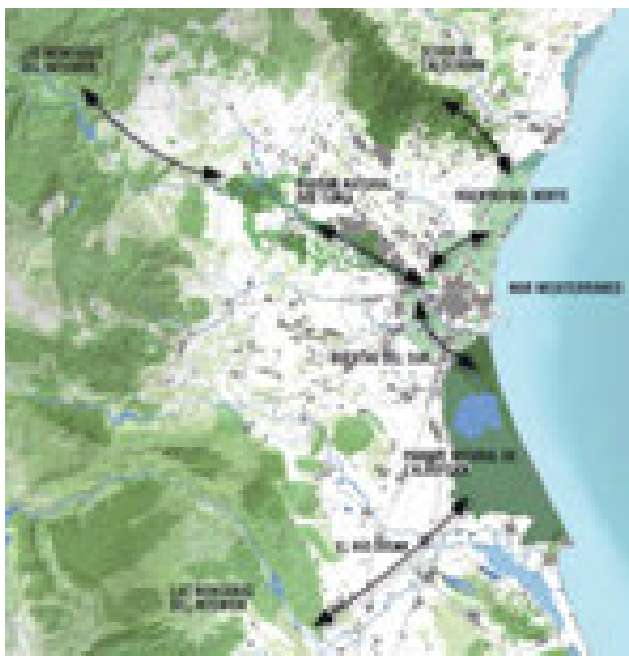
Espacios naturales protegidos  
Red Natura 2000  
Ecosistemas húmedos de interés regional  
Bienes de Interés Cultural  
Montes de dominio público y Utilidad Pública  
**Áreas agrícolas de excelencia**  
Paisajes de Relevancia Regional  
Zonas de riesgos significativo  
Corredores ecológicos y funcionales de escala regional: vías pecuarias, cauces

## ESCALA MUNICIPAL

Espacios naturales de interés local  
Bienes de Relevancia Local  
Paisajes de importancia local  
Elementos etnográficos y populares de escala local  
Caminos rurales históricos  
Rutas y senderos  
Conectores ecológicos y territoriales de alcance local

## ESCALA URBANA

Jardines y zonas verdes  
Bulevares, ramblas, paseos arbolados  
Zonas verdes privadas  
Huertos urbanos  
Edificios verdes  
Carriles bici  
Plazas  
Cementerios  
Equipamientos públicos abiertos  
Hitos urbanos representativos  
Espacios de regeneración



# INFRAESTRUCTURA VERDE CONCEPTO



Los elementos de paisaje

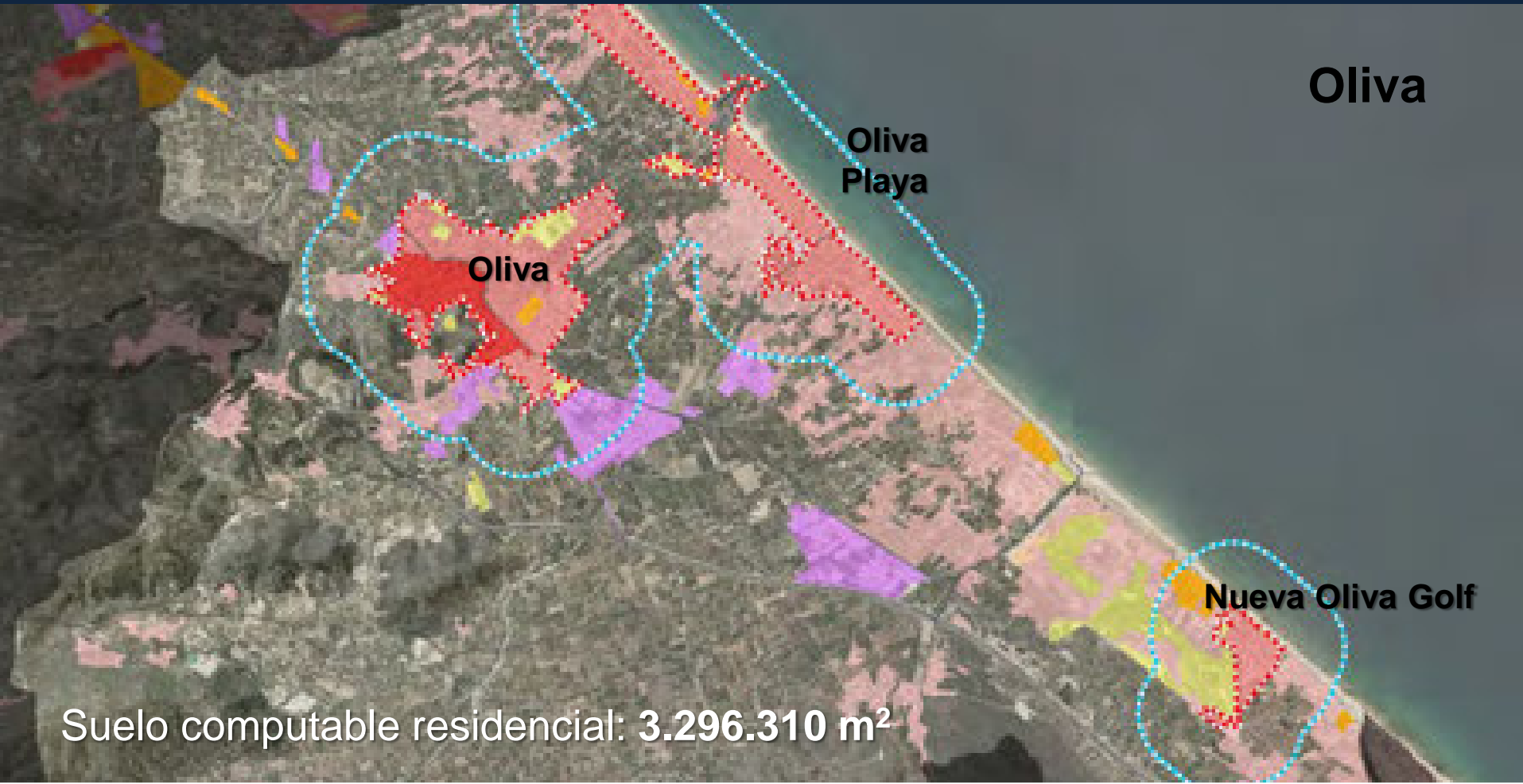
Infraestructura Verde a escala municipal

# Criterios de crecimiento sostenible para suelo residencial

Índice máximo de ocupación de suelo para usos residenciales:

$$\text{IMOS} = \text{TCD} \times \text{FCTM} \times \text{FCVT}$$

(tasa de crecimiento demográfico; factor de corrección por tamaño municipal; factor de corrección por vertebración territorial).



# Criterios de crecimiento sostenible para suelo residencial

Municipio		OLIVA
Área funcional (AF)	LA SAFOR	
Comarca	LA SAFOR	
Área Urbana Integrada (AUI)	NO	
Sistema Nodal de Referencia (SNR)	SI	Tipo nodo: Centro de polaridad complementaria
Ámbito territorial	PLANA LITORAL – COTA 100/ tipo D	
Población (P)	28.307 hab.	
Población empleada (Emp), sector industrial y terciario	8.291 empleados	
Superficie término municipal (S <sub>t</sub> )	59.974.684 m <sup>2</sup>	
Superficie sellada SIOSE 2010 (S)	10.801.967 m <sup>2</sup>	
% S / S <sub>t</sub>	18,00 %	
Suelo computable residencial	3.298.310 m <sup>2</sup> *	
Suelo computable actividades económicas	1.704.838 m <sup>2</sup>	
SUELO RESIDENCIAL		
TCD 2011-2035		36,42 %
Población estimada 2035		38.616 hab.
FCTM	$-0,1814 \cdot \ln(P) + 3,007$	1,04
FCVT		1,1
IMOS	TCD*FCTM*FCVT	41,66 %
Flexibilidad		No aplicable
Crecimiento total suelo residencial		<b>1.373.242 m<sup>2</sup></b>

Nota: \* El suelo residencial computable en la envolvente se aplica el 90% del computable en el caso contrario (6,2)

# Criterios de crecimiento sostenible para suelo industrial y terciario

Índice máximo de ocupación de suelo para satisfacer las demandas para actividades económicas:

$$\text{IMOSE} = \text{TCE} \times \text{FCEA} \times \text{FCVT}$$

(tasa de crecimiento del empleo industrial y terciario; factor de corrección por empleos municipales actuales; factor de corrección por vertebración territorial).

Oliva

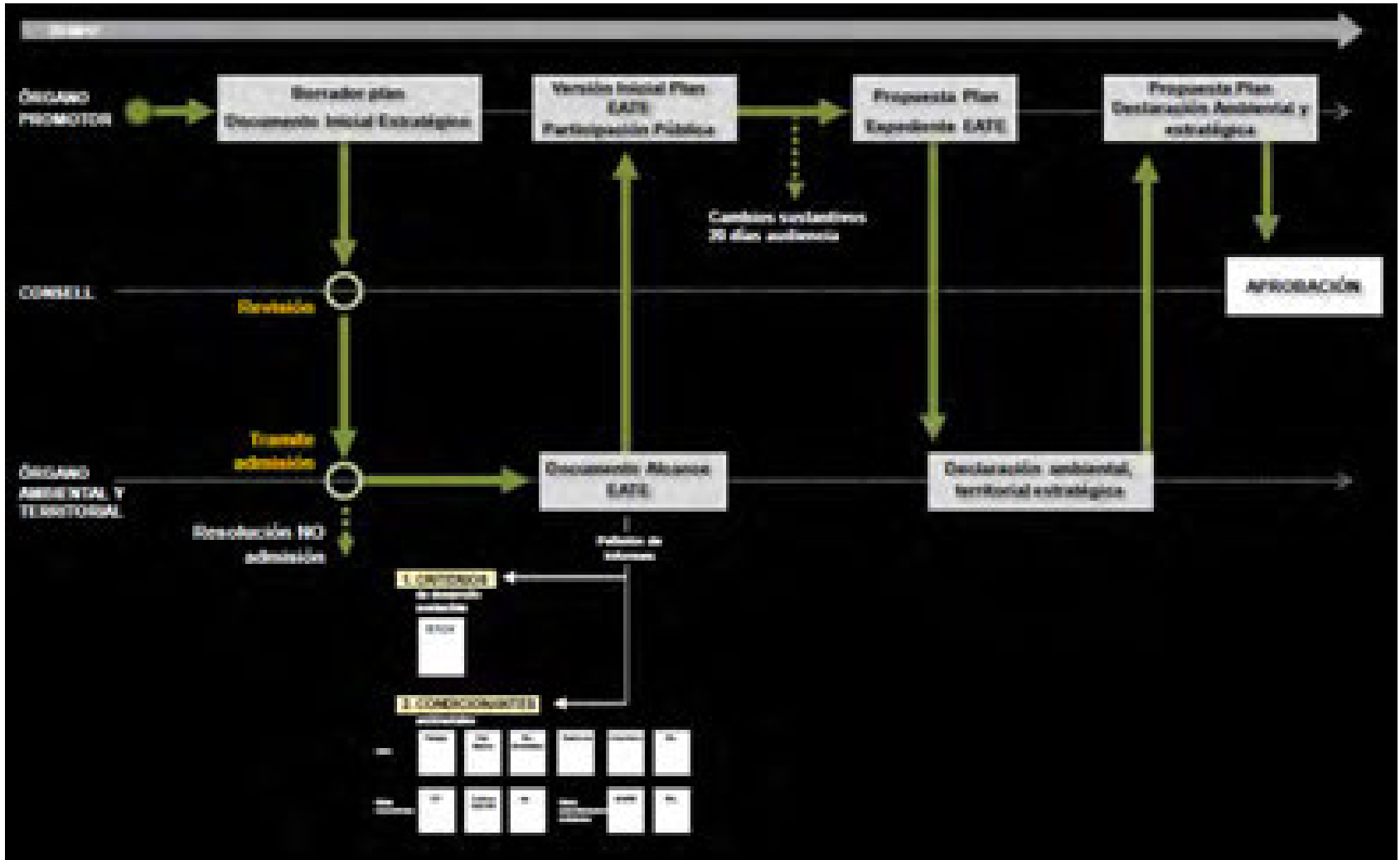
Suelo computable para  
actividades económicas: **1.704.838 m<sup>2</sup>**



# Criterios de crecimiento sostenible para suelo industrial y terciario

Municipio		OLIVA	
Área funcional (AF)	LA SAFOR		
Comarca	LA SAFOR		
Área Urbana Integrada (AUI)	NO		
Sistema Nodal de Referencia (SNR)	SI	Tipo nodo: Centro de polaridad complementaria	
Ámbito territorial	PLANA LITORAL - COTA 100' tipo D		
Población (P)	28.307 hab.		
Población empleada (Emp), sector industrial y terciario	8.291 empleados		
Superficie término municipal (S <sub>t</sub> )	59.974.684 m <sup>2</sup>		
Superficie sellada SIOSE 2010 (S)	10.801.967 m <sup>2</sup>		
% S / S <sub>t</sub>	18,00 %		
Suelo computable residencial	3.296.310 m <sup>2</sup>		
Suelo computable actividades económicas	1.704.838 m <sup>2</sup>		
SUELO ACTIVIDADES ECONÓMICAS			
TCE 2011-2035	29,24 %		
Población empleada estimada a 2035	10.632 empleados		
FCEA	$-0,296 \cdot \ln(\text{Emp}) + 3,9719$	1,30	
FCVT	1,1		
MOSE	TCE * FCEA * FCVT		40,38
Flexibilidad	No aplicable		
Crecimiento total suelo actividades económicas		688.413 m <sup>2</sup>	

# Tramitación ordinaria



# Planes de acción territorial [art. 16]

## Objeto de los planes:

- Concretar los objetivos, principios y criterios de la ETCV
- Definir objetivos y criterios para las actuaciones sectoriales supramunicipales
- Coordinar la planificación urbanística municipal y sectorial
- Definir la Infraestructura Verde en su ámbito de actuación
- Proponer proyectos de cambio y formulas de gobernanza territorial

## Funciones:

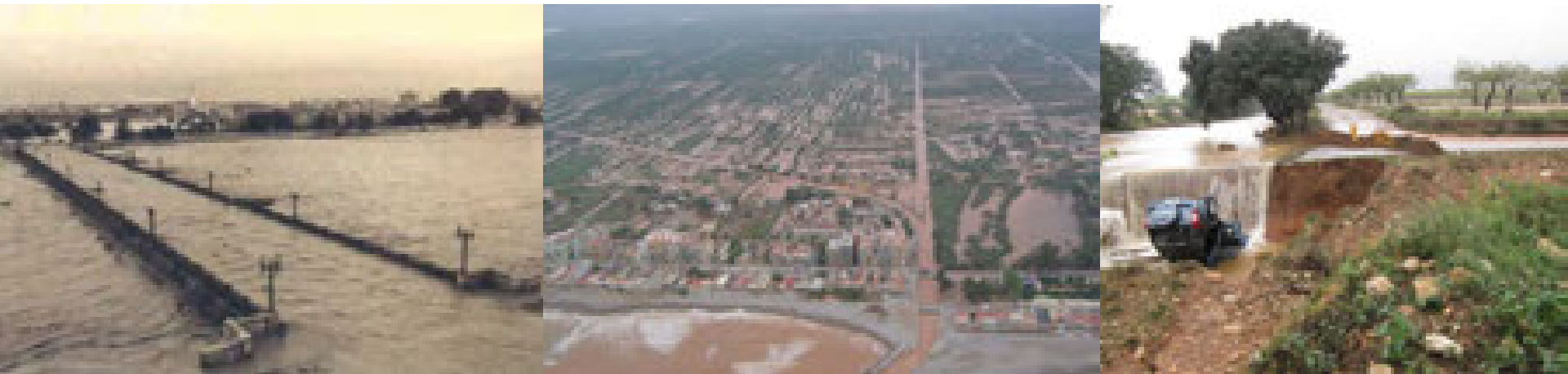
- Desarrollar y modificar la ETCV
- Reservar terrenos para actuaciones de interés supramunicipal
- Clasificar y desclasificar suelos
- Ordenar centros, ejes y entornos de influencia supramunicipal
- Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes municipales

## Planes de Acción Territorial. Aprobados y en tramitación

- **Plan Eólico**
- **PATRICOVA** (2015)
- **PATFOR**
- **PATIVEL** (2017)
- **PAT Huerta de Valencia** (2018)
- **PATSECOVA**
- **PAT metropolitano de Valencia**
- **PAT Castellón**
- **PAT Alicante-Elche**
- **PAT Vega Baja**
- **PAT Comarcas Centrales**

# PATRICOVA.

## Pla d'Acció Territorial de prevenció del risc d'inundació en la Comunitat Valenciana



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

- PATRICOVA.**
- La Comunitat Valenciana és el territori espanyol amb major risc d'inundació
  - Més d'un 12% de la població viu en àrees susceptibles de ser inundades



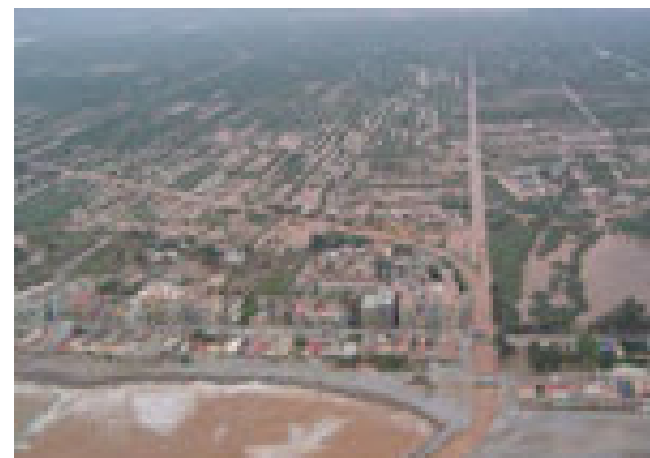
Zona Metropolitana València 1957



Ribera Alta Xúquer 1982

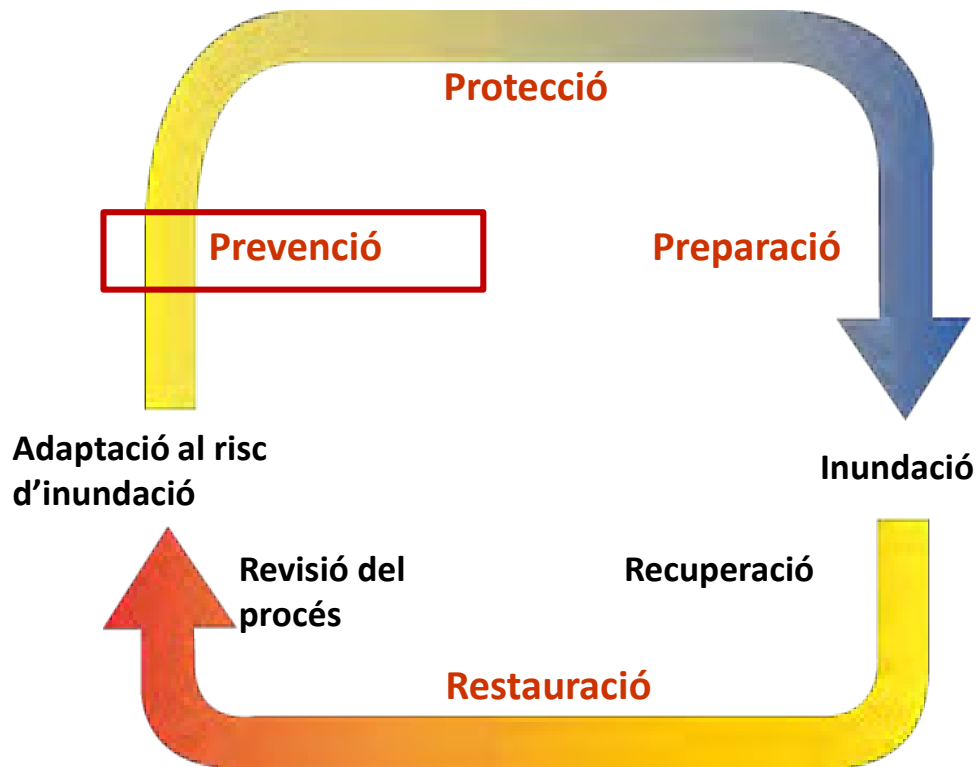


Zona costanera 2004



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

## PATRICOVA. Gestió adaptativa

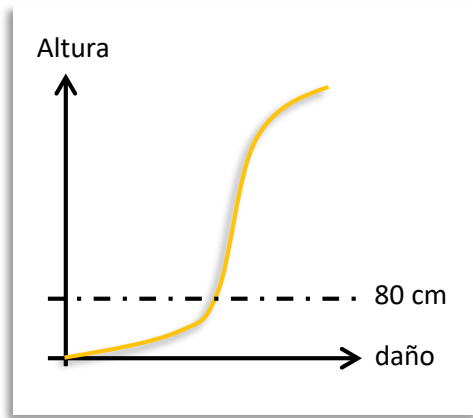


El risc zero no existeix, d'alguna manera hem de conviure amb el risc.

### PATRICOVA

- SNU
- SU (si hi ha un increment de vulnerabilitat, si l'Ajuntament ho demana)

# PATRICOVA. Mapes de perillositat/risc



## ALTURA

< 80 cm

> 80 cm

## PERÍODE DE RETORN

Alt  
< 25 años

Mig  
25-100 años

Baix  
100-500 años

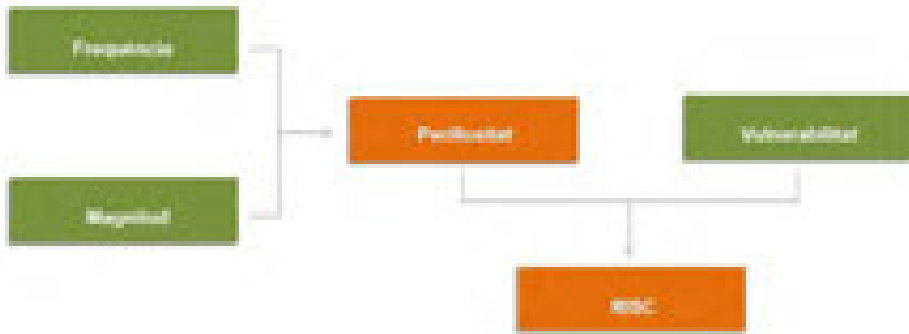
3	4	6
1	2	5

+

**PERILL GEOMORFOLÒGIC**

+

**RISC INUNDACIÓ COSTANERA**



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA



## PATRICOVA. Perillositat d'inundació



### ← Nivells d'1 a 6

En funció del calat de la inundació i el període de retorn.

Aproximadament unes 144.000 hectàrees del sòl inundable.

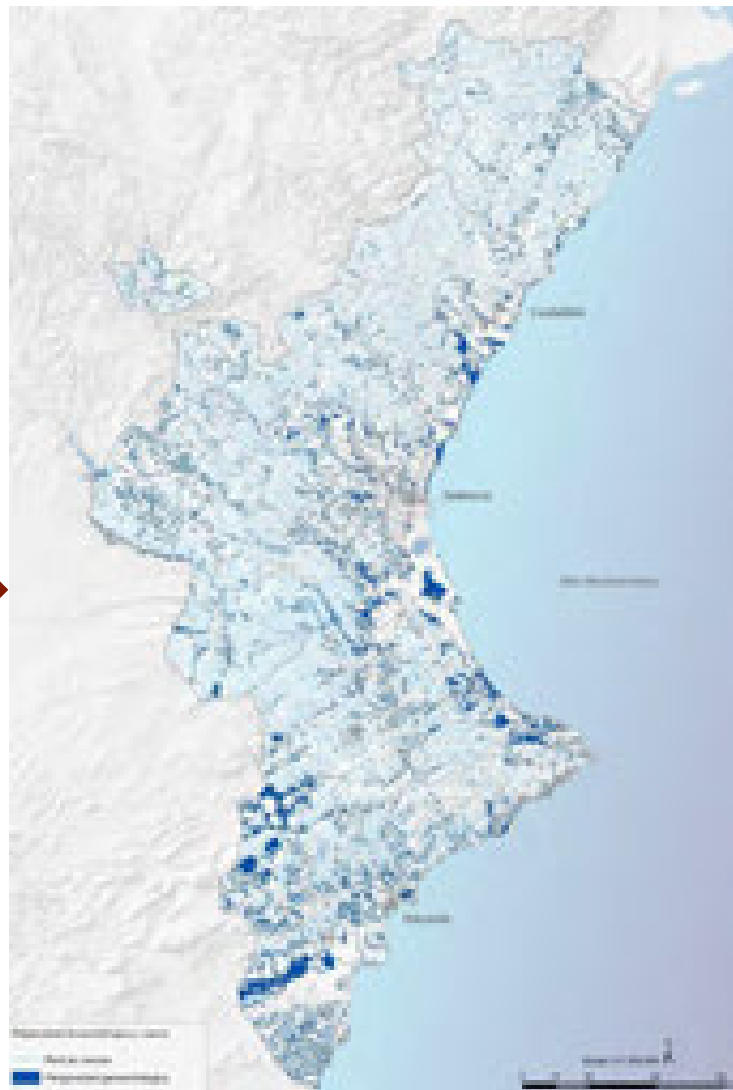
Avaluat a partir de models hidrològics i hidràulics.

### Geomorfològic →

A partir de les formes del territori.

Afegeix unes 141.000 hectàrees de sòl inundable.

Requereix una anàlisi i una concreció cas per cas.



## PATRICOVA. Restricció d'usos i activitats en SNU

ACTIVIDADES		P1	P2	P3	P4	P5	P6	PG
Equipaments estratègics	Centros de emergencia Parques de bomberos Cuarteles Centros sanitarios Centros escolares Deportivo cubierto	Prohibición, sin excepciones (art. 17 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, con posible excepción mediante estudio específico (art. 18.4 normativa PATRICOVA)
Infraestructuras puntuales estratègics	Plantas potabilizadoras Centros energéticos *	Prohibición, sin excepciones (art. 17 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, con posible excepción mediante estudio específico (art. 18.4 normativa PATRICOVA)
Vulnerabilidad 1	Industrias Depósitos de residuos <sup>2</sup> Vertederos Plantas de valorización Estadios Granjas Criaderos de animales Centros típicos Parques zoológicos Servicios funerarios Cementerios Estaciones de servicio Campamentos de turismo (Elevada concentración de personas)	Prohibición, sin excepciones (art. 17 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, con posible excepción mediante estudio específico (art. 18.4 normativa PATRICOVA)
Vulnerabilidad 2	Establecimientos hoteleros Viviendas	Prohibición, sin excepciones (art. 17 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)	Permitido, con medidas de adecuación de la edificación (art. 18.3 normativa PATRICOVA)	Prohibición, con posible excepción mediante estudio específico (art. 18.4 normativa PATRICOVA)
Vulnerabilidad 3	Renta de uso <sup>2</sup>	Prohibición, sin excepciones (art. 17 normativa PATRICOVA)	Permitido, si se justifica el no emplazamiento en otra zona de menor peligrosidad (art. 18.4)	Permitido, si se justifica el no emplazamiento en otra zona de menor peligrosidad (art. 18.4)	Permitido, si se justifica el no emplazamiento en otra zona de menor peligrosidad (art. 18.4)	Permitido, si se justifica el no emplazamiento en otra zona de menor peligrosidad (art. 18.4)	Permitido, si se justifica el no emplazamiento en otra zona de menor peligrosidad (art. 18.4)	Permitido, si se justifica el no emplazamiento en otra zona de menor peligrosidad (art. 18.4)

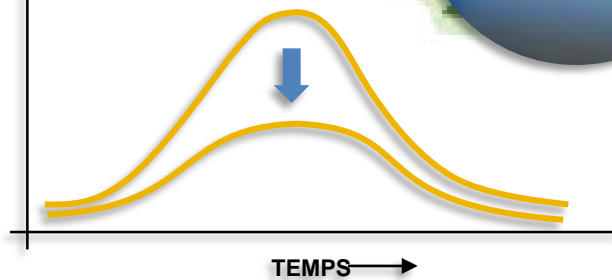
- Prohibición, sin excepciones (art. 17 normativa PATRICOVA)
- Prohibición, sin excepciones (art. 18, apartados 2 y 3 normativa PATRICOVA)
- Prohibición, con posible excepción mediante estudio específico (art. 18.4 normativa PATRICOVA)
- Permitido, con medidas de adecuación de la edificación (art. 18.3 normativa PATRICOVA)
- Permitido, si se justifica el no emplazamiento en otra zona de menor peligrosidad (art. 18.4)

## PATRICOVA. Gestió de la inundabilitat en la Infraestructura Verda

- Vies naturals de flux desbordat
- Ordenació d'usos confrontants als llits
- Gestió de zones humides
- Restauració hidrològica-forestal
- Conservació i posada en valor

La Unió Europea recoma dissenyar la infraestructura verda com element de gestió del territori, de prevenció del risc d'inundació i de millorar la resiliència del territori

calat



## PATRICOVA. Gestió de la inundabilitat en la Infraestructura Verda

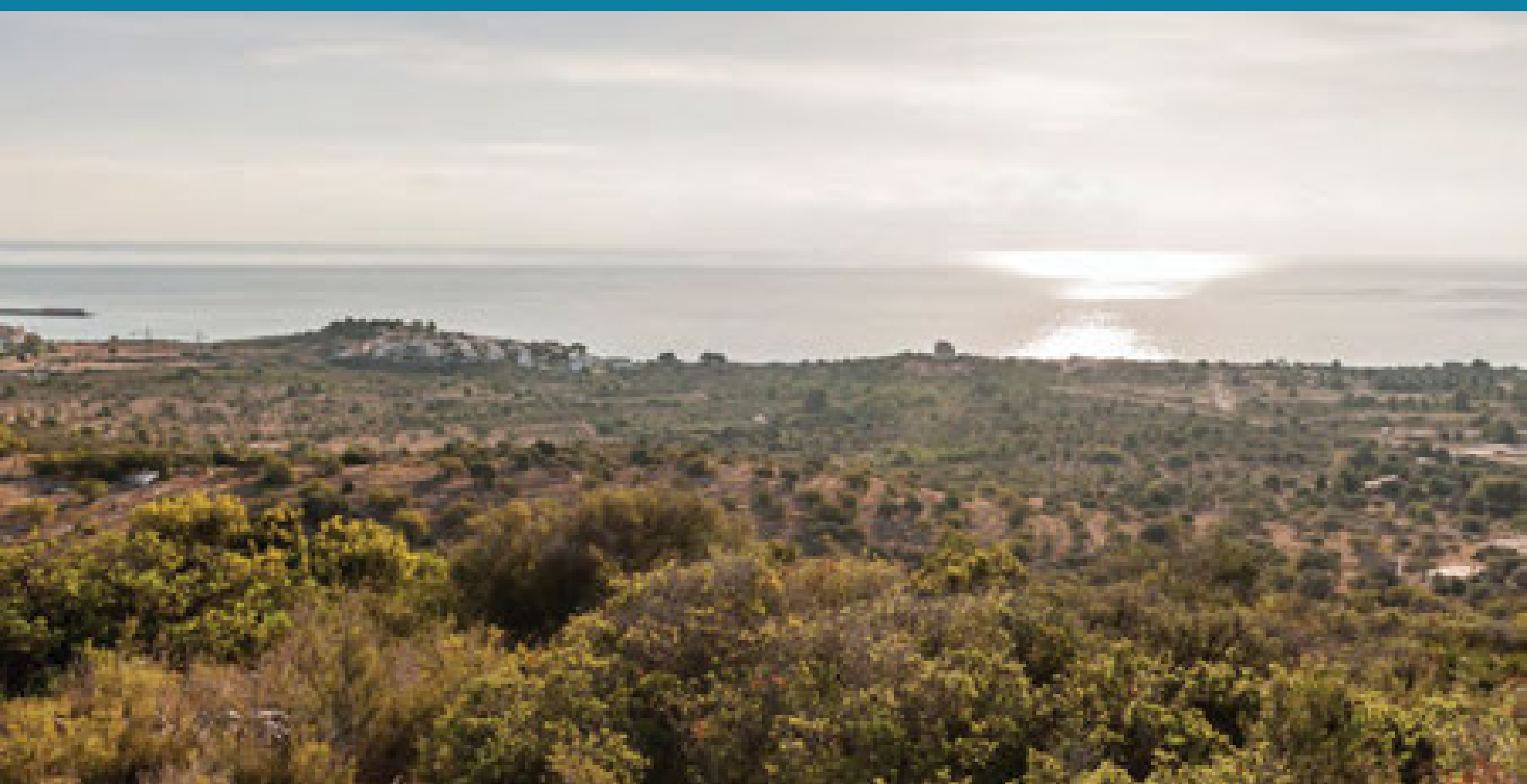
- Connectar amb la Infraestructura Verda Urbana
- Sistemes urbans de drenatge sostenible (SUDS, DUS)



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

**PATIVEL.**

**Plan de acción territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.**



**PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA**

# PATIVEL.

## Franja litoral: activo territorial más importante.

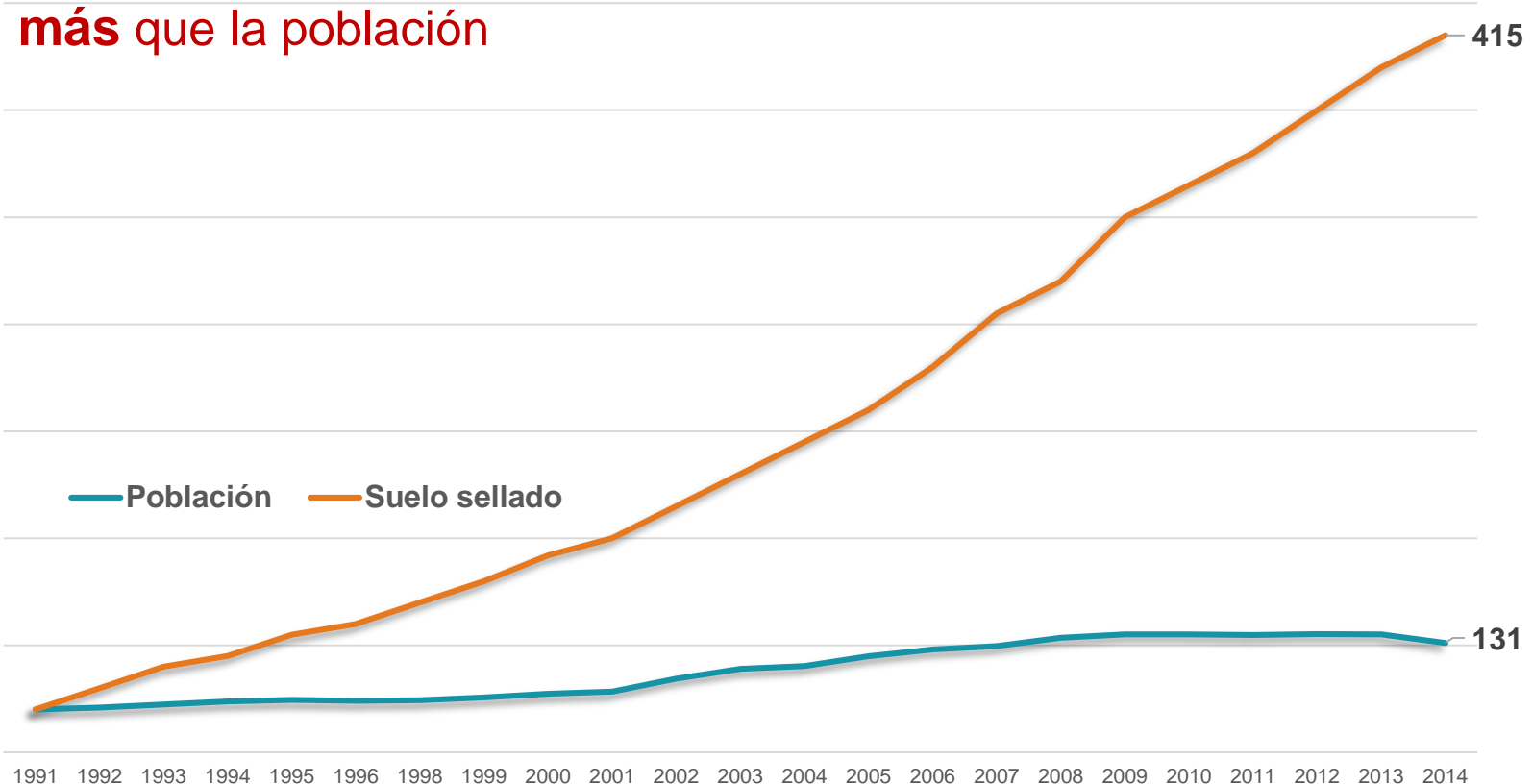
- 15 % PIB C. Valenciana en la franja de 500 metros
- 35 % espais naturals protegits
- 75 % població viu  $\leq 10$  km costa



# PATIVEL.

## Plan de acción territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

El suelo sellado ha crecido en la costa **tres veces más** que la población



# Una metodología innovadora

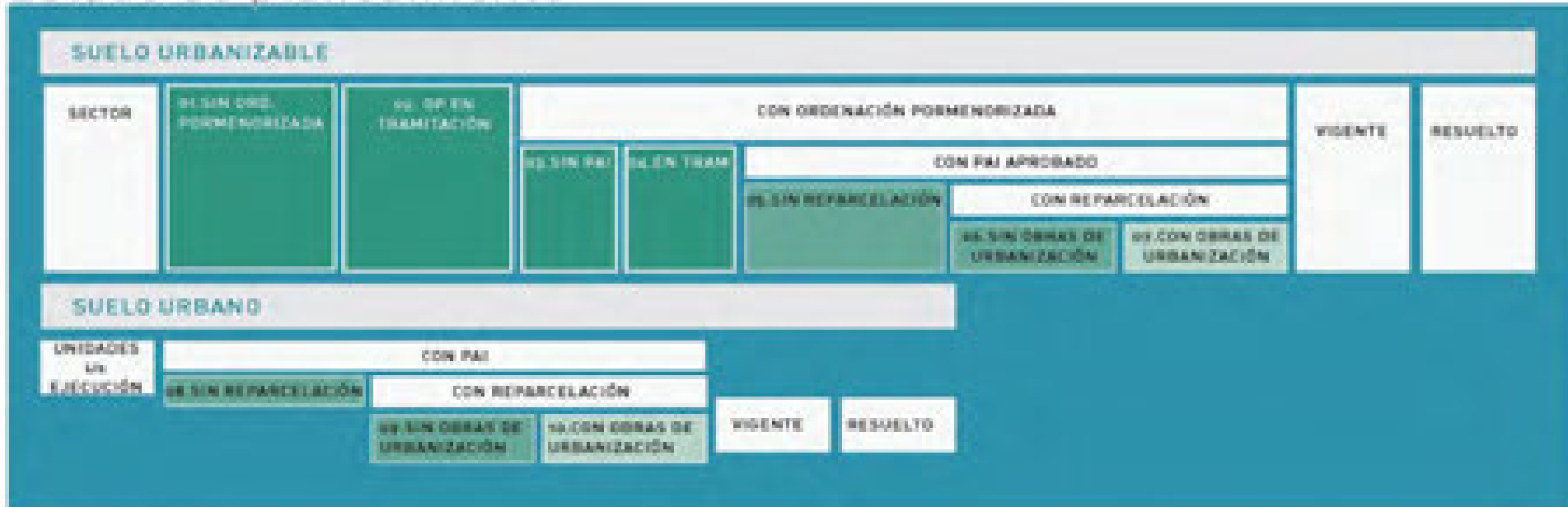
MAPA MODELO DE INFRAESTRUCTURA VERDE. CUANTITATIVO Y CUALITATIVO



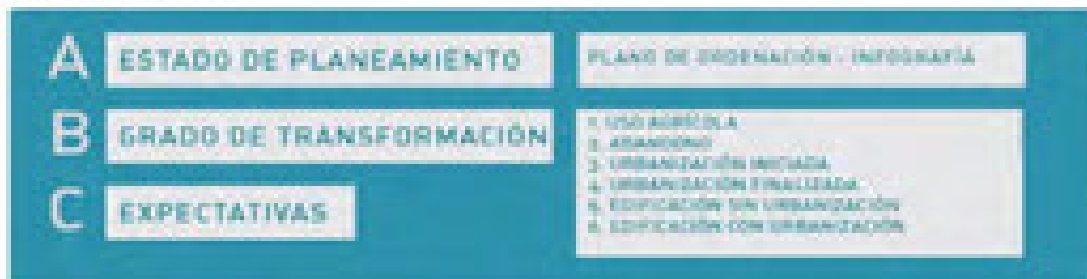


# PATIVEL. Metodología innovadora

## Estado de planeamiento



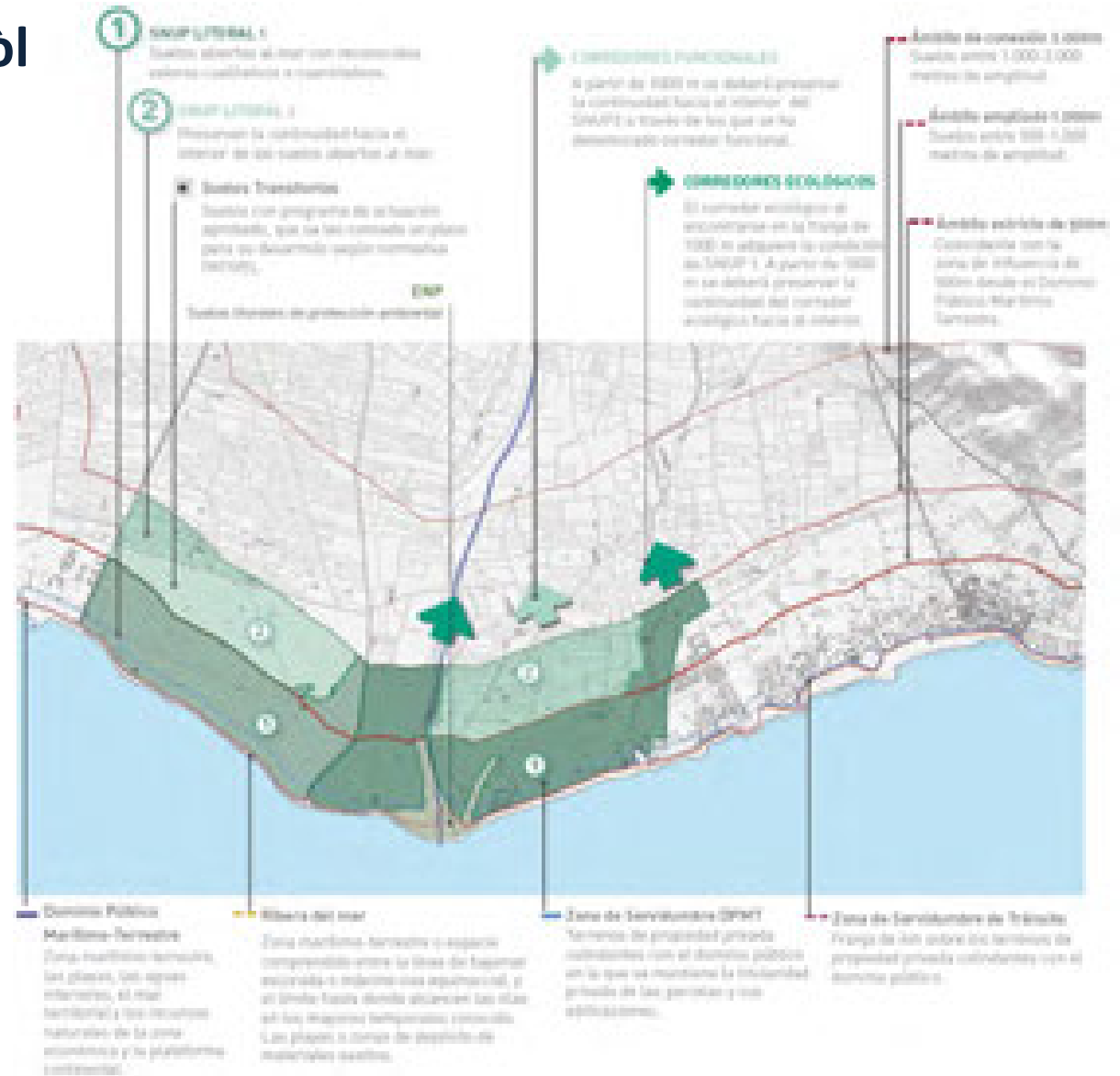
## Análisis



### Planamiento

Tras un proceso de participación en el que han intervenido los municipios afectados (PI) en el ámbito de 2000 m<sup>2</sup> se han establecido tres elementos de análisis: 1. Grado de estado de planeamiento de los sectores; 2. Grado de grado de transformación; y 3. Dudas con las expectativas.

# PATIVEL. Tipus de sòl



## PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

# Estrategias principales: Reforzar los espacios naturales protegidos



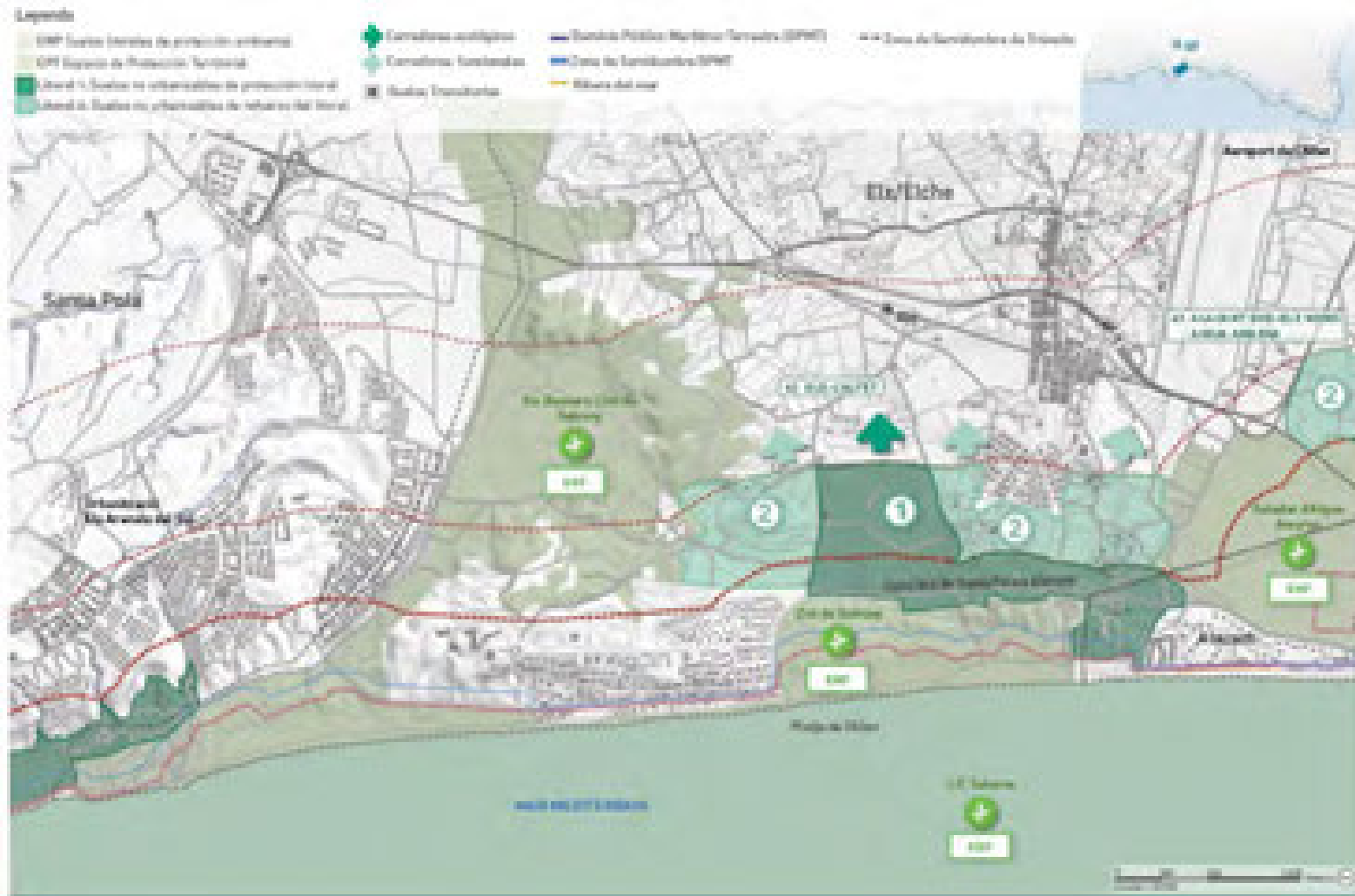
# Estrategias principales: Proteger las zonas más productivas



# Estrategias principales: Mantener los espacios libres



# Estrategias principales: Conectar los espacios protegidos



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

# Estrategias principales: Evitar crecimientos tentaculares




# Estrategias principales: Proteger elementos icónicos del litoral






# PATIVEL. Ficha de la memoria justificativa




Nombre	Plan de Ordenación del Territorio
Responsable	Generalitat Valenciana
Objeto	Ordenación del territorio
Tipología	Ordenación del territorio
Ámbito	Ordenación del territorio
Fecha de aprobación del plan	2011
Indicador de calidad ambiental	Ordenación del territorio
Tabla de datos	Ordenación del territorio

Este documento de memoria justificativa del Plan de Ordenación del Territorio, de carácter estratégico y de carácter general, establece un plan de ordenación del territorio que garantiza la sostenibilidad y el desarrollo de la zona de estudio. En su desarrollo se han tenido en cuenta los aspectos de carácter ambiental y territorial, así como los aspectos de gestión y promoción de la zona por parte de los actores locales y de la zona.




<b>Objetivo</b>	Planificar y ordenar el territorio de la zona de estudio, garantizando la sostenibilidad y el desarrollo de la zona de estudio.
<b>Justificación</b>	El Plan de Ordenación del Territorio es el instrumento de planificación territorial que garantiza la sostenibilidad y el desarrollo de la zona de estudio.
<b>Alcance</b>	El Plan de Ordenación del Territorio es un instrumento de planificación territorial que garantiza la sostenibilidad y el desarrollo de la zona de estudio.
<b>Impacto</b>	El Plan de Ordenación del Territorio es un instrumento de planificación territorial que garantiza la sostenibilidad y el desarrollo de la zona de estudio.
<b>Medidas</b>	El Plan de Ordenación del Territorio es un instrumento de planificación territorial que garantiza la sostenibilidad y el desarrollo de la zona de estudio.
<b>Seguimiento</b>	El Plan de Ordenación del Territorio es un instrumento de planificación territorial que garantiza la sostenibilidad y el desarrollo de la zona de estudio.


**Mapa de Ordenación del Territorio**




**Mapa de Ordenación del Territorio**



**Mapa de Ordenación del Territorio**



**Mapa de Ordenación del Territorio**





# PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE ORDENACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE L'HORTA DE VALÈNCIA

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

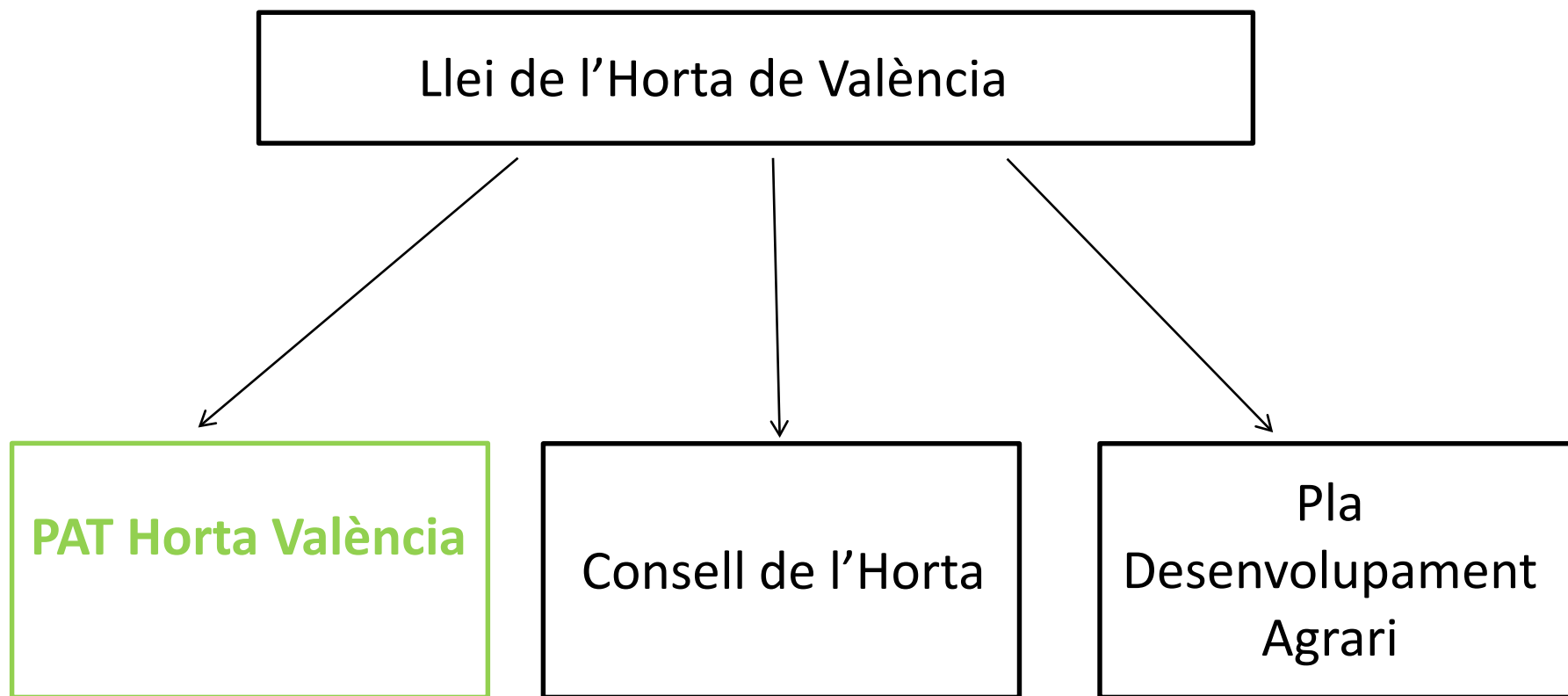
# Presión urbanística, fragmentación y desvinculación

Preservación de más de 11.000 ha de suelos de huerta de elevada calidad agrària (SNUP)

Se impiden/se desclasifican: 15 millones de metros cuadrados



# PAT de l'Horta de València



# Falta de coherencia municipal en la regulación de usos y actividades

Establece una gradación de tres categorías de huerta en función de sus valores territoriales y paisajísticos, y propone una serie de espacios de valor ambiental y sus conexiones

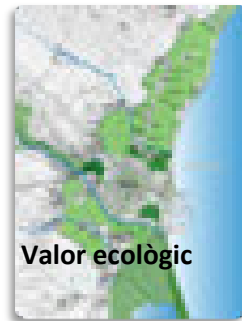
**Horta de Protecció Especial Grau 1**

**Horta de Protecció Especial Grau 2**

**Horta de Protecció Agrícola Grau 3**

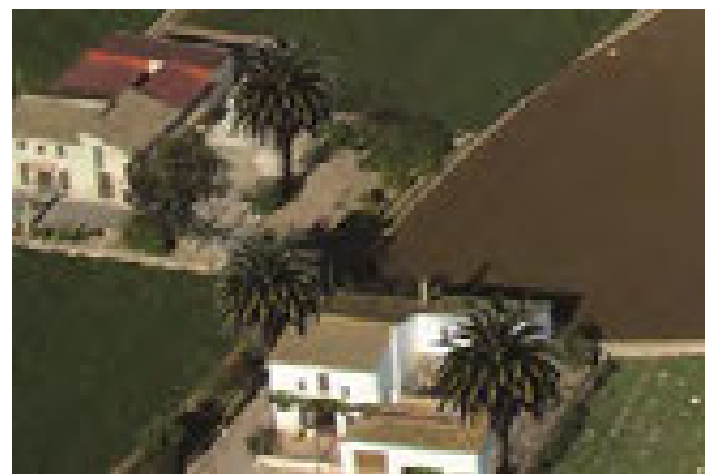
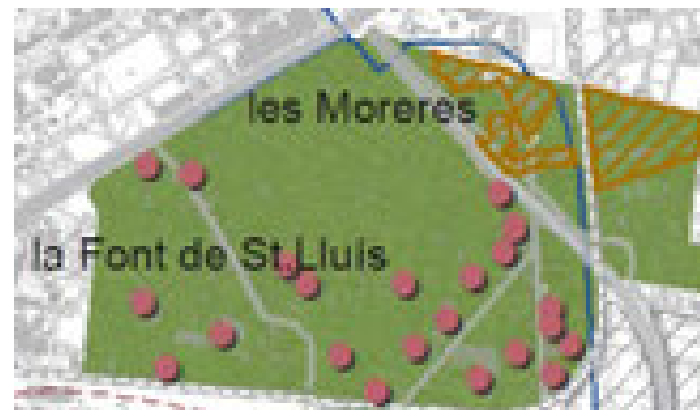
**Espais de Valor Ambiental**

**Elements de connexió ecològica i funcional**



## PATODHV. Pressió urbanística, fragmentació i desvinculació

- Defineix 5 Sectors de Recuperació de l'Horta de València, que regeneraran 250 ha d'horta d'alta qualitat
- Proposa 54 Enclavaments de Recuperació de l'Horta de València que regeneraran més de 500 fanecades d'horta



# Plan de Desarrollo Agrario

Mejora infraestructuras agrarias

Aumento de la rentabilidad de las explotaciones

Marca de calidad, proximidad, agroecología

Mejora de las redes de comercialización y distribución



## Consell de l'Horta de València



Representación agentes económicos, sociales y ambientales

Gestión/intermediación en el mercado de tierras

Captación de fondos económicos para dinamizar la huerta

Impulsar el Pla de Desenvolupament Agrari

Favorecer el relevo generacional, la presencia de mujeres y la difusión de los valores de la Huerta

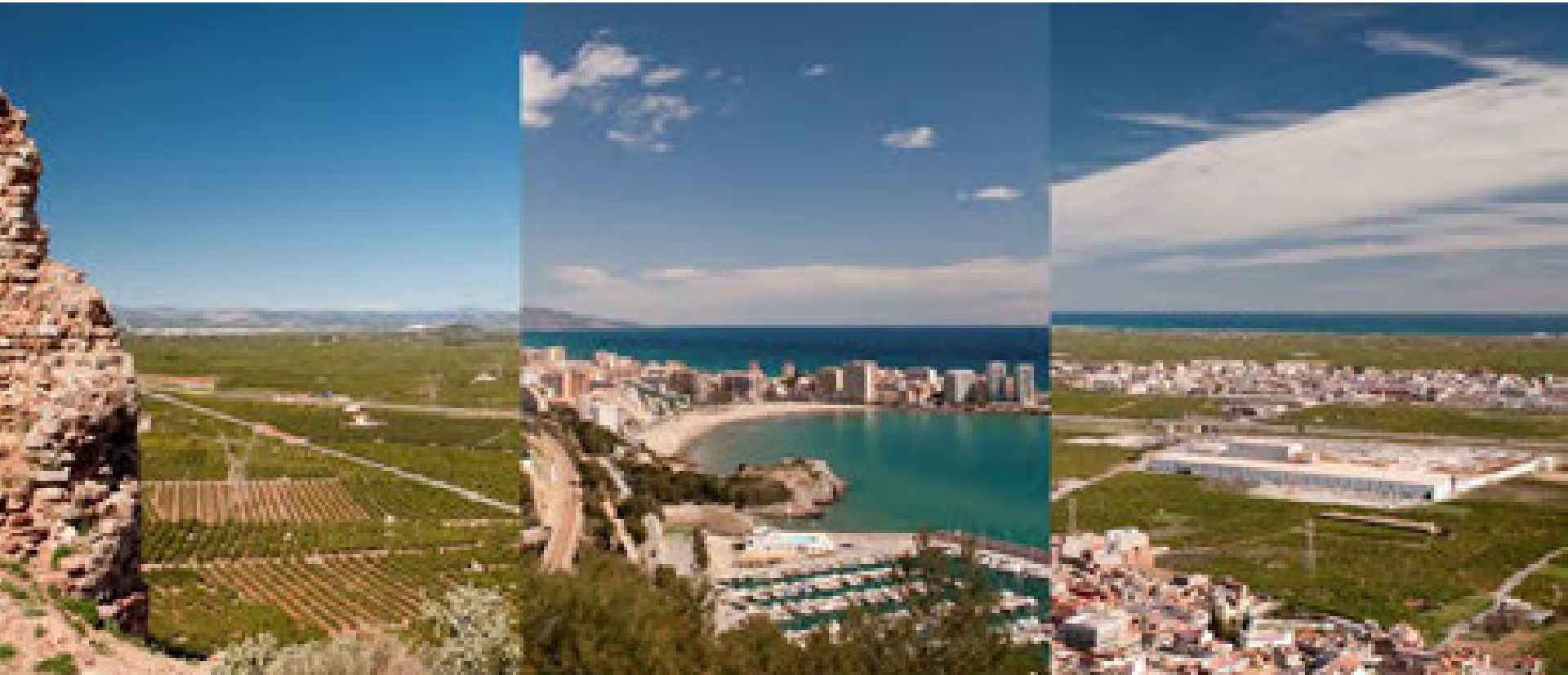
La guardería rural y el visto bueno a usos y actividades

## Planes metropolitanos:

PAT Castelló. Plan de Acción Territorial del área metropolitana de Castelló

PATEVAL. Plan de acción territorial del área metropolitana de Valencia

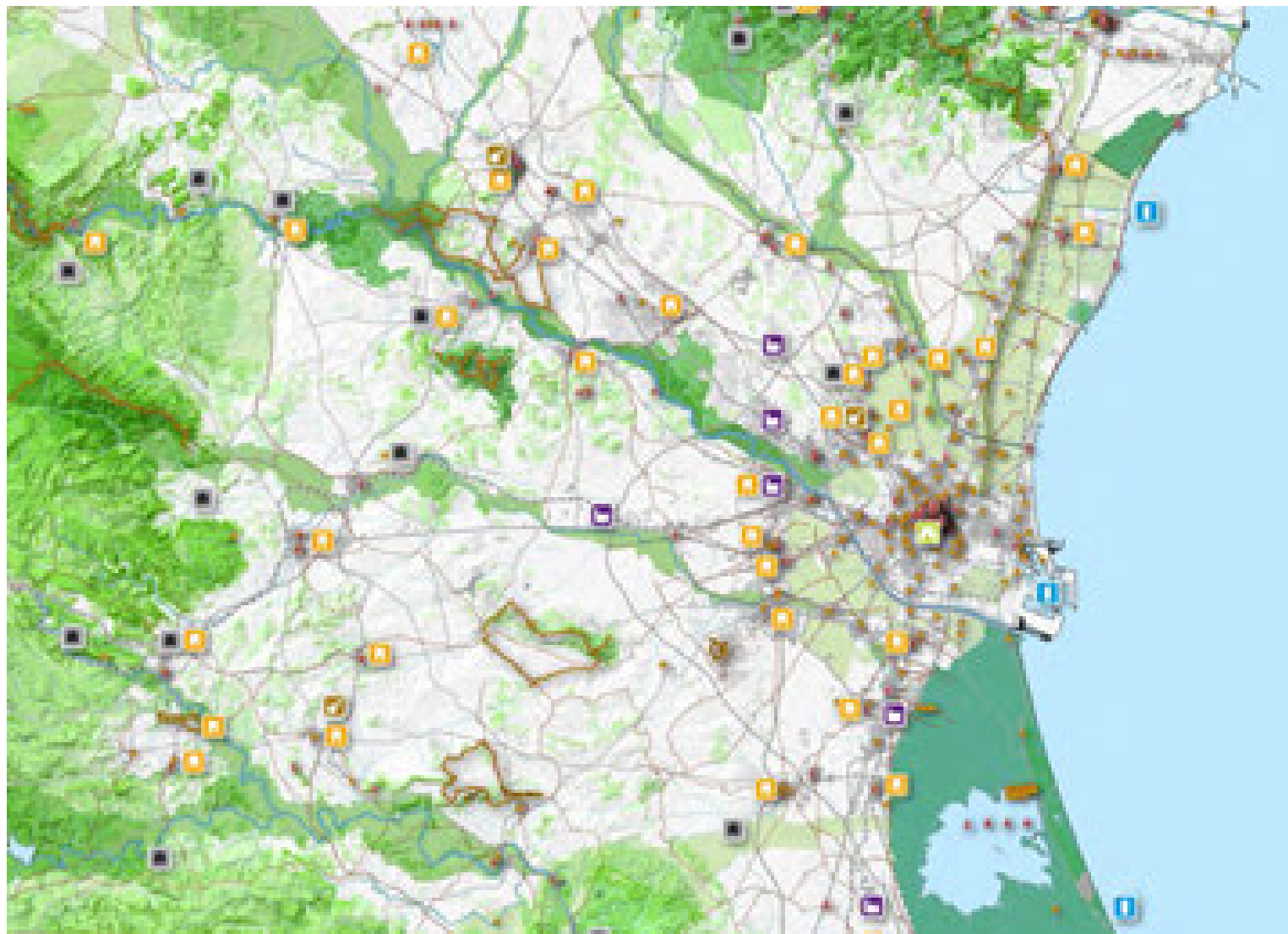
PATAE. Plan de acción territorial de las áreas metropolitanas de Alicante y Elche





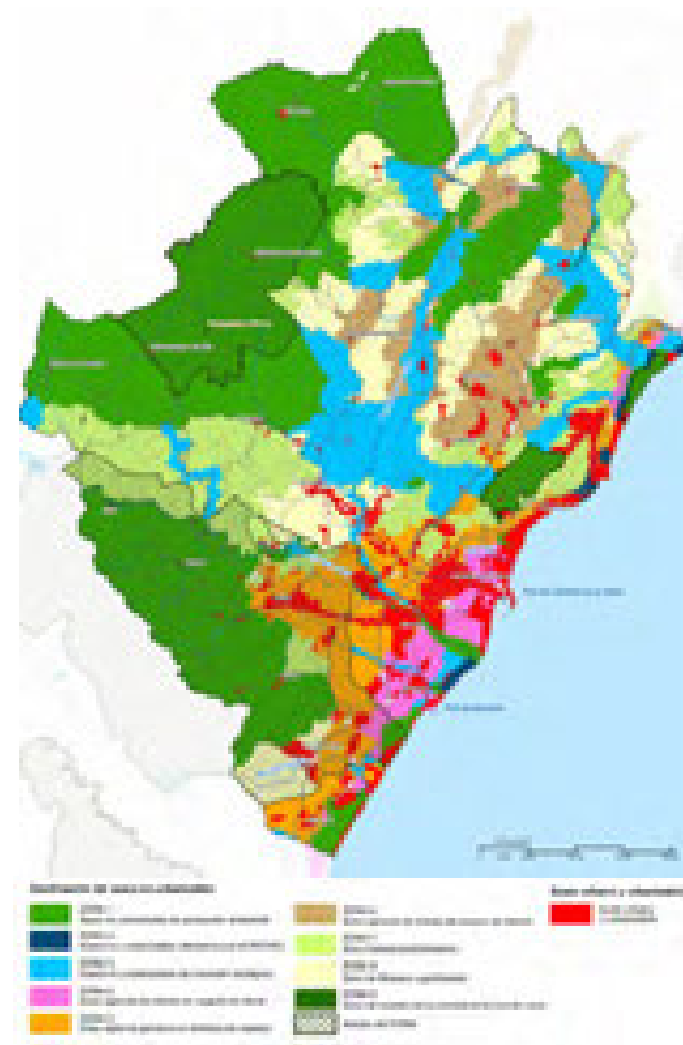
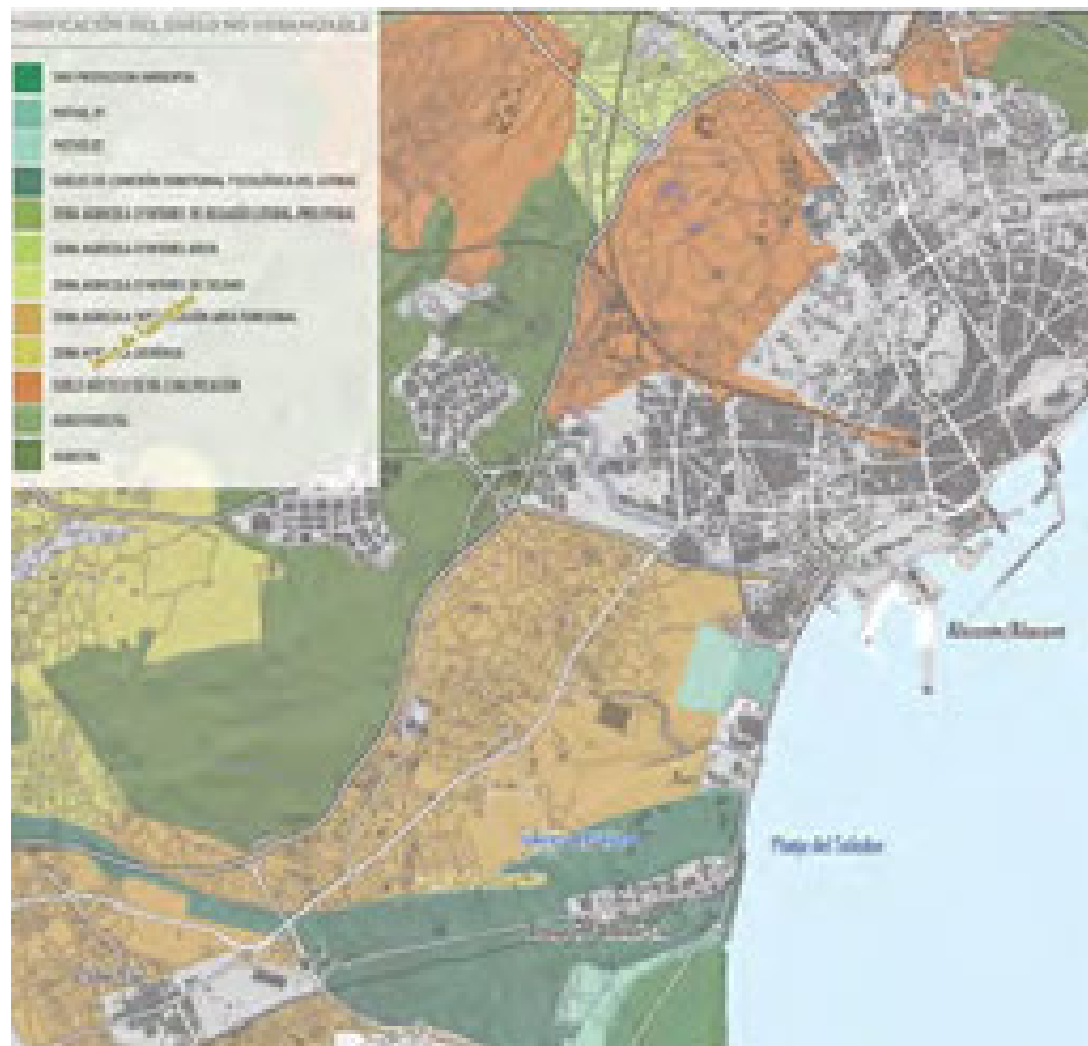


# Planes metropolitanos: Infraestructura Verde



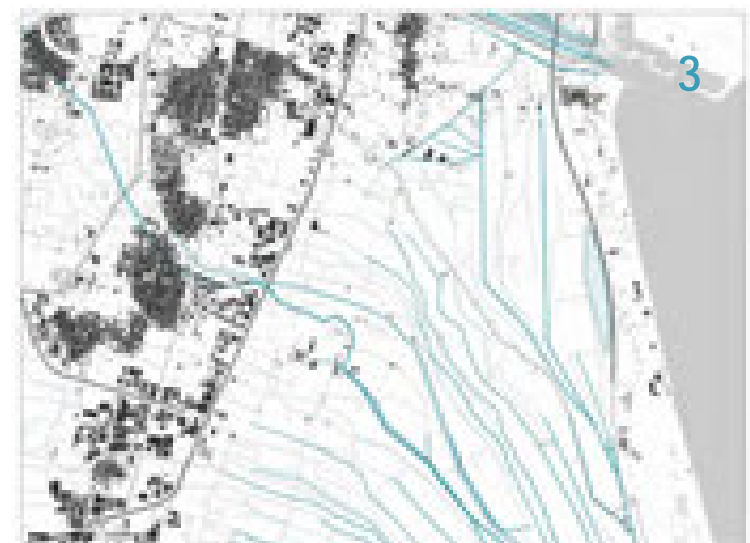
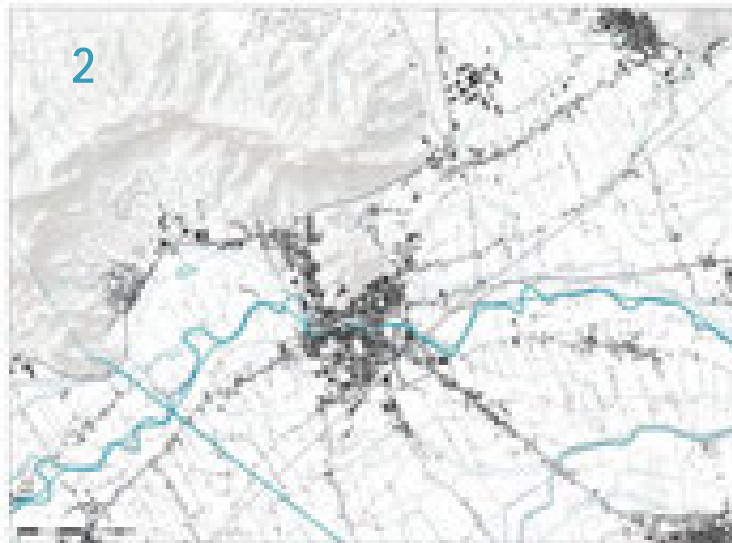
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

# Planes metropolitanos: Zonificación del SNU



# Planes metropolitanos: Sistema de asentamientos

- 1 Patrón de asentamiento en la comarca del Alto Mijares (Castellón)
- 2 Patrón de asentamiento alrededor de Orihuela (Alicante)
- 3 Patrón de asentamiento en la comarca de l'Horta Sud (Valencia)



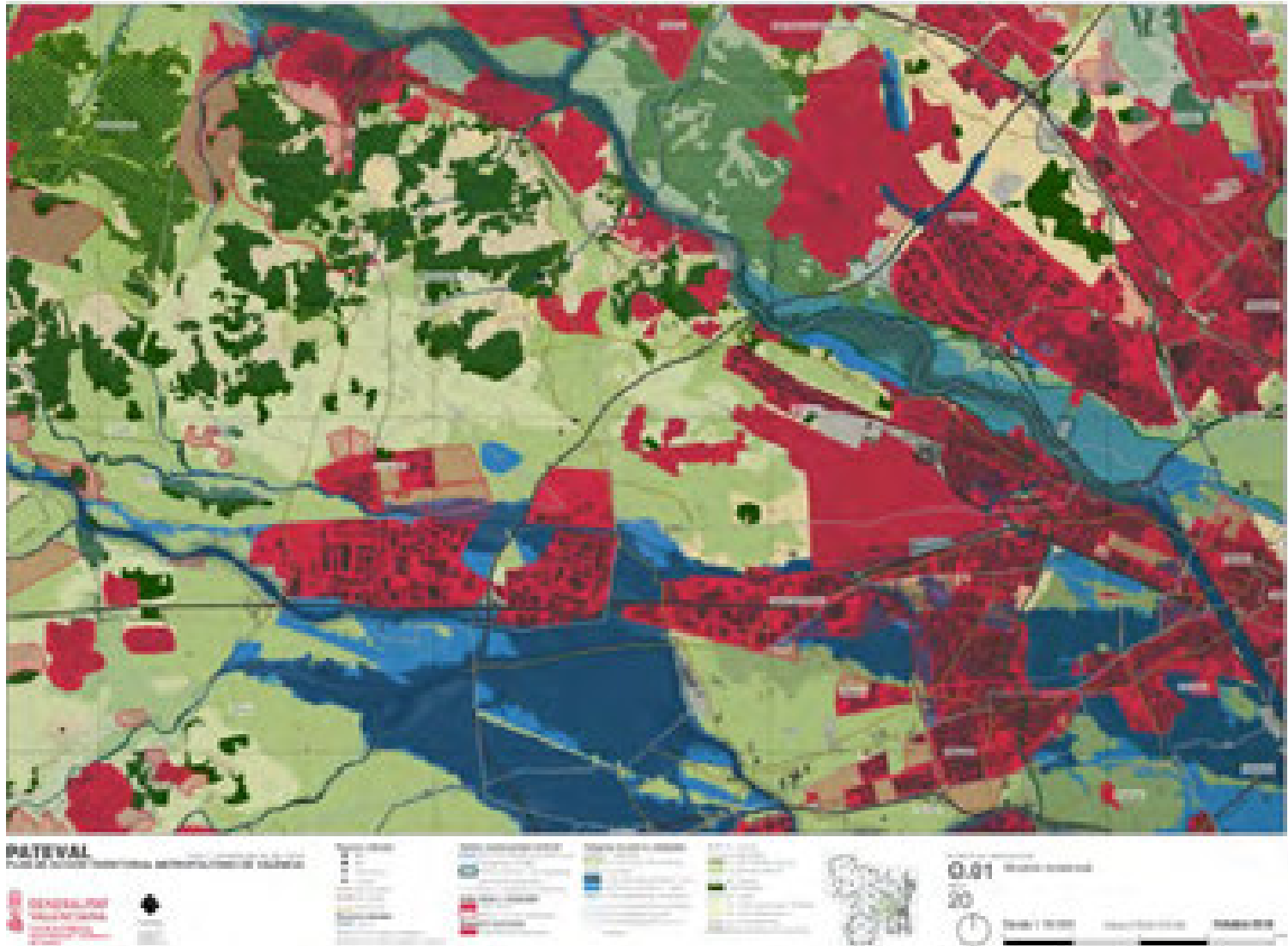
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA



# Planes metropolitanos: Sistema de asentamientos. Baja compatibilidad



# Planes metropolitanos: Modelo territorial



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA



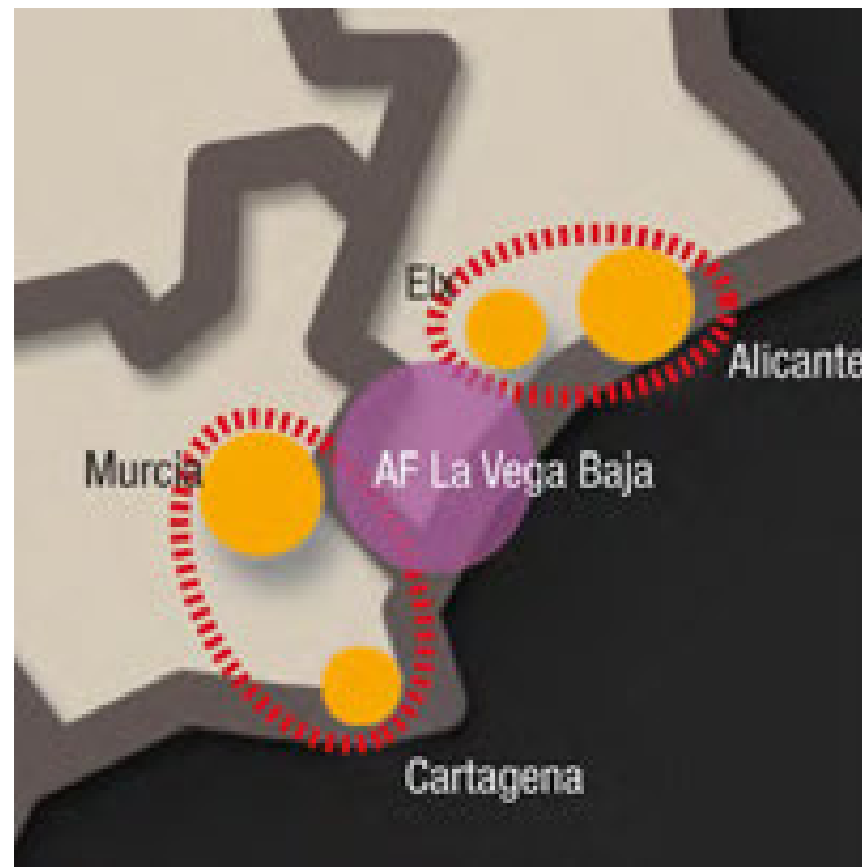
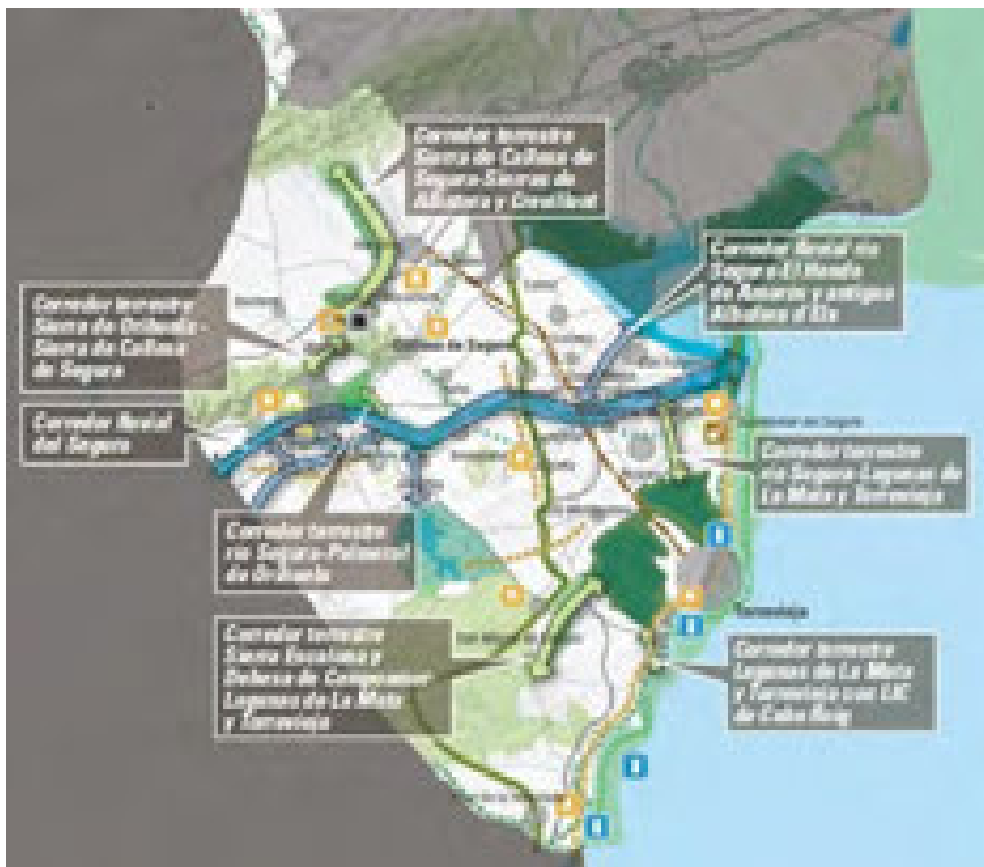
# Pla d'Acció Territorial del Baix Segura

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA



## Plan de Acción Territorial de la Vega Baja del Segura.

- **Equidistancia territorial** entre las áreas urbanas de Murcia y Alicante-Elche
- Importante peso de los sectores turístico y agroalimentario.
- Infraestructura Verde: Territorio muy vulnerable (inundación, seísmo, desertificación, efectos del cambio climático...). Especificidades de la zona



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA



# Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

# Pla d'Acció Territorial de les Comarques Centrals

## 6 ÀREES FUNCIONALS

- AF Alcoi
- AF Marina Alta
- AF Marina Baixa
- AF Xàtiva
- AF Vall d'Albaida
- AF La Safor

Població: 853.732 habitants

Superfície: 457.639 hectàrees

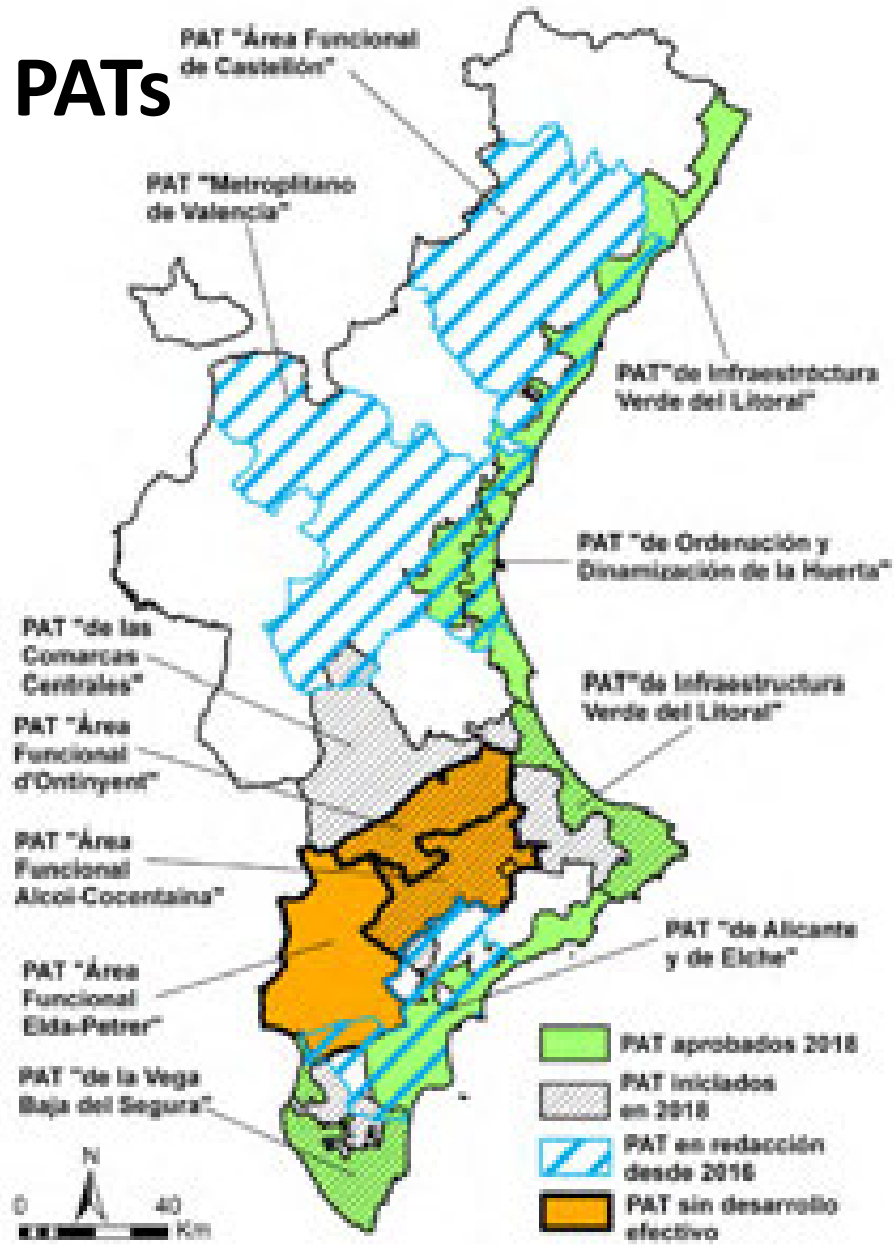
## 9 COMARQUES

- El Comtat
- L'Alcoià
- La Marina Alta
- La Marina Baixa
- La Ribera Alta
- La Canal de Navarrés
- La Costera
- La Vall d'Albaida
- La Safor



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

# Situación PATs



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA

## CONCLUSIONES

- Es necesario dotar de mayor coherencia el territorio ordenándolo A FAVOR de su funcionalidad y a sus procesos sociales y ecológicos.
- Hay que preparar y tener un territorio capaz de adaptarse a las diversas coyunturas presentes y futuras (resiliencia) pero manteniendo y potenciando su identidad.
- El diseño de la Infraestructura Verde debe favorecer la prestación de bienes ambientales y culturales.
- La relación entre usos del suelo y movilidad sostenible debe ser adecuada para que el territorio sea más eficiente y más justo socialmente.
- Debemos contemplar mecanismos innovadores de gobierno territorial capaces de gestionar los planes desde una justa proporción de cargas y beneficios y desde la equidad territorial.
- La participación pública representa una oportunidad de socializar y legitimar las soluciones técnicas a lo largo de la elaboración de la planificación del territorio.

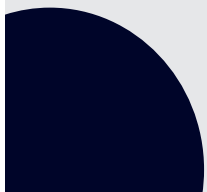


## PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN INTEGRADA EN LA COMUNITAT VALENCIANA



# CONFERENCIA

Eva García Balaguer



## **MESA REDONDA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Instrumentos de Planificación Territorial en Navarra.  
Reflexiones sobre su aplicación. Retos y evolución.

*Eva García Balaguer \**

*\* Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Gobierno de Navarra*

El objeto de la presentación es analizar los objetivos y desarrollo de los instrumentos de Planificación Territorial existentes en Navarra con el fin abordar una reflexión sobre los mismos que nos permita identificar las necesidades de evolución de los citados instrumentos para responder a los retos de la sociedad navarra.

Los Instrumentos de Planificación Territorial en Navarra son: Estrategia Territorial de Navarra, Planes de Ordenación Territorial, Planes Directores de Acción Territorial, Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

Se cuenta con dos órganos de gobernanza territorial. La Comisión de Ordenación del Territorio es un Órgano consultivo y de coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de ordenación del territorio y el Consejo Social de Política Territorial es el Órgano de la Comunidad Foral, de carácter participativo y deliberante, en materias relacionadas con el territorio.

La Estrategia Territorial de Navarra se aprobó en 2005, es un instrumento de planificación estratégica, orientativo y a largo plazo. Describe los grandes rasgos del Modelo Territorial adoptado y establece una serie de objetivos y directrices para alcanzarlo, así como unos indicadores para su seguimiento.

Los Planes de Ordenación Territorial (POT), se aprobaron en 2011 y se elaboraron de manera simultánea para toda Navarra, lo que permitió abordar la ordenación del territorio de toda la Comunidad Foral. Suponen la planificación estructurante regional a escala 1:100.000, concretando el Modelo propuesto en la Estrategia, estableciendo determinaciones para alcanzarlo y se efectuaron en 5 áreas diferenciadas. Algunas de las determinaciones son de directa aplicación mientras que otras requieren un desarrollo posterior bien a través del planeamiento urbanístico o bien mediante la elaboración de estudios más específicos.

Los Planes Directores de Acción Territorial tienen en la ley el objetivo de concretar, coordinar y programar actuaciones sectoriales derivadas de los POT.

Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal regulan pormenorizadamente la implantación de actuaciones de incidencia supramunicipal, incluyendo clasificación de suelo, costes y programación. Son los instrumentos ejecutivos de la Ordenación Territorial en Navarra.

Además, la ley navarra señala que tendrán la consideración de instrumentos de ordenación territorial los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y otros similares así declarados expresamente, que se regirán por su legislación específica". Estos Planes permitirían territorializar y dar carácter de instrumento de Ordenación Territorial a las planificaciones sectoriales, fomentando su integración en el Modelo Territorial, así como su coherencia con otras planificaciones que inciden en el territorio. Además, tienen carácter vinculante directamente aplicable, o a desarrollar y concretar por el planeamiento urbanístico. No obstante, sólo se ha declarado como tal el Plan Director de Carreteras de Navarra.

Realizando un análisis de la aplicación de las distintas figuras hay que señalar que los Planes Directores de Acción Territorial no se han desarrollado desde su origen en 2002, lo que revela que, tal y como están formulados, no son instrumentos útiles desde el punto de vista de la ordenación territorial. Requieren una concreción de determinaciones que implica reservas de suelos, costes y programación... en el ámbito completo de un Planes de Ordenación Territorial, y no han resultado de utilidad ni para los objetivos perseguidos por la planificación sectorial ni para la cohesión territorial. Se ha pasado a la concreción de la planificación de actuaciones a través de los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal o en el propio planeamiento urbanístico municipal.

La aplicación de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, ha permitido en muchos casos ejercer de manera plena la competencia de ordenación territorial, propia de la administración foral, con determinaciones estructurantes y pormenorizadas o incluso con el alcance de un proyecto de obras, atendiendo a necesidades supramunicipales (universidades, polígonos comarcales, crecimientos residenciales supramunicipales...). Sin embargo, su implementación, especialmente cuando se ha utilizado este instrumento para llevar a cabo iniciativas privadas, ha provocado importantes dudas y conflicto tanto desde el ámbito de los ayuntamientos como social, percibiéndose claramente como una imposición e invasión de la competencia municipal.

Los instrumentos de ordenación del territorio tienen la vocación de mejorar la gobernanza territorial y ser un impulso para una nueva cultura del territorio. Es por ello que de su aplicación y resultado en estos años se deriva que es necesario realizar ciertos ajustes y mejoras que permitan realmente actuar como marco de referencia común, establecer unos principios de coordinación y una regulación, y finalmente aportar conocimiento y cultura territorial que sirva de base para el desarrollo de nuevos ámbitos de la ordenación territorial en Navarra. En este último periodo se ha trabajado precisamente en el desarrollo de nuevos ámbitos en la aplicación del Convenio europeo del Paisaje a las diferentes escalas, la



identificación y desarrollo de la infraestructura verde como base de la gestión territorial, la agenda urbana, especialmente en la integración de la definición e integración de criterios de lucha contra el cambio climático.

En definitiva, los instrumentos de ordenación territorial de forma general deben contribuir en Navarra a la generación de:

- Una cultura en torno al territorio, que compromete a nuevas actitudes y modos de percepción y planificación.
- Una conciencia de que el modelo actual produce problemas medioambientales y energéticos si no se somete a una profunda revisión.
- Una base de conocimiento territorial a partir de la cual avanzar en una mejor gestión del territorio y sus recursos.

Los retos a los que se enfrenta Navarra en cuanto a la evolución y desarrollo de sus instrumentos de ordenación territorial han de responder principalmente a la adaptación a un contexto en constante evolución y lograr una transversalidad real de las políticas, y participación que ayude a su implementación, en los diferentes sectores y a todas las escalas.

En los últimos años cuestiones como el despoblamiento, el papel de las zonas rurales, la vivienda vacía, la rehabilitación y regeneración urbana, el envejecimiento o la economía circular, y el cambio climático con una clara incidencia en la ordenación del territorio, se han convertido en cuestiones clave en Navarra.

A nivel europeo y nacional llegan nuevos referentes para la planificación territorial: Infraestructura Verde, Agenda Urbana de Naciones Unidas, Agenda Urbana de la UE, Agenda Urbana Española (en elaboración) y la Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible... a los que hay que dar respuesta desde la política territorial.

Como respuesta a estos nuevos escenarios y tomando como base el desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial existentes, hemos empezado a trabajar en diversas líneas de actuación que se fundamentan y refuerzan con la integración real de los análisis de evaluación del impacto ambiental en la propia política de ordenación del territorio.

En Navarra se han puesto en marcha nuevas estrategias como la Estrategia de Especialización Inteligente, la Hoja de Ruta del Cambio Climático, el Plan Energético, la Agenda de Economía Circular y la reforma de la Administración Local de forma singular, que la ordenación del territorio no puede obviar.

Se está trabajando en la planificación de la Infraestructura Verde como marco de ordenación territorial regional para el desarrollo de la misma a las diferentes escalas, que tiene su complemento en un Plan de Actuación de restauración y regeneración de la conectividad. Con ello también se está avanzando en la línea seguida para la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde ya próxima a su aprobación.

El paisaje como elemento orientador y básico a incluir en las políticas territoriales está siendo abordado en diferentes ámbitos tal como se indica en el Convenio europeo, es decir desde la delimitación y protección de los paisajes singulares y naturales hasta la elaboración de documentos para protección, ordenación y gestión del paisaje de todo el territorio. Este trabajo que iniciamos en 2016 se realiza para cada uno de los cinco ámbitos POT y toma como base de partida la visión social del mismo. Los trabajos técnicos incorporan también la variable del cambio climático,

Se ha puesto en marcha el Plan de revitalización del Pirineo, con medidas concretas que ya se están aplicando para fomentar la actividad y evitar el despoblamiento en esta zona. Medidas que podrían extenderse a otras zonas de Navarra con problemas similares. Se ha estudiado y actualizado la problemática de los pueblos deshabitados o en proceso de deshabitación en Navarra para avanzar en el análisis de posibles estrategias para su recuperación. Además, se están elaborando guías específicas para la mejora en la aplicación en el planeamiento urbanístico de cuestiones como la participación pública, la adaptación al cambio climático, y el envejecimiento.

Con la reciente aprobación de la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local, por la cual se crea la Comarca, se establece un nuevo marco de actuación. Se establece las funciones a desarrollar por estas 12 comarcas, y entre dichas funciones se encuentra la ordenación del territorio.

En este contexto resulta necesario plantear la existencia de instrumentos de ordenación territorial de escala comarcal, Planes Territoriales Comarcales en desarrollo de los Planes de Ordenación Territorial, con mayor concreción, que permitan a las comarcas desarrollar su planificación a la escala intermedia. Es imprescindible el cambio de escala que posibilite pasar de los principios y criterios más generales a la concreción de acuerdo a las características y casuísticas propias de cada comarca.

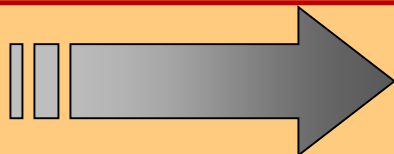
# Instrumentos de Planificación Territorial en Navarra: Retos y Evolución



Eva Garcia Balaguer  
**Directora General de  
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**

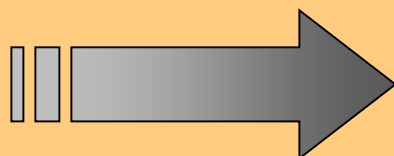
# Instrumentos para la Ordenación del la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Modificación Ley Foral 5/2015. Texto refundido DF 1/2017

Planificación  
Estratégica



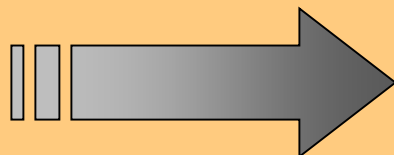
Estrategia Territorial de Navarra (ETN)

Planificación  
Estructurante



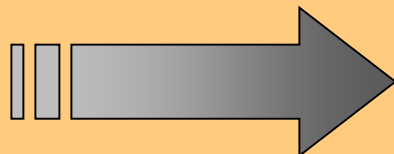
Planes de Ordenación del Territorio (POT)

Planificación  
Operativa



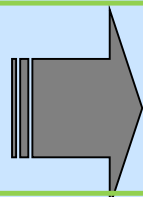
Planes Directores de Acción Territorial  
(PDAT)

Planificación  
Ejecutiva



Planes y Proyectos Sectoriales de  
Incidencia Supramunicipal (PSIS)

Planificación  
Municipal



Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio

Plan Urbanístico Municipal

## GOBERNANZA TERRITORIAL

<p><b>Comisión de Ordenación del Territorio</b> (art.14)</p>	<p>Órgano consultivo y de coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de ordenación del territorio</p>
<p><b>Consejo Social de Política Territorial</b> (art.15 y DF 166/2004, por el que se regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra)</p>	<p>Órgano de la Comunidad Foral, de carácter participativo y deliberante, en <b>materias relacionadas con el territorio</b></p>



### Pleno

- Agentes sociales y económicos, entidades locales, Colegios Profesionales, y expertos de relevante prestigio en la materia
- Reunión anual

### Comisión Permanente

- Miembros del Pleno
- Reuniones bianuales

### Comisiones Específicas

- COMISIÓN INDICADORES/ETN
- COMISIÓN DE PAISAJE
- COMISIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE.

### LURSAREA – Agencia Navarra del Territorio y la Sostenibilidad -> Observatorio Territorial de Navarra – OTN

- Órgano técnico del CSPT
- Integrada en sociedad pública NASUVINSA

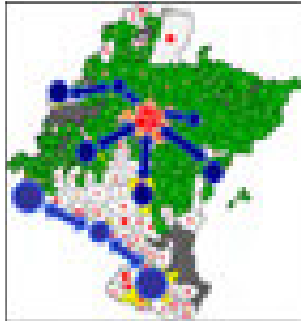
## ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA

La **ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA** (ETN) – aprobada en 2005

ETN	NAVARRA: El capital regional
ÁMBITO	Toda Navarra
OBJETO	Líneas maestras de OT
INICIATIVA	Pública
CARÁCTER	Orientativo
MARCO TEMPORAL	A largo plazo – 25 años
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	Descripción de Modelo Territorial Opciones estratégicas Objetivos y Directrices
SEGUIMIENTO	Indicadores



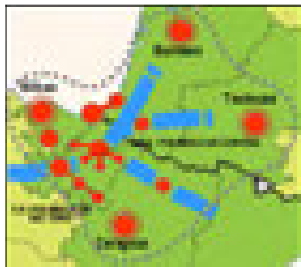
## RETOS TERRITORIALES en la ETN: **Vertebración, Cohesión y Cooperación.**



Desarrollo policéntrico del sistema urbano

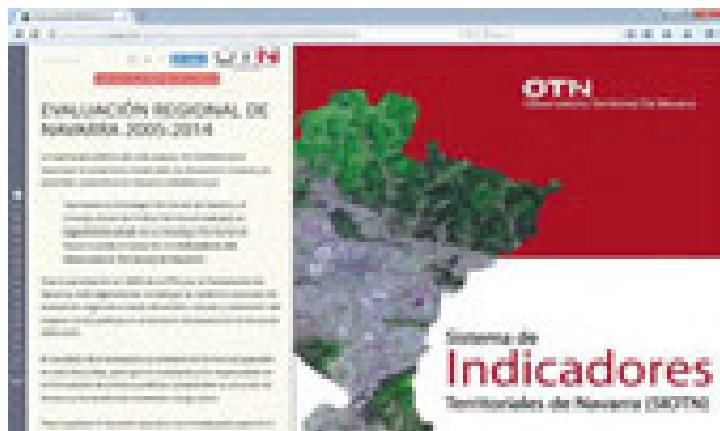


Integración de las zonas menos pobladas y más desfavorecidas

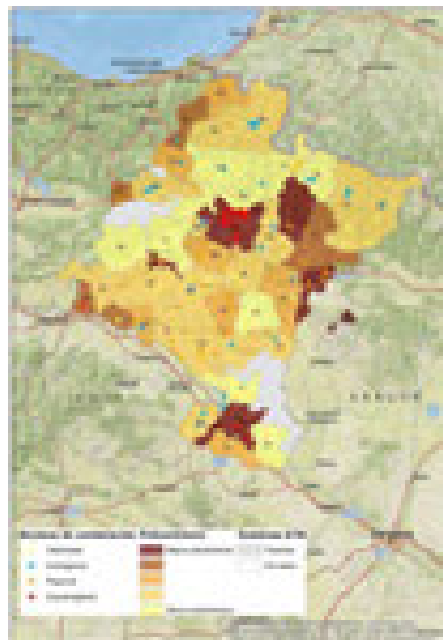


De la Navarra hacia adentro a la Navarra hacia afuera: cooperación

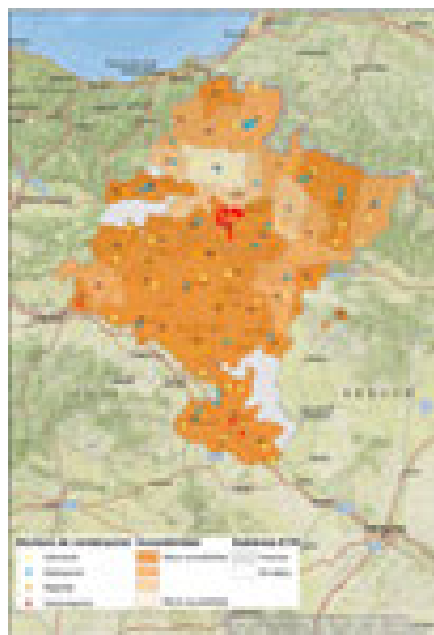
# Instrumentos de Planificación Territorial en Navarra: Reflexiones sobre su aplicación..



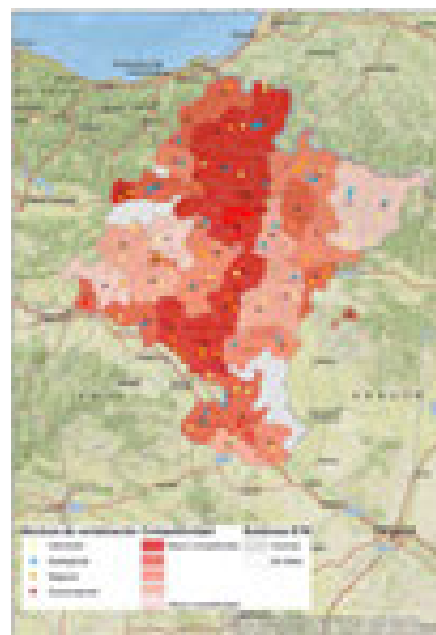
**POLICENTRISMO**



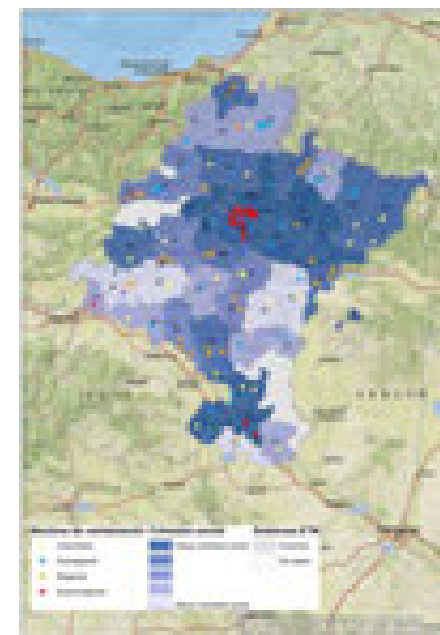
**ACCESIBILIDAD**



**COMPETITIVIDAD**



**COHESIÓN SOCIAL**





## PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Los **Planes de Ordenación Territorial (POT)** – aprobados en 2011

POT	Desarrollo y concreción territorial de la ETN
ÁMBITO	Áreas homogéneas del territorio
OBJETO	Planifican el territorio de áreas supramunicipales
INICIATIVA	Pública
CARÁCTER	Determinaciones vinculantes Vinculantes a desarrollar en el planeamiento urbanístico municipal Orientativas
MARCO TEMPORAL	Vigencia indefinida
PLANIFICACIÓN ESTRUCTURANTE	Uso racional y equilibrado del territorio. Elementos básicos para la organización y articulación del territorio. Marco de referencia territorial.



- 
 1 Pirineo  
 Pirinioak
- 
 2 Navarra Atlántica  
 Nafarroa Atlantikoa
- 
 3 Área Central  
 Area Zentrala
- 
 4 Zonas Medias  
 Erdialdeko Eremuak
- 
 5 Eje del Ebro  
 Ebro Ardatza

## OBJETIVOS de los POT:



Concretar un Modelo Territorial en consonancia con la ETN

Establecer criterios para informar planes...

Optimizar la coordinación entre departamentos sectoriales

Constituir un marco de referencia para la planificación

Identificar actuaciones concretas estratégicas

Proteger elementos para el equilibrio territorial y Cohesión social

Tramitación conjunta de los 5 POT

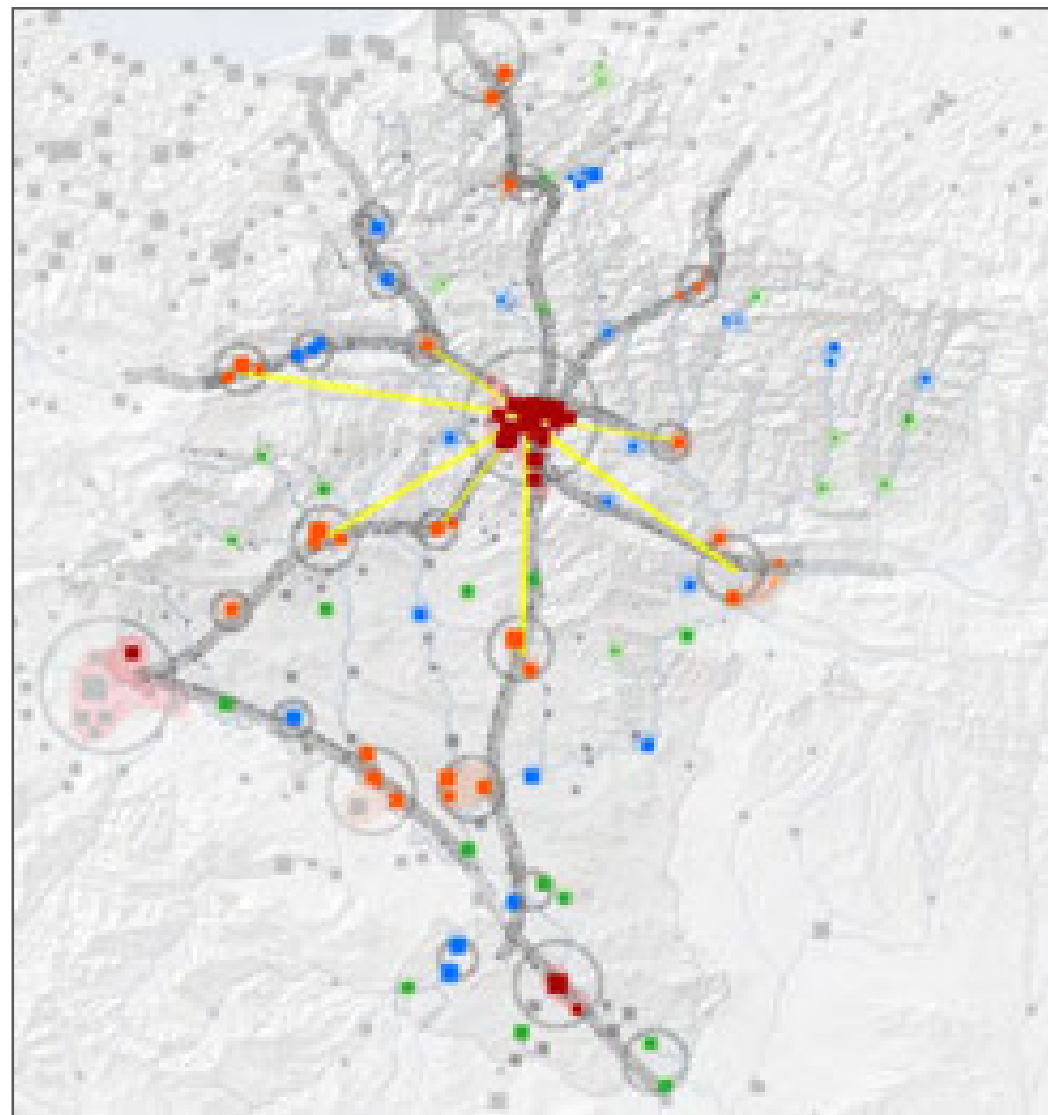


**Planificación territorial para todo el territorio navarro en el mismo periodo. (2007-2011)**

## AREAS URBANAS VERTEBRADORAS

Vertebración y fortalecimiento.

Territorio competitivo y equilibrado.



## COMUNICACIONES, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

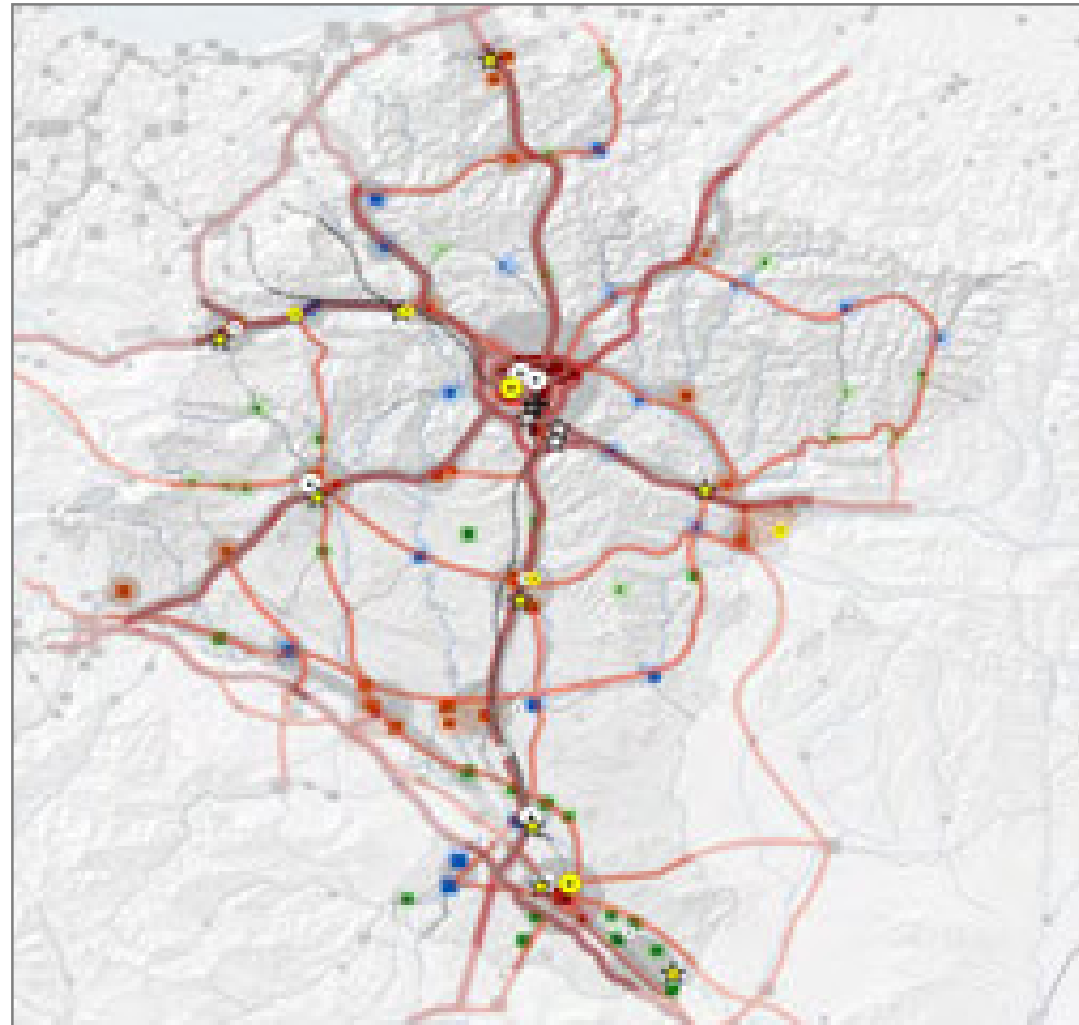
Integrar Navarra en las redes transeuropeas.

Reforzar la articulación del sistema urbano.

Favorecer la accesibilidad y movilidad sostenible.

Elementos:

- Redes de Comunicaciones
- Nodos de transporte colectivo
- Áreas logísticas
- Redes de transporte y distribución de energía
- Ciclo del agua



## COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

Impulsar los espacios transfronterizos.

Mejorar la gobernanza.

Elementos:

- Espacios transfronterizos.
- Ámbitos de coordinación municipal.



### LEYENDA

1. Fronteras con otros territorios  
 2. Municipios por unidades  
 3. Áreas de estudio de descentralización y gestión innovadora  
 4. Estado de estado y provincia  
 5. Área de estudio de infraestructuras y redes de transporte  
 6. Área urbana: Euzkadiak (Euzkadi y zona urbana del Euzkadi)  
 7. Comunidades locales en proceso de transformación de la estructura  
 8. Recursos de las Comunidades locales: servicios y funcionamiento de descentralización
9. Área de estudio económica  
 10. Puntos de contacto urbano  
 11. URB, Nafarroako
12. Red de transporte  
 13. Municipios y URB, Comunidades  
 14. URB, Nafarroako
15. Leyenda de Navarra: Plan de Infraestructuras y Plan de Infraestructuras

### 1. Instrumentos de gestión conjunta

1. Centros de estudio  
 2. Municipios  
 3. Área de estudio de infraestructuras y redes de transporte  
 4. Espacios administrativos y zonas de estudio  
 5. Línea POT

### 2. Instrumentos administrativos conjuntos y funcionamiento de descentralización

1. URB, Nafarroako POT (Urbanismo)

### 3. Sistema Rural

2018: Ley de Desarrollo Rural de Navarra  
 2017: Plan Rural de Navarra (Plan Rural)  
 2017: Ley de Desarrollo Rural  
 2017: Ley de Desarrollo Rural

MOTR Navarra  
 Pl. Cooperación y Coordinación

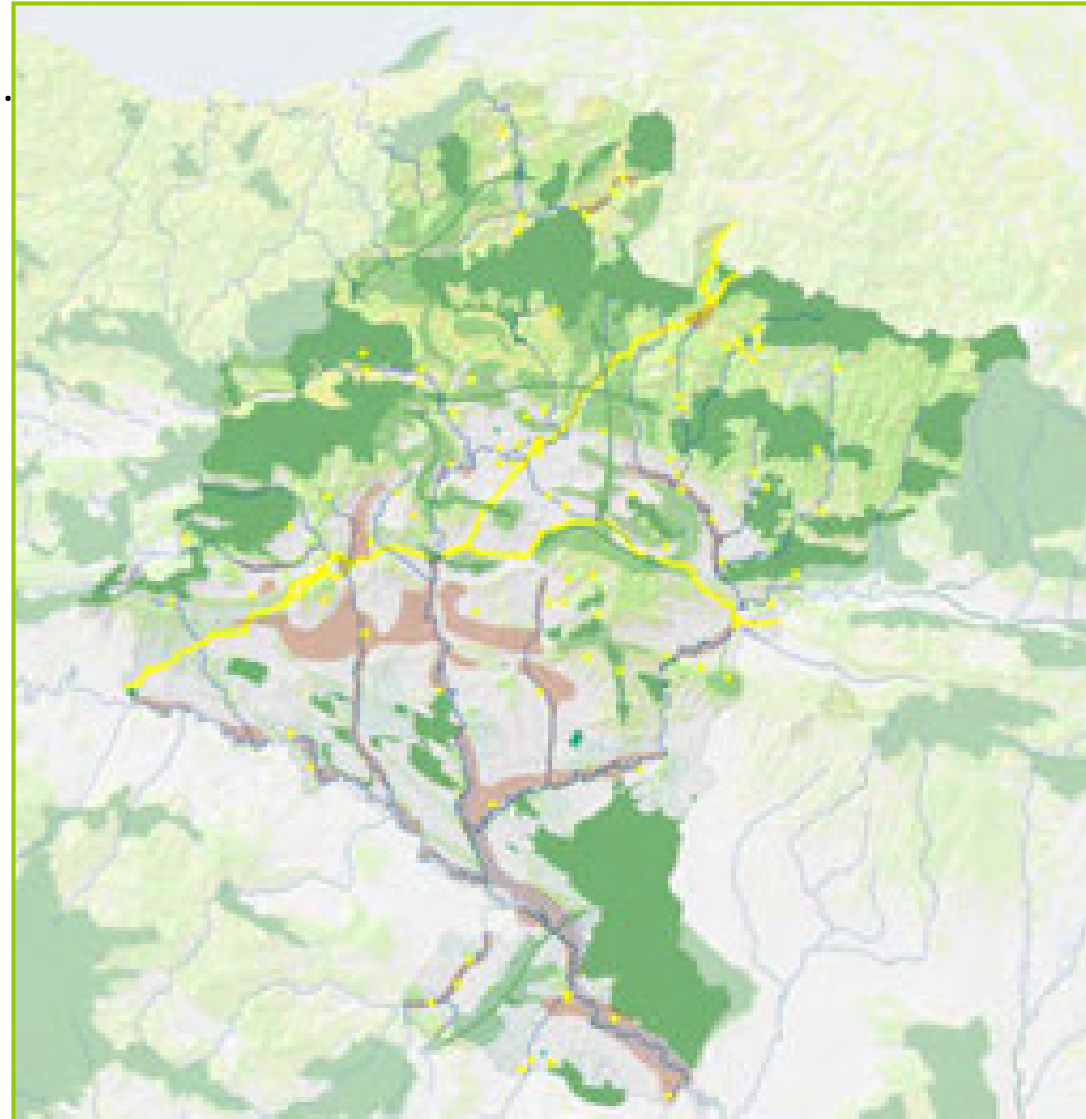
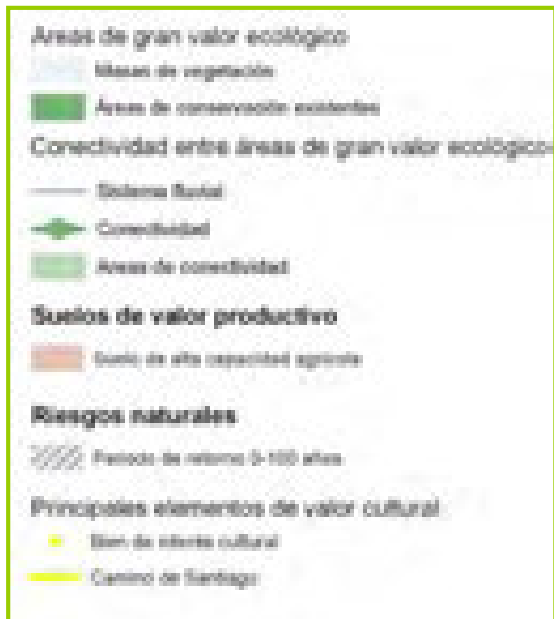
## PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL

Factor de excelencia.

Preservar y aprovechar inteligentemente.

Elementos:

- Espacios de alto valor ambiental
- Espacios de conectividad
- Suelos de alta capacidad agrológica
- Paisajes
- Bienes y recorridos de interés



PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

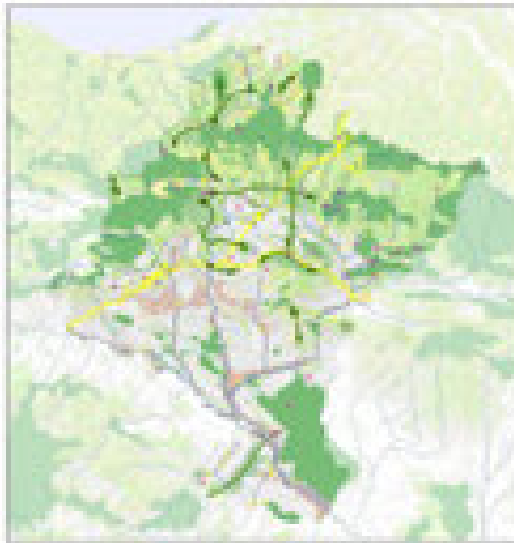
POT como base para otros Planes y Proyectos

Base

para la PLANIFICACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE EN NAVARRA

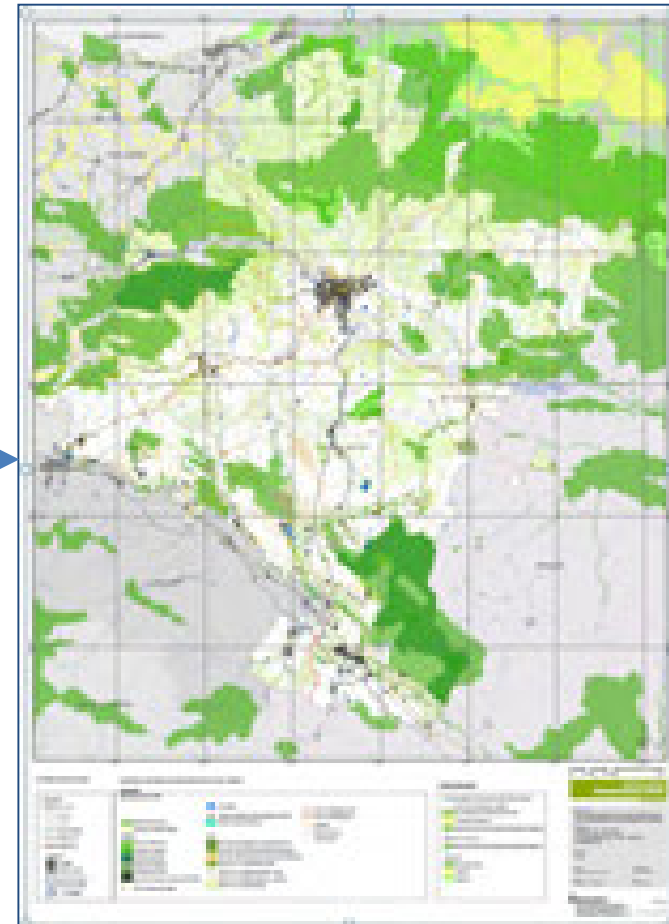
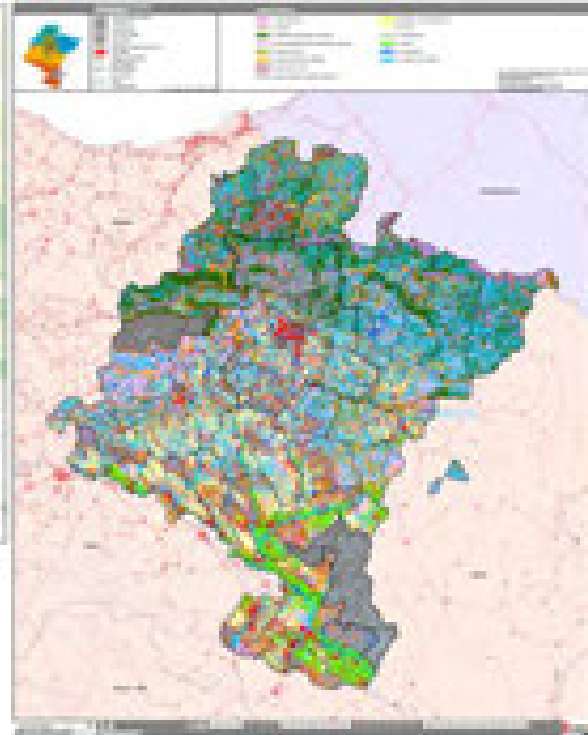
POT

PLANIFICACIÓN DE ESPACIOS DE INTERÉS REGIONAL (ambiental, paisajístico...)



POT

ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DE TODO EL TERRITORIO (Unidades Ambientales)

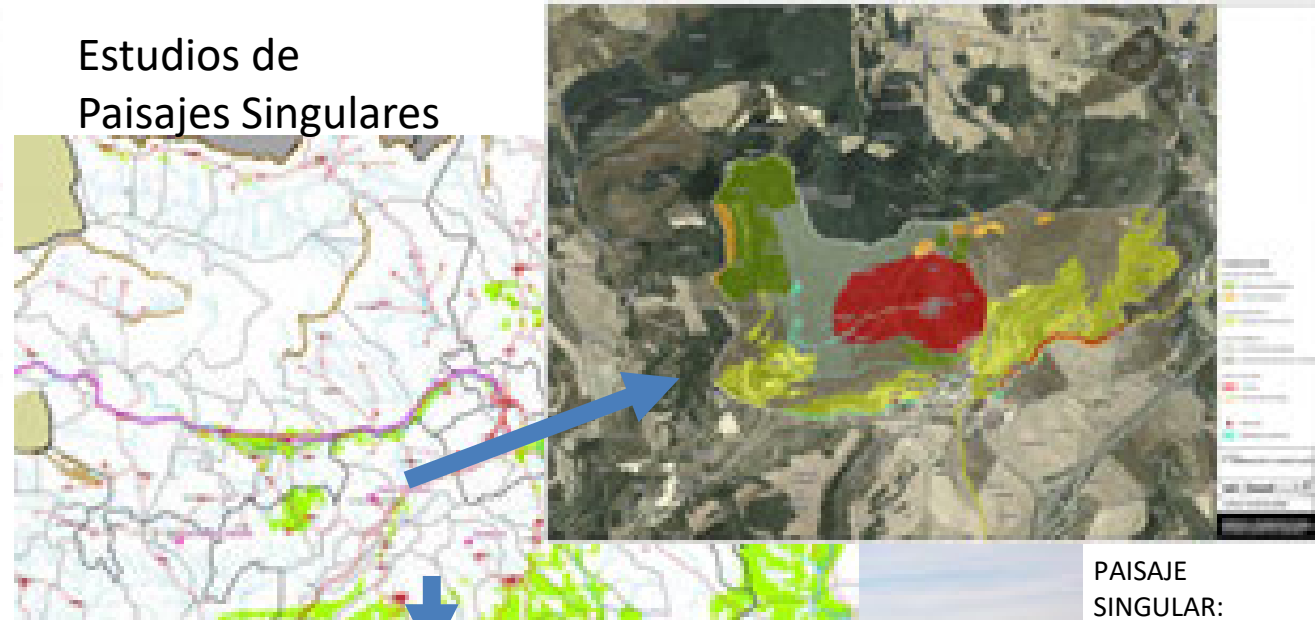
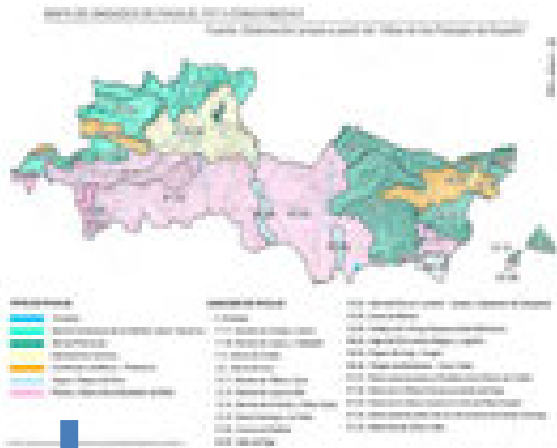


## PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL-COMO BASE PARA PLANES Y PROYECTOS

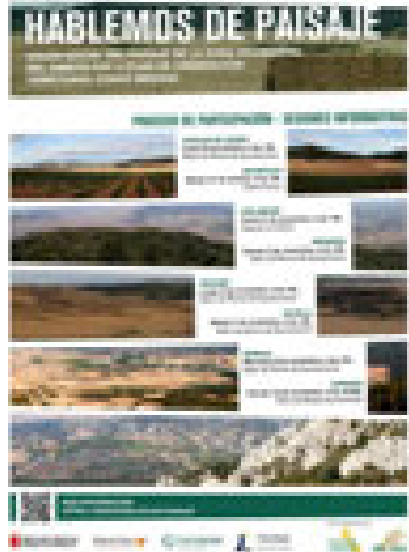
### Base

Para el estudio del Paisaje en Navarra

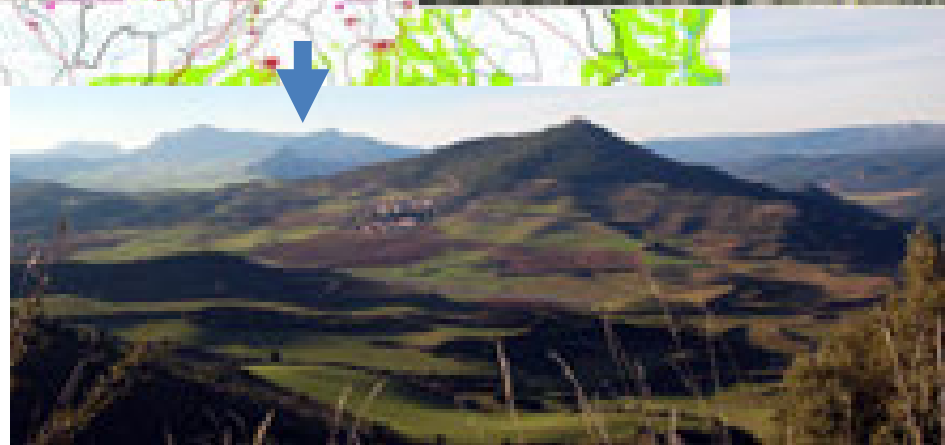
Estudios de  
Paisajes Singulares



↓  
Documentos de Paisaje



DOCUMENTO DE  
PAISAJE POT4



PAISAJE  
SINGULAR:  
CASTILLO DE  
MONJARDIN



## REFLEXIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE OT EN NAVARRA

### DIFICULTADES PRINCIPALES

#### ETN. Dificultad de Implementar una Estrategia Territorial

Baja penetración en las políticas públicas

Abarca contenidos que son desarrollos sectoriales que necesitan de actualización

Aprobada en 2005, desactualización o ausencia de algunos contenidos y retos actuales (ODS;CC;;envajecimiento, genero.....

#### POT. Concreción de un Modelo Territorial

CONTENIDO. Extensos, complejos. Excesiva regulación mezclándose escalas

#### APLICACIÓN.

Cambio de **escala**. 1/100.000 > dificultad aplicación expedientes.

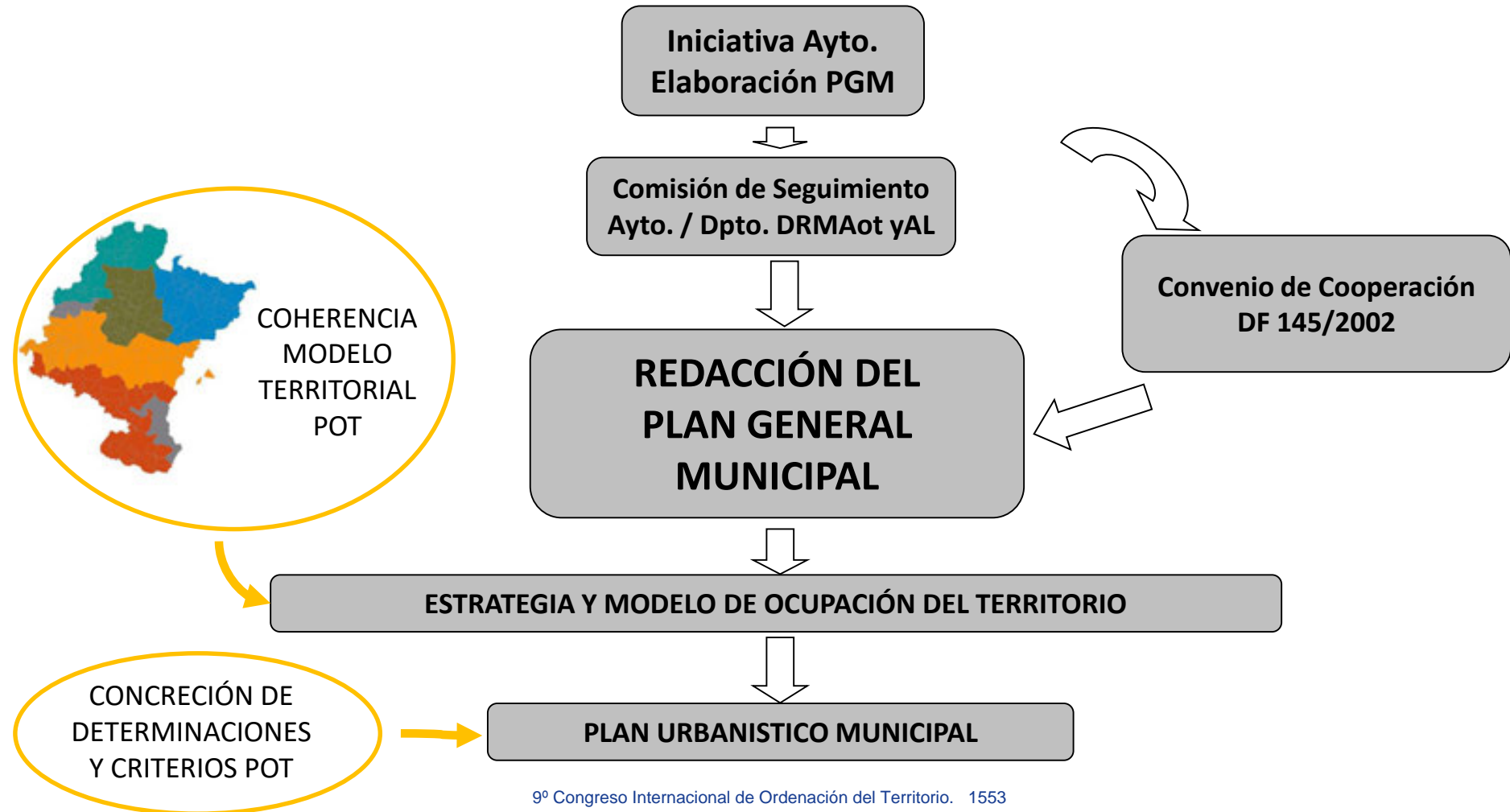
Dificultad **operativa** de algunas determinaciones (casetas de ocio, barrios rurales, actividades ganaderas intensivas...).

Lentitud en la aplicación y **concreción traves de los PUM**.

Aplicación *casi exclusiva* en el ámbito de **competencia** del Dpto. de OT especialmente en lo referido en el desarrollo urbanístico. Necesario su plansmación en las ordenanzas urbanísticas.

**PDAT. No se ha desarrollado ninguno** – no se adapta a las necesidades

## PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL: APLICACIÓN A TRAVÉS DEL PLAN GENERAL MUNICIPAL



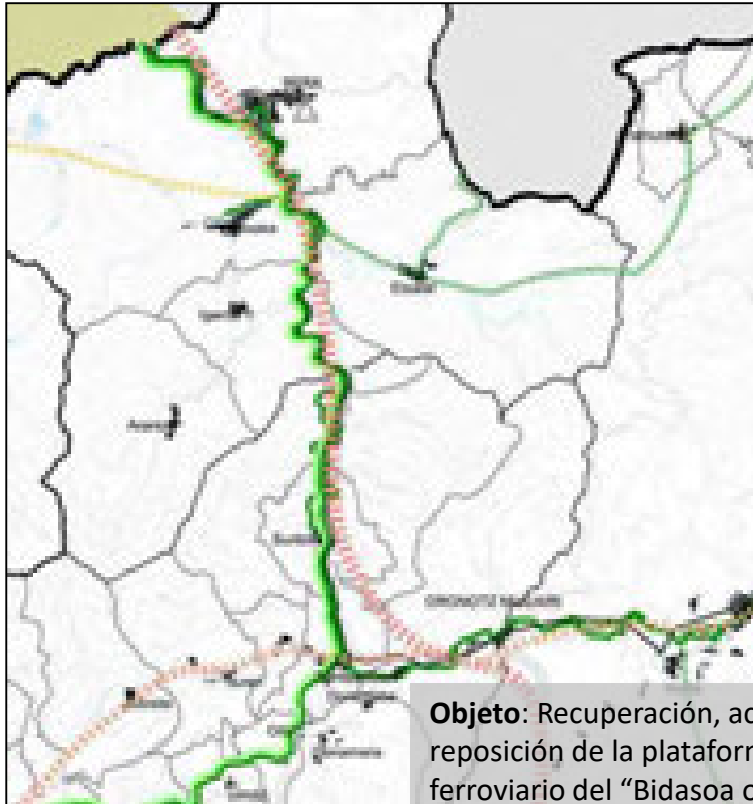
## PLANES y PROYECTOS SECTORIALES DE INCIDENCIA SUPRAMUNICIPAL

### Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS)

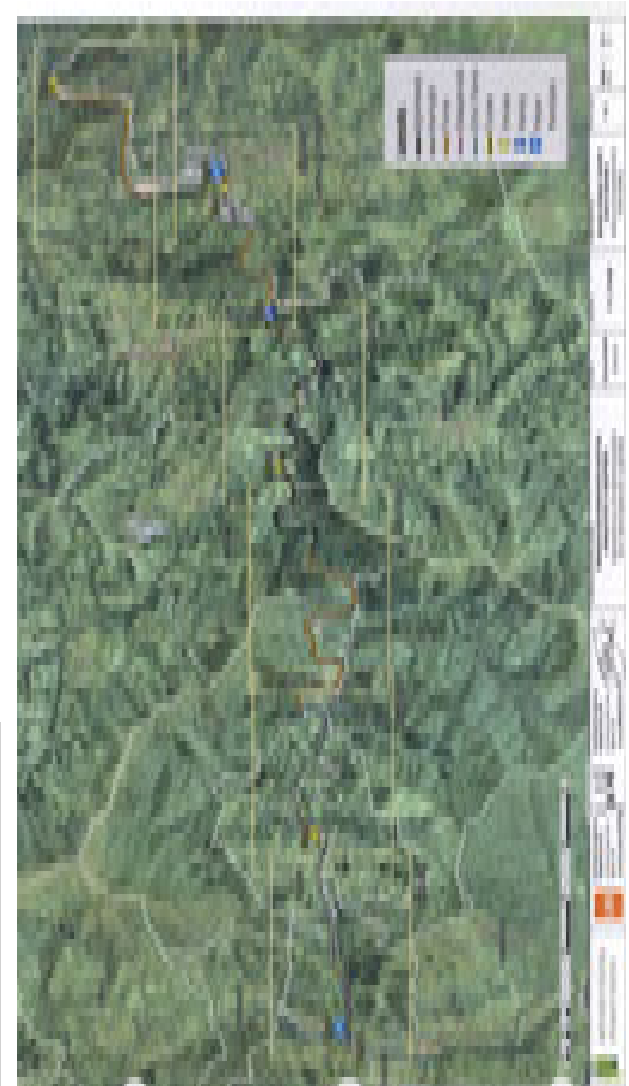
<b>PSIS</b>	Regulan pormenorizadamente la implantación de actuaciones de incidencia supramunicipal
<b>ÁMBITO</b>	El de la actuación, incluyendo conexiones
<b>OBJETO</b>	Actuaciones residenciales Áreas de actividad económica Dotaciones y Servicios Infraestructuras e instalaciones
<b>INICIATIVA</b>	Pública o privada
<b>CARÁCTER</b>	Determinaciones urbanísticas (directamente ejecutables) Se superpone al planeamiento municipal
<b>MARCO TEMPORAL</b>	Vigencia indefinida – posibilidades de extinción por parte de GN
<b>PLANIFICACIÓN EJECUTIVA</b>	Diseño pormenorizado para la implantación Directamente ejecutable Costes Programación

## PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL: APLICACIÓN A TRAVÉS DE LOS PSIS

### PSIS VIA VERDE BIDASOA Tramo Doneztebe/Santesteban- Enderlatsa



Previsión POT  
Concreción PSIS



**Objeto:** Recuperación, acondicionamiento y, en su caso, reposición de la plataforma del antiguo trazado ferroviario del “Bidasoa o tren Txikito” en el trayecto Enderlatsa - Doneztebe/Santesteban para su utilización como “Vía verde”.

**Promotor:** Consorcio Turístico de Bertiz

**Longitud:** 27 km,

Igantzi/Yanci; y Lesaka.

## Permiten implantar actuaciones de interés supramunicipal en el territorio

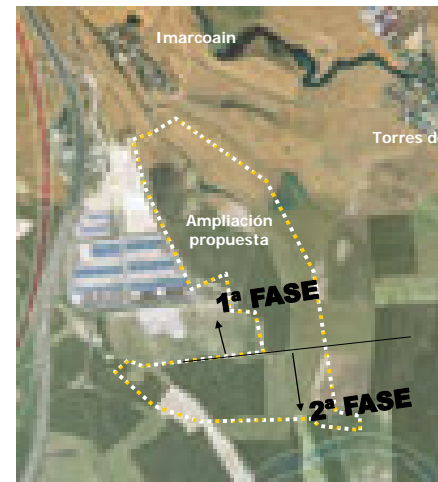
Equipamientos regionales



Actuaciones de vivienda pública



Infraestructuras



Suelo industrial de carácter comarcal

## REFLEXIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE OT EN NAVARRA

### PSIS. PRINCIPALES APORTACIONES

**EJECUTIVIDAD** Permiten ejercer de manera plena la competencia de ordenación territorial, propia de la administración foral, con determinaciones propias de la planificación municipal o incluso con el alcance de un proyecto de obras.

Atienden a **necesidades supramunicipales**, que superan las propias de cada municipio.

### DIFICULTADES

**Inejecución** por falta de viabilidad económica.

**Uso inadecuado** en proyectos que no trasciendan del ámbito municipal.

Los ayuntamientos perciben invadida su **competencia municipal**.

Confusión entre planes y proyectos: simplificar su uso y permitir clasificar suelo

Limitación de promoción privada dl psis



## PLANES CON INCIDENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

### Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (art.28.2 TRLFOTU)

*«2. Además, tendrán la consideración de instrumentos de ordenación territorial los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, tales como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Director de Carreteras de Navarra, y otros similares así declarados expresamente, que se regirán por su legislación específica.»*

Instrumento que permite territorializar y dar carácter de instrumento de OT a las planificaciones sectoriales

No se ha declarado ninguno expresamente.

Deben tener regulación en una legislación específica.

## CONCLUSIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE OT EN NAVARRA

### LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL HAN APORTADO A NAVARRA ....

Una **nueva cultura en torno al territorio**, que compromete a nuevas actitudes y modos de percepción y planificación

Una **base de conocimiento territorial** a partir de la cual avanzar

### RESULTADOS DE LA APLICACIÓN + DE UNA DECADA

**Conciencia** de que a pesar de estos instrumentos y de los principios descritos, el modelo resultante no se corresponde a lo previsto en la estrategia y en consonancia con los objetivos de sostenibilidad.

- Grandes concentraciones y un territorio debilitado que ha desencadenado la crisis del modelo (urbanizaciones, centros comerciales y de servicios, movilidad individual)
- Falta de adaptación a las demandas de medio rural que provocan aceleración de procesos de desequilibrio y abandono territorial.

**Dificultades importantes** en la gestión local del planeamiento:

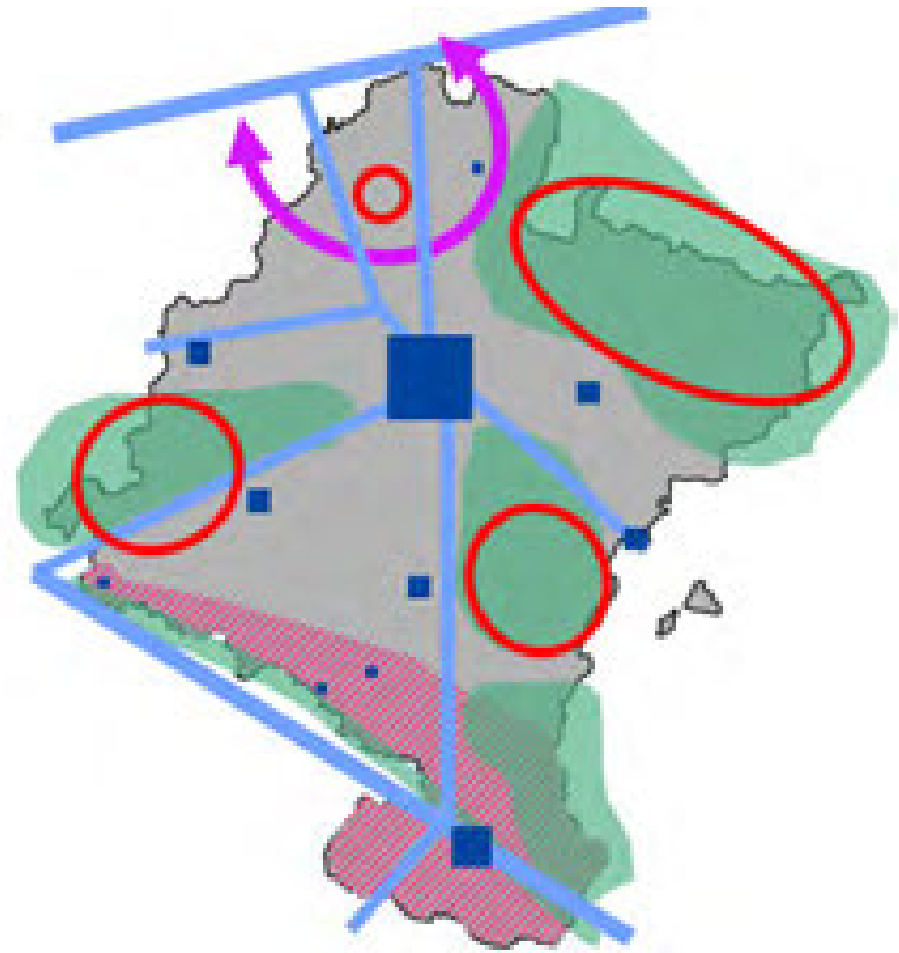
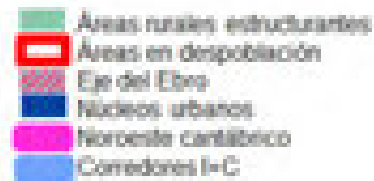
- En la aprobación de los PUM,
- Falta de participación real y transparencia
- Necesidad de apoyo en el desarrollo del planeamiento y la tramitación de autorizaciones.







## Actualización de la dinámica territorial



- Áreas rurales estructurantes: elementos estructurantes del Modelo de Desarrollo Territorial que sufren alguno de los fenómenos ligados con la despoblación (baja densidad, envejecimiento, dificultades de gestión...)
- Áreas en despoblación: requieren una atención especial ya que su estructura demográfica es débil y precisan de apoyo externo para su gestión territorial.
- Eje del Ebro: área de convivencia entre campo y ciudad que mantiene cierta vitalidad como fruto de la inmigración. Precisa de una acción estratégica diferenciada.
- Núcleos urbanos: la población navarra vive concentrada en núcleos urbanos, pero solo algunos son capaces de proveer SGI más allá de su término municipal (salvo microcentralidades específicas).
- Noroeste cantábrico: hábitat diverso y disperso. Participa de la influencia de la eurociudad Bayona-Donostia. Esta realidad debe contribuir a evitar el despoblamiento.
- Corredores de comunicación: consolida las relaciones en el sistema urbano y han favorecido la concentración de la población en su entorno

## NECESIDAD DE DESARROLLO DE NUEVOS INSTRUMENTOS

### DESARROLLO Y DESCENSO DE ESCALA:

#### Nueva Ley de la Reforma de la Administración Local

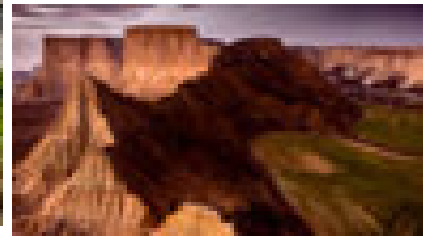
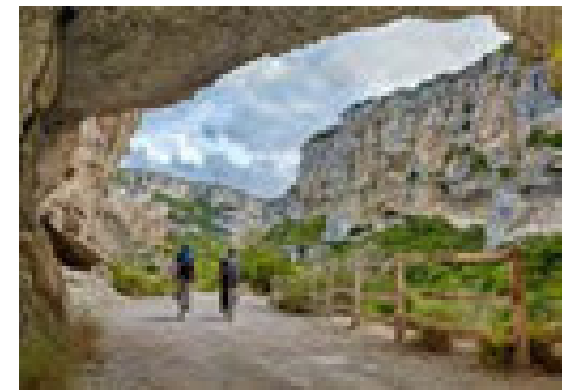
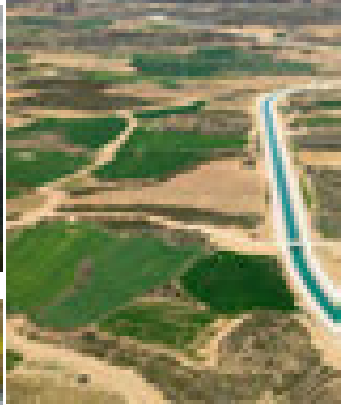
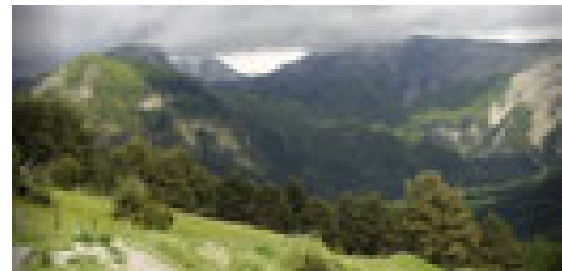
La planificación territorial requiere un **desarrollo y concreción** que permita pasar de los principios y criterios más generales a la concreción de acuerdo a las características y casuísticas propias de cada comarca.

De los POT a los  
¿PLANES TERRITORIALES  
COMARCALES?

Reforma local de Navarra  
177 municipios



	N.º municipios	Población (2017)
• Alto de Leizor (Municipios 1-10)	10	10.000
• Arón	10	10.000
• Comarca de Campaña	10	10.000
• Ezcabarte	10	10.000
• Leizor	10	10.000
• Leizor (Municipios 11-20)	10	10.000
• Leizor (Municipios 21-30)	10	10.000
• Leizor (Municipios 31-40)	10	10.000
• Leizor (Municipios 41-50)	10	10.000
• Leizor (Municipios 51-60)	10	10.000
• Leizor (Municipios 61-70)	10	10.000
• Leizor (Municipios 71-80)	10	10.000
• Leizor (Municipios 81-90)	10	10.000
• Leizor (Municipios 91-100)	10	10.000
• Leizor (Municipios 101-110)	10	10.000
• Leizor (Municipios 111-120)	10	10.000
• Leizor (Municipios 121-130)	10	10.000
• Leizor (Municipios 131-140)	10	10.000
• Leizor (Municipios 141-150)	10	10.000
• Leizor (Municipios 151-160)	10	10.000
• Leizor (Municipios 161-170)	10	10.000
• Leizor (Municipios 171-177)	7	10.000
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>177.000</b>



## RETOS Y EVOLUCIÓN

### ADAPTARSE al contexto y circunstancias socioeconómicas actuales:

- Nuevas **prioridades territoriales en Navarra**: despoblamiento, papel de las zonas rurales, vivienda vacía, rehabilitación y regeneración urbana, envejecimiento, economía circular y baja en carbono...
- Nuevos referentes de **planificación territorial**: Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Nuevas **estrategias en Navarra**: Estrategia de Especialización Inteligente, Hoja de Ruta del Cambio Climático, Plan Energético, Reforma de la Administración Local (creación comarcas), Agenda NA Economía Circular, Estrategia Marco del Agua...

### TRANSVERSALIDAD Y PARTICIPACIÓN para mejorar la implementación:

- Los nuevos retos demandan **superar la visión sectorial hacia la integral**.
- Favorecer el **encuentro y coordinación** con los agentes e instituciones implicadas en el desarrollo **regional y local** de Navarra.

Planificación Territorial  
INFRAESTRUCTURA VERDE

Visión Social  
PAISAJE

Planes estratégicos en zonas  
desfavorecidas  
PLAN DEL PIRINEO

Despoblamiento  
ESTUDIO PUEBLOS  
DESHABITADOS

Guías, directrices y  
criterios para el planeamiento  
urbanístico  
PARTICIPACIÓN  
ADAPTACIÓN CC  
ENVEJECIMIENTO

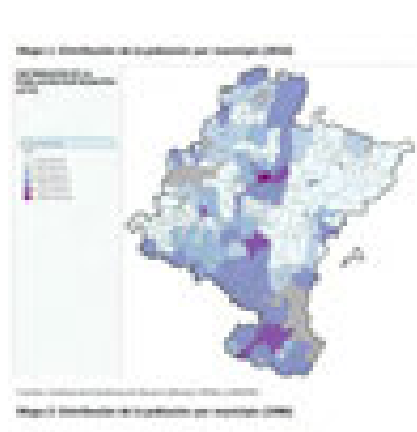
CRECIÓN COMARCAS...

# GENERAR PROYECTO DE DINAMIZACIÓN TERRITORIAL

RED EXPLORA



REHABITAR Y REGENERAR



## REVISIÓN MARCO NORMATIVO

- Garantizar una **participación** de calidad y efectiva.
- Generar el marco de desarrollo de la **Comarca** y sus competencias urbanísticas y de ordenación del territorio.
- Creación de las **Comisión Comarcales de Ordenación del Territorio y Urbanismo**
  - Con capacidad autorizadora de actividades en SNU y en la definición del carácter supramunicipal (emisión de informes).
  - Clarificar y precisar el ámbito de aplicación de los Planes Sectoriales de incidencia supramunicipal.
- Revisión del régimen **no urbanizable** posibilitando el desarrollo de pequeñas actividades ligadas a la producción local y a la recuperación de núcleos rurales.

# HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

- **Transparencia**
- **Fiabilidad**
- **Disponibilidad**
- **Compendio**

## Registro de Planeamiento de Navarra

en el ejercicio de la función pública urbanística

**¿Qué es?**

**Registro PÚBLICO**, de carácter **administrativo**, custodiado y gestionado por el Departamento competente en materia de OT y U



### Obligación de remitir **INFORMACIÓN GEOGRÁFICA VECTORIAL**

Determinaciones de ordenación urbanística estructurante **DIGITALIZADAS**

Conjunto de datos 1	Ámbito de la actuación
Conjunto de datos 2	Unidades espaciales
Conjunto de datos 3	Clase de suelo
Conjunto de datos 4	Categorías y subcategorías de suelo no urbanizable
Conjunto de datos 5	Sectores de suelo urbanizable
Conjunto de datos 6	Sistemas generales



## Regulación del CONTENIDO y FORMATO de los instrumentos

- Documentación de mayor CALIDAD
- MEJORA y COORDINACIÓN con SIUN

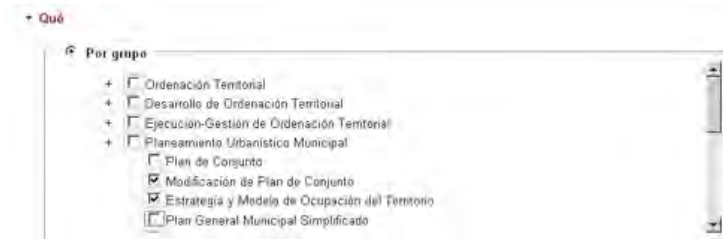
### ¿Qué es SIUN?

Sistema de Información Urbanística de Navarra

Herramienta web para la difusión de instrumentos de ordenación territorial y urbanística

### 4 tipos de búsqueda:

#### Búsqueda por datos (tipo de instrumento, fecha de aprobación o municipio)



#### Búsqueda por mapa



#### Planeamiento vigente por municipio

Municipio	Superficie (km²)	Población (hab.)	Tipo de instrumento	Documentación
Abizua	14,7	465	Plan Municipal	
Abizua	14,7	465	Plan Municipal	
Abizua	14,7	465	Plan Municipal	
Abizua	14,7	465	Plan Municipal	
Abizua	14,7	465	Plan Municipal	
Abizua	14,7	465	Plan Municipal	

#### Instrumentos de Ordenación del Territorio

Nombre	Descripción	Fecha	Documentación
Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	2011	
Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	2011	
Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	2011	
Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	2011	
Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	Plan de Ordenación del Territorio de Navarra	2011	





Eva Garcia Balaguer

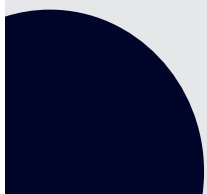
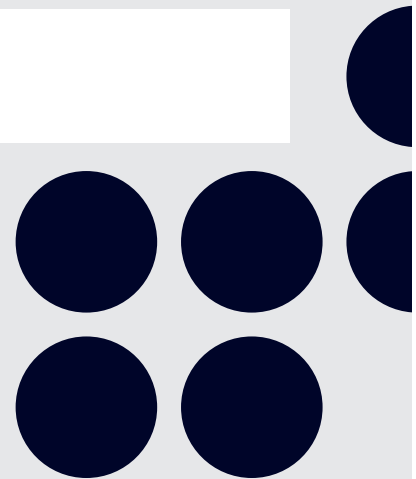
Directora General de  
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN /ESKERRIK ASKO



# CONFERENCIA

Arcadio Gil Pujol



## **MESA REDONDA: POLÍTICAS TERRITORIALES, DE MEDIO AMBIENTE Y DE PAISAJE EN LA ESCALA REGIONAL**

*Arcadio Gil\**

*\*Presidente del Comité Técnico "Ciudades, Territorio y Cultura" del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos..*

### **INTRODUCCIÓN**

Buenas tardes a todos y bienvenidos a esta segunda mesa redonda en la que vamos a debatir sobre políticas territoriales, medioambientales y de paisaje en la escala regional.

Tengo el honor de participar en este congreso en representación del presidente del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Juan Santamera, que se encuentra en estos momentos en Brasil, desempeñando sus funciones en defensa de los ingenieros de Caminos españoles que se encuentran trabajando en aquel país y que forman parte de una colectividad de más de 4.000 profesionales que están desarrollando su labor profesional fuera de nuestro país.

Centrando el foco en el asunto que nos ha traído hasta aquí, es evidente que vivimos con preocupación la adaptación de los territorios, tanto rurales como urbanos, a la globalización, a la evolución del cambio climático o a la incidencia de las directrices y políticas europeas o españolas sobre los respectivos territorios, condicionando las políticas territoriales y urbanas de las distintas comunidades autónomas.

Tras la última renovación de la Junta de Gobierno del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos se creó el Comité Técnico de Ciudades, Territorio y Cultura que tengo el honor de presidir. Y su creación se debió fundamentalmente a la necesidad de colaborar con la labor del Estado en el bienestar de sus ciudadanos, poniendo en valor la labor realizada por los ingenieros de Caminos en el ámbito de la ciudad y el territorio. Porque, desde hace mucho tiempo, la preocupación de nuestra profesión, de nuestros antepasados, por esta colaboración es innegable.

Desde el Colegio tratamos de dar a conocer y difundir actuaciones de transformación o regeneración en el ámbito de la ciudad o el territorio, que sean relevantes y que contribuyan al desarrollo sostenible de los entornos en los que se integran. Por ello, entre otras actividades, el Colegio convoca el Premio 'Ciudad y Territorio Albert Serratosa', a cuya edición de 2019 invito a todos a presentar candidatura, y recuerdo que en esta ciudad, Santander, todos los

veranos nuestra profesión tiene ya una cita ineludible con la celebración del Foro Global de Ingeniería y Obra Pública, dentro de los cursos de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, donde las ciudades y la ordenación del territorio son objeto de amplia reflexión.

En los próximos quince años, está prevista una evolución de las ciudades y territorios españoles que nos obliga a abrir la reflexión sobre la necesidad de buscar y acondicionar las intervenciones públicas y privadas a los principales retos previsibles, de cara a poder incidir positivamente en el bienestar de los ciudadanos que residen o residirán en los mismos. Se plantea que los espacios libres ya no pueden entenderse circunscritos a la ciudad consolidada, debido a que todos los elementos del territorio están relacionados a través de flujos, que no son solo los funcionales, sino que los ecológicos implican también un planteamiento en red, en el que se integran los corredores fluviales y las infraestructuras verdes. Desde esa perspectiva, y desde la consideración de que podemos imaginar una ciudad, como ya está ocurriendo en las grandes regiones urbanas, en la que la escala humana se integre en una red compleja de relaciones que impliquen al patrimonio natural y cultural que se mantienen como elementos de identidad o estructurales del territorio, preservados de los procesos de urbanización, algunos expertos remarcan que la anterior concepción de la naturaleza y del patrimonio cultural constituyen un factor económico de importancia creciente para el desarrollo territorial y está permitiendo nuevas aproximaciones al territorio, que algunas comunidades autónomas en España han hecho suya y que en esta Mesa Redonda tendremos ocasión de apreciar.

Como también se verá en el Congreso, en el contexto de la Agenda 2030 y de la Agenda Urbana, el desafío al que nos abocamos será ya crítico en temas trascendentales de movilidad, de energía, y de sostenibilidad. Pero también de inclusión y resiliencia. Y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contemplados por la Agenda 2030, va a necesitar desde ahora mismo unos criterios de planificación más exigentes, unas implantaciones mucho más estudiadas, y unas condiciones de movilidad y accesibilidad muy diferentes a las que estamos habituados.

La eficiencia energética en el territorio, en la ciudad o en los edificios planteará requisitos de intervención e implantación cada vez más rigurosos para poder responder a las exigencias de sostenibilidad e inclusión en la ciudad del futuro. Será necesario primar el transporte público, reducir o anular consumos energéticos, salvaguardar patrimonio cultural, planificación más participativa, evitar, procesos duros de gentrificación, cumplir requisitos de la economía circular, etc.

Y este desafío habrá que afrontarlo desde las etapas iniciales del planeamiento territorial y urbano. De la ciudad nueva, con sus desarrollos de crecimiento, y de la vieja, con sus bolsas de deterioro, e infraestructuras inadaptadas, y desafección de usos pretéritos.

Los usos y actividades comerciales, recreativos, sanitarios, educativos y culturales pueden jugar un papel decisivo en conseguir que el territorio y la trama urbana futura, tanto en la ciudad nueva como en la regenerada, puedan estar más preparados para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible contemplados por la Agenda 2030. Serán requisitos imprescindibles para conseguir estos objetivos que la implantación de estas actividades en la trama urbana pueda ser estudiada e incorporada la consideración de sus necesidades en los diferentes escalones preliminares del planeamiento, que exista una planificación a largo y muy largo plazo, y que se produzca una intensa colaboración público-privada en su desarrollo. Y para ello hay que propugnar usos mixtos, aprovechar todas las oportunidades de recuperar activamente el patrimonio histórico de la ciudad, y poner siempre estas actuaciones al servicio de la regeneración de espacios deteriorados en los centros antiguos de la ciudad.

Para analizar cómo se han afrontado todos estos retos en cuatro comunidades autónomas españolas, y como se enfoca la transformación territorial para la consecución futura de los objetivos de esa Agenda 2030, contamos con la presencia de Jesús María Erquicia, responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento del Gobierno Vasco.

También está con nosotros Joaquín Palacín, director general de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón. Joaquín es Executive MBA Y Máster en Dirección Comercial y de Marketing y hasta 2011 se dedicó a la dirección de empresas de consultoría y servicios medioambientales.

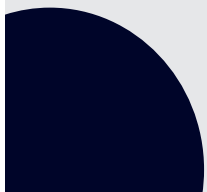
Eulalia Elena Moreno de Acevedo es la directora general de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura. Elena es titulada en Arquitectura Superior, se especializó en Teoría y Práctica de Rehabilitación Arquitectónica y Urbana.

Y por último, Javier Barrado, director general de Planificación Territorial y Sostenibilidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Javier es licenciado en Ciencias Ambientales por la Universidad de Alcalá de Henares.



# CONFERENCIA

Jesús María Erquicia Olaciregui



## **MESA REDONDA: POLÍTICAS TERRITORIALES, DE MEDIO AMBIENTE Y DE PAISAJE EN LA ESCALA REGIONAL**

LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL LURRALDEA 2040: La apertura de una nueva generación del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

*Jesús María Erquicia Olaciregui\**

*\*Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento. Dirección de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana, Gobierno Vasco.*

### **INTRODUCCIÓN**

Mediante acuerdo del Consejo de Gobierno Vasco de julio de 2015 comienza el proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) de 1997, a la luz de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Con este acuerdo culmina lo que puede denominarse una primera generación de la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma que deja como herencia las propias Directrices aprobadas el año 1998, la aprobación de 14 Planes Territoriales Parciales (PTP) y de 10 Planes Territoriales Sectoriales (PTS), inaugurándose una nueva etapa.

El citado acuerdo del Consejo de Gobierno dispone la iniciación del procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas en 1997, y encomienda al entonces Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la dirección y preparación de dicha revisión de acuerdo con lo establecido en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Dando respuesta a tal acuerdo, se inicia el proceso que ha sido promovido por la Dirección de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana y redactados los diferentes documentos de forma interna por el Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento. La tramitación del documento se ha desarrollado según lo señalado en la citada ley habiéndose alcanzado la aprobación provisional en noviembre de 2018 esperándose su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno Vasco para el mes de junio de este año 2019. Indicar también que la tramitación ha conllevado la paralela tramitación ambiental.

A través del Acuerdo de Inicio de revisión se determina que el proceso de revisión iniciado se lleve a cabo en el marco de un proceso de participación amplio, proceso participativo que se centra fundamentalmente en las fases iniciales. En consecuencia, se plantea un proceso participativo a partir del cual recabar

aportaciones para elaborar el Avance. Se elabora previamente un Documento Base que recoja los principales aspectos novedosos a participar y se diseña un proceso participativo estructurado en dos partes, participación institucional y participación social las cuales han tenido un desarrollo tanto de forma tanto presencial como digital.

La participación institucional se desarrolla fundamentalmente a través de ponencias técnicas de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco y del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco, centrándose la participación social en consultas a diversas asociaciones y organizaciones, en la organización de talleres en las áreas funcionales, y de forma paralela en la participación a través de las redes sociales (Facebook y Twitter), en Irekia en lo que ha supuesto más de 12.500 visitas a la Web y más de 2.500 descargas.

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) es un territorio pequeño (7.235,08 km<sup>2</sup>), costero y de orografía muy accidentada. Formado por tres provincias (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa), y tres ciudades capitales (Bilbao, Vitoria-Gasteiz y San Sebastián). Con una población de 2.171.886 habitantes el año 2017, una densidad de población alta, 300 hab./km<sup>2</sup>, y una densidad urbana muy alta, 4.432,86 hab/km<sup>2</sup>. La economía vasca se caracteriza históricamente por una sólida base industrial, (24,5 % Valor Añadido Bruto) y una fuerte dependencia energética (94 %).

## I.- MARCO DE LA REVISIÓN, BASES Y PRINCIPIOS RECTORES.

La política de la ordenación del territorio en la CAPV comienza legalmente con la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, que incorpora al ordenamiento jurídico los instrumentos de ordenación territorial, esto es las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), los Planes Territoriales Parciales (PTP), y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS).



Mapa Síntesis  
de las Directrices  
de Ordenación  
Territorial de 1997



Al analizar el documento de revisión de las Directrices se parte del convencimiento de que se ha terminado un ciclo de la ordenación del territorio que empezó con la citada ley 4/90, ciclo en el que se han aprobado las directrices en el año 1997 y posteriormente los planes territoriales parciales y los planes territoriales sectoriales. Todo ello ha dejado un poso de una cierta consolidación de la política de la ordenación del territorio, que induce a considerar que en la actualidad en la CAPV hay una cultura de la ordenación del territorio que alcanza a todas las personas vinculadas a la administración o profesional que trabaja en la ordenación del territorio, el urbanismo o el medio ambiente.

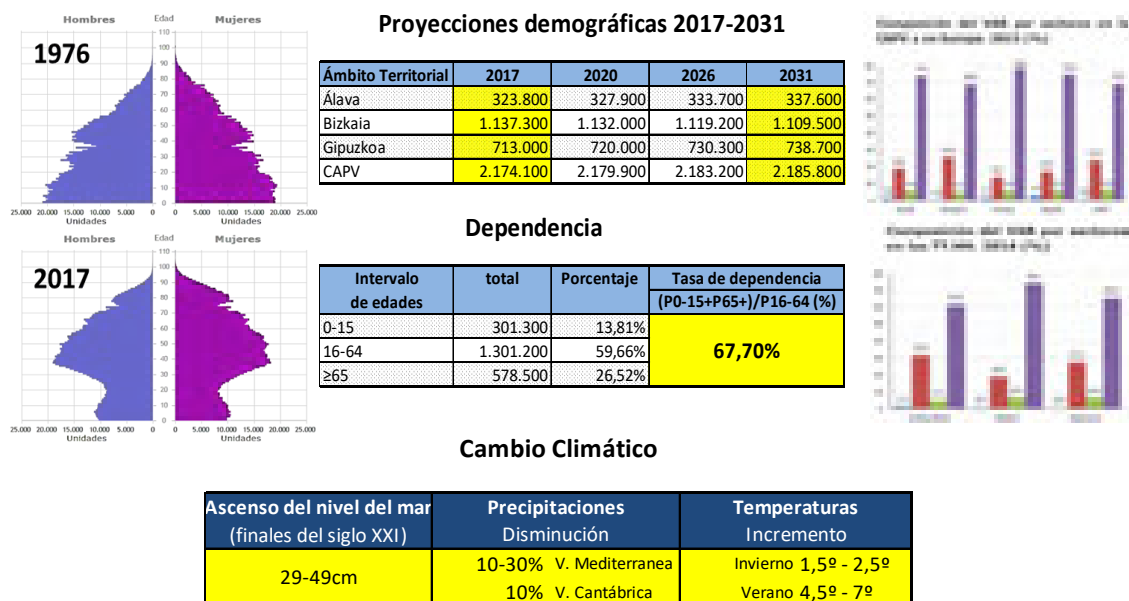
Partiendo de un diagnóstico de lo que ha supuesto este primer ciclo de la ordenación del territorio, cabe señalar unas aportaciones consolidadas como son: la delimitación de áreas funcionales; la ordenación del medio físico con una categorización y una homogeneización en el tratamiento del suelo no urbanizable con los PTS de ríos, de zonas húmedas, del litoral, o agroforestal; con un tratamiento sólido de las cuestiones de inundabilidad que nada tiene que ver a como se trabajaba hace veinte años; la cuantificación residencial (capacidad residencial o número máximo de viviendas que el Gobierno Vasco establece al planeamiento urbanístico de los municipios), lo que ha supuesto que en la CAPV no se hayan dado los desarrollos o la expansión urbana de otros territorios y aunque quizás nuestra orografía nos ha ayudado, nuestros planes urbanísticos han planteado sus expansiones urbanas de una forma lógica y contenida; la ordenación del suelo de actividades económicas en cuanto que Comunidad Autónoma con una importante dedicación en el sector industrial ha contado también con unas pautas de cuantificación industrial.

También se han detectado elementos de mejora, la crítica de que a veces no ha habido la suficiente coordinación entre los PTP y los PTS; los PTS propuestos y no promovidos, como el PTS de Zonas Canterables, o el PTS de Turismo; la coordinación de las políticas sectoriales como una asignatura siempre pendiente en el sentido de que una tarea fundamental de la ordenación del territorio es la coordinación de las políticas sectoriales lo cual no siempre es una tarea fácil al necesitar romper la tendencia de las administraciones sectoriales de atrincherarse en su competencia sectorial normalmente apoyada en una ley propia, lo que obliga a plantear en esta revisión estrategias de integración administrativa.

Como entronque socioeconómico de la revisión cabe señalar que las últimas previsiones dadas por EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística) sitúan para los próximos años una evolución demográfica estabilizada algo positiva a nivel general de la CAPV más positiva en Álava en menor nivel Gipuzkoa siendo Bizkaia un territorio en el que su población decrecería, sin embargo hay un dato fundamental desde el punto de vista sociológico y es el hecho de que para el año 2030 se prevé que el 67, 7% de la población será inferior a 15 años o de más de 65 años, lo que nos sitúa en el tipo de sociedad que vamos a tener, que estamos o hemos entrado en ella, y se va a agudizar. En este capítulo de entronque se ha incorporado el reto del cambio climático, porque muchas veces tal tema ha sido tratado como materia de estudiosos, dándose el salto en este documento al presentar lo que implica para la actividad de la ordenación del territorio o del urbanismo, las previsiones de subida del nivel del mar de 29 a 49 cm, las

consecuencias para cada uno de los municipios, la subida de la temperatura, la disminución de las precipitaciones, etc.

## Entronque socioeconómico, territorial



Las bases de la nueva estrategia territorial se alinean con los retos territoriales identificados a nivel mundial por la ONU (Agenda 2030 Nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible, con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015, o la Nueva Agenda Urbana HABITAT III de Quito de octubre de 2016), a nivel de la Unión Europea (Agenda Urbana de la Unión Europea aprobada por el Pacto de Amsterdam), o a nivel de la CAPV (Declaración Vasca de la Conferencia de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Bilbao de 2016).

Las **bases del modelo territorial** en la concepción de territorio como estructura física más sociedad, proyectan un territorio sostenible, inclusivo, vivo, inteligente, equilibrado, interrelacionado y participativo. Sostenible, integrando a las tres variables ambiental económica y social la dimensión cultural, con una preocupación intergeneracional y con una apuesta por un territorio con ecosistemas más ricos y mejor conservados, con asentamientos densos, con una apuesta por la regeneración urbana y por el transporte colectivo, y más eficiente energéticamente, entre otros; inclusivo, con una preocupación por el urbanismo del cuidado; vivo, con un análisis del impacto global de la acción de las personas sobre el planeta.

Los **principios rectores** de la revisión de las Directrices, en número de diez, hacen un recorrido por los conceptos nucleares: el concepto infraestructura verde y los servicios de los ecosistemas como un paso más allá de lo que es la ordenación del medio físico; el hábitat rural como muestra de una preocupación continuada por su mantenimiento; la figura de los Ejes de Transformación, concepto que viene a dar respuesta a la estructura conurbada lineal en los fondos de los valles más allá del sistema polinuclear de capitales o de las cabeceras de áreas funcionales; la optimización en la utilización del suelo ya artificializado

promoviendo la regeneración urbana y la mezcla de usos; la respuesta ágil y eficaz en lo relativo al suelo de actividades económicas sobre el cual y por condicionamientos territoriales va a ser necesario establecer estrategias de regeneración, renovación, redensificación del suelo ya existente; incluir la gestión del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial; la gestión sostenible de los recursos: agua, soberanía energética, economía circular y autosuficiencia conectada; la movilidad y logística sostenibles; las nuevas cuestiones transversales (la accesibilidad universal, la perspectiva de género, el euskera, el cambio climático, la salud, la interrelación territorial); y finalmente la promoción de una buena gobernanza.

**Los elementos definitorios** del Modelo Territorial son los siguientes:

- I Medio físico e infraestructura verde.
- II Hábitat rural.
- III Hábitat urbano.
- IV Paisaje, Patrimonio cultural y natural, y Recursos turísticos.
- V Gestión sostenible de los recursos.
- VI Movilidad y logística.
- VII Cuestiones Transversales.
- VIII Gobernanza.

Finalmente cabe reseñar al igual que en las Directrices de 1997 la voluntad de reflejar las determinaciones fundamentales en un único mapa como plasmación rápida de los contenidos clave que afectan a cada municipio. Un repaso breve del modelo territorial nos conduce a seleccionar los siguientes elementos:

## **II.- LAS ÁREAS FUNCIONALES:**

En las Directrices de 1997 se estableció una delimitación de áreas funcionales que se ha visto afirmada en todos estos años, al constituir una escala adecuada para el desarrollo de los planes que den operatividad a las orientaciones generales definidas, no habiéndose introducido ningún cambio en lo que es esta delimitación, aunque sí en su denominación, acudiéndose a su denominación coloquial ordinaria.

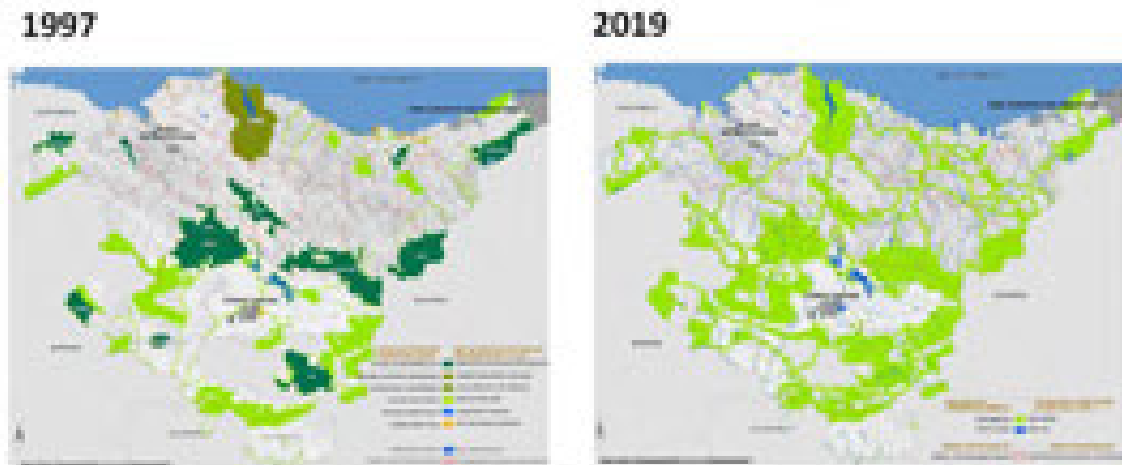


Áreas Funcionales  
de la Comunidad  
Autónoma del  
País Vasco

### III.- ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO E INFRAESTRUCTURA VERDE:

El capítulo de **ordenación del medio físico** de las Directrices de 1997 es uno de los capítulos más importantes, además de ser un capítulo que se ha ido valorizando en todas las disciplinas, pasando de ser una directriz que tenía un carácter recomendatorio a una ser una directriz de carácter normativo, asumiéndose con total normalidad sus preceptos. Hay una regulación de los usos a partir de una categorización global de las DOT vigente que se impone al planeamiento urbanístico de los municipios, por lo que en la revisión únicamente se realiza una labor de ajuste y supresión de la categoría de “Sin Vocación de uso definido”. Así mismo en lo relativo a los Condicionantes Superpuestos, se incorpora el cambio climático y también la infraestructura verde. Cabe mencionar también alguna precisión en materia de núcleos rurales en una línea limitativa de sus posibilidades edificatorias.

El concepto de la **infraestructura verde** es una aportación disciplinar de este tiempo que el documento recoge, implicando una maduración conceptual que surge de una visión más rica que la anterior que recogía los espacios naturales en forma de un archipiélago de islas. En la actualidad el concepto de corredor ecológico y el concepto de infraestructura verde enriquecen la visión dando un salto multiescalar, pluriconceptual al abarcar las materias de medio ambiente salud economía u ocio, y multiterritorial en cuanto que se inserta también en el medio urbano. El concepto de infraestructura verde aborda la fragmentación territorial generada por las infraestructuras grises y la necesidad de sutura, introduciendo la aportación conceptual de que la infraestructura verde se impone a la infraestructura gris en los puntos de concurrencia. El concepto de infraestructura verde se apoya en el de los servicios de los ecosistemas, ayudando a visibilizar la contribución de la naturaleza.



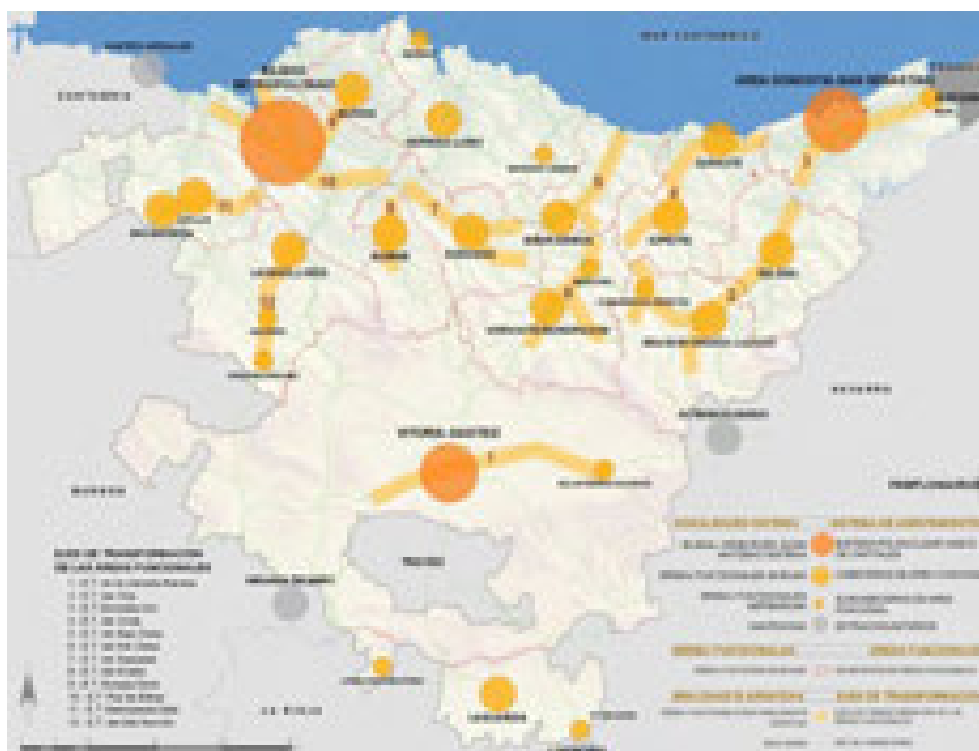
Directrices de Ordenación Territorial -1997

Revisión Directrices de Ordenación Territorial – 2019

### IV.- HÁBITAT URBANO

El **sistema urbano** definido por las Directrices de 1997 con el Sistema Polinuclear de Capitales, -que acoge el 70% de la población del número de viviendas y del empleo- y las Cabeceras y Subcabeceras de las Áreas Funcionales -con un papel fundamental en el equilibrio del sistema urbano-, se ha completado con el

concepto de los Ejes de Transformación, como elemento básico para la articulación de los espacios urbanos y para la protección de los espacios libres.



Sistema Urbano de la Comunidad Autónoma del País Vasco

La **regeneración urbana** implica un impulso a la reutilización y el reciclado del territorio, desarrollando nuevos usos en espacios ya ocupados por la urbanización, constituyendo una cuestión tradicional en la CAPV en cuanto que territorio pequeño, donde la administración del suelo como un bien escaso es un algo vivido día a día y donde la necesidad de regenerar la ciudad existente está interiorizada.

El concepto el **perímetro crecimiento** urbano es quizás uno de los conceptos más novedosos que tiene el documento de revisión de las Directrices en la ordenación del Hábitat Urbano. Es un concepto que ha generado mucho debate competencial con los municipios en lo que podía entenderse como una invasión competencial del planeamiento territorial sobre el planeamiento urbanístico. Parte de la premisa de entender que la finitud del territorio ha de abordarse a todas las escalas, no pudiendo quedarse limitada al campo del planeamiento urbanístico municipal con el plano de clasificación de suelo. Si bien desde la aprobación de las Directrices en 1997 se ha abordado la cuantificación residencial y esto ha provocado que los dimensionados de suelo sean unos dimensionados ajustados a las tramas urbanas existentes, en este momento y más en la vertiente cantábrica debe de haber en el planeamiento territorial pautas para el crecimiento urbano a medio plazo, en el sentido de decir que la ciudad no debiera de pasar durante los próximos 20 años determinados límites, reflexión que tiene que estar en los Planes Territoriales Parciales. No se debe de olvidar que esta reflexión puede ayudar también a contemplar el decrecimiento, es decir, ante planes urbanísticos expansionistas de acuerdo con las nuevas pautas de sostenibilidad, y ante la necesidad de reducir la superficie de suelo clasificada residencial o industrial para tender a estrategias de redensificación, la herramienta del perímetro de

crecimiento urbano viene en ayuda del ejercicio de desclasificación de suelo que para un ayuntamiento no es nada sencillo.

En la **ordenación del suelo actividades económicas** se ha discurrido disciplinadamente desde tiempos en los cuales se acentuaban actuaciones de actividades de alto componente tecnológico, hasta valorar en su justo nivel los polígonos industriales ordinarios, en cuanto que la CAPV como territorio con una dedicación industrial importante, 25% de los empleos totales, su comportamiento en la última crisis económica ha sido mejor. Sin embargo, las limitaciones orográficas de nuestro territorio impiden continuar los próximos años con una política de ocupación de nuevos suelos debiéndose poner el acento en la regeneración, en la renovación y en la redensificación del suelo industrial existente. En lo relativo a los equipamientos comerciales desde la ordenación del territorio y el urbanismo se ha de preservar la vida urbana de las poblaciones y en esa medida debe de haber un equilibrio entre el comercio urbano y el comercio periferia.

La cuantificación residencial es una materia que tiene mucho recorrido en la CAPV con unas indudables aportaciones en el resultado urbano. El documento de revisión mejora el sistema vigente permitiendo una doble entrada a la cuestión sin incorporar limitaciones al suelo urbano, imponiendo criterios limitativos cuando se clasifica suelo urbanizable, e incorporando la variable de la vivienda deshabitada.

## **V.- PAISAJE Y RECURSOS TURÍSTICOS**

El **paisaje** se inserta en la normativa desarrollada en la CAPV en la ordenación del territorio, en cuanto que la preocupación no es tanto proteger o mejorar los paisajes sobresalientes o sublimes, como regenerar los espacios de antigua industrialización y ordenar los paisajes cotidianos, en nuestro caso, los paisajes de periferia, los paisajes de las partes traseras de los núcleos de población, los accesos, o la frontera rural-urbano.

En cuanto a los **recursos turísticos** la Ley de Turismo habla de que tiene que redactarse un PTS de los Recursos Turísticos, tarea ya indicada en las Directrices vigentes y no llevada a cabo, sin embargo, es una problemática de total actualidad la necesidad de compatibilizar la explotación de los recursos turísticos en un contexto de turismo sostenible, siendo necesarias unas pautas de cuantificación para compatibilizar el desarrollo turístico con la calidad de vida de la población residente.

## **VI.- GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS**

En lo que respecta al apartado de **Aqua**, el PTS de ordenación de ríos y arroyos ha supuesto un ejercicio de consenso administrativo y de integración de las variables medioambiental, hidráulica y urbanística, procediéndose en la revisión a recoger la visión actualizada del riesgo de inundación ya en vigor, así como incorporar diversos aspectos relacionados con el abastecimiento y el saneamiento incidiendo en una política territorial en correspondencia con la planificación hidrológica.

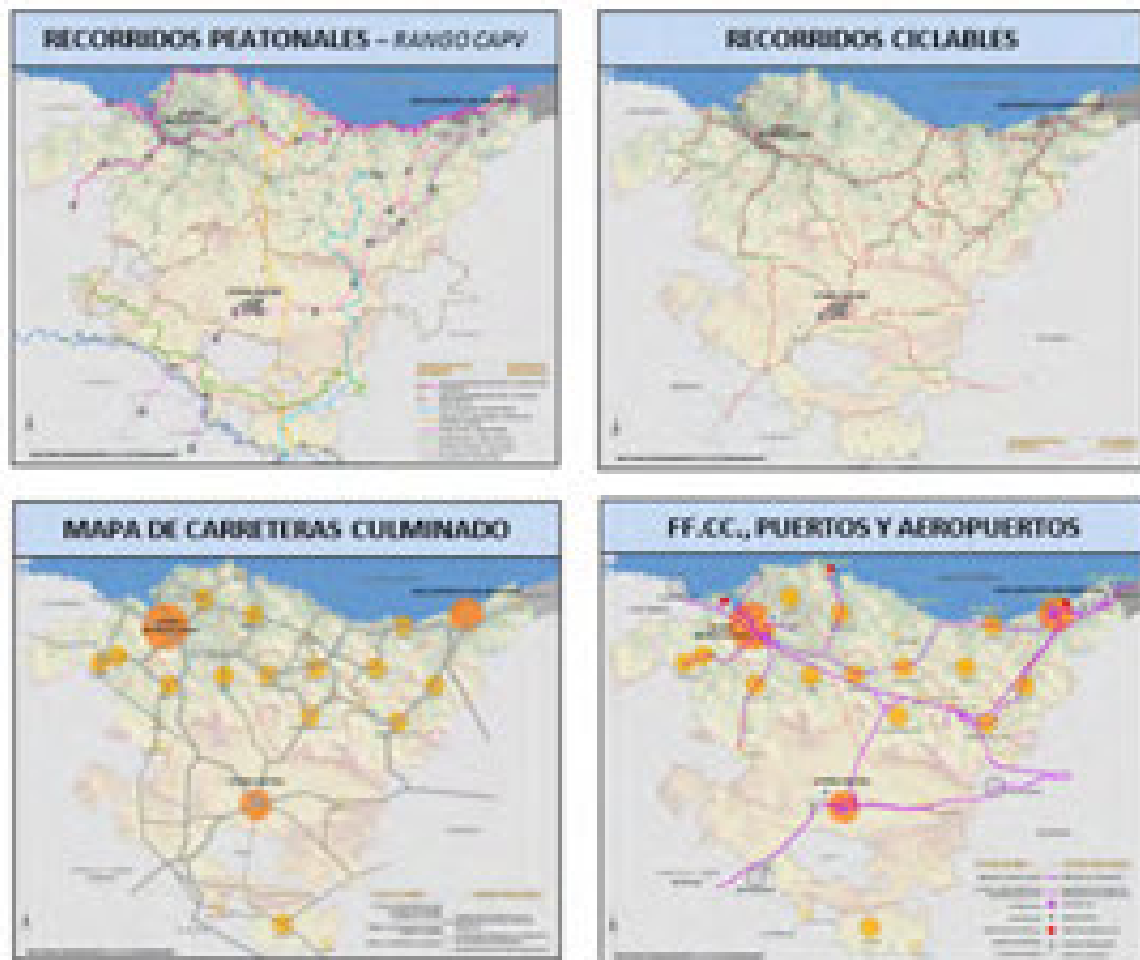
En materia de **Energía** la eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi 2030, constituyendo requisitos imprescindibles para la sostenibilidad territorial y el cambio climático. El aumento sustancial de la eficacia y la eficiencia energética, la descarbonización a través de la utilización generalizada del uso de fuentes de energías renovables y el progreso hacia una autosuficiencia energética son los retos en materia de energía de la revisión de las Directrices.

La transición a un modelo basado en una **Economía Circular** donde los productos y recursos utilizados se mantengan dentro del flujo económico el mayor tiempo posible constituye una prioridad básica para lograr un desarrollo sostenible, en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos. En esta materia el documento se sitúa en el planteamiento de retos o tareas para los años venideros.

## **VII.- MOVILIDAD Y LOGÍSTICA**

En cuanto a la **movilidad sostenible** el documento se alinea con el Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030 con el fin de conseguir un modelo de transporte integrado como instrumento de cohesión social y de desarrollo económico. Así mismo en materia de **logística sostenible** se promueve el uso eficiente de los distintos modos de transporte y su interacción entre las infraestructuras logísticas para una distribución eficaz de las mercancías.

Con la revisión de las Directrices y desde la escala regional se abordan los distintos de modos de movilidad: En cuanto a la **movilidad peatonal** si bien se trata de una movilidad fundamentalmente urbana se recogen diversos recorridos por su escala y capacidad de estructuración (Camino de Santiago, Ruta Ignaciana, Ruta del Vino y el Pescado, entre otros), así como en cuanto a la **movilidad ciclista** se analiza la materia no tanto pensando en el esparcimiento como en el transporte, integrando las políticas llevadas a cabo por cada Diputación Foral.



Mapas de Movilidad y Logística

A nivel de **movilidad viaria**, el documento considera que el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente culminado, la margen de algún viario metropolitano, carretera variante, etc., no incidiéndose en el documento en la supuesta serie de obras de nuevas infraestructuras a ejecutar. En lo elativo a **ferrocarriles, puertos y aeropuertos** en cuanto que constituyen objeto de la escala del planeamiento regional, se recoge la línea de alta velocidad con las dos alternativas de conexión con Navarra, así como los ferrocarriles con un funcionamiento metropolitano en torno a las tres capitales o la línea de EuskoTren Bilbao-San Sebastián de clara vocación metropolitana. A nivel de aeropuertos se incide en el concepto de Sistema Aeroportuario Vasco, y en cuanto a los Puertos se singularizan los de interés general, Bilbao y Pasajes, y los puertos pesqueros de Ondarroa, Bermeo, Getaria y Hondarribia.

### VIII.- CUESTIONES TRANSVERSALES

Desde la aprobación de las DOT de 1997 ciertas cuestiones han adquirido una especial relevancia en el diseño de las políticas públicas y aunque sobrepasan la ordenación del territorio, deben de ser tenidas en cuenta por ésta y por lo tanto en la revisión de las Directrices. Las cuestiones transversales que se trabajan son: accesibilidad universal, perspectiva de género, cambio climático, salud, euskera e



interrelación territorial. Todas ellas inducen a un modelo ciudad denso, complejo y cohesionado.

La **accesibilidad universal**, la igualdad de oportunidades y el diseño para todas las personas deben de ser interiorizados por la planificación territorial y el urbanismo. En cuanto a la perspectiva de género, así como el urbanismo ha incorporado la materia en sus planes urbanísticos al recoger los mapas de puntos negros o el mapa de peligrosidad, o se ha avanzado disciplinarmente en cuestiones de movilidad más allá de la movilidad residencia-empleo para recoger la movilidad cotidiana normalmente vinculada a las actividades que desarrolla la mujer, la **perspectiva de género** constituye todo un campo de trabajo vinculado con el urbanismo del cuidado, con la cadena de tareas sociales, en aras a alcanzar el objetivo de la igualdad y a generar territorios y ciudades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de toda la ciudadanía más allá de cualquier eje de diferencia.

La **salud** va insertándose en la ordenación del territorio y el urbanismo y su inserción responde a una máxima muy clara observable en el estudio histórico de la ciudad en cuanto que por la salud de las poblaciones ha hecho tanto más el urbanismo como la propia medicina, lo cual es cierto si recordamos los planes de mejora y saneamiento del siglo XIX. En la actualidad hay nuevas enfermedades como la obesidad o siguen presentes las enfermedades mentales, así como la incidencia en la movilidad activa o en los estándares de espacios libres como elementos que inciden en la salud de la población, constituyen tareas de la planificación territorial.

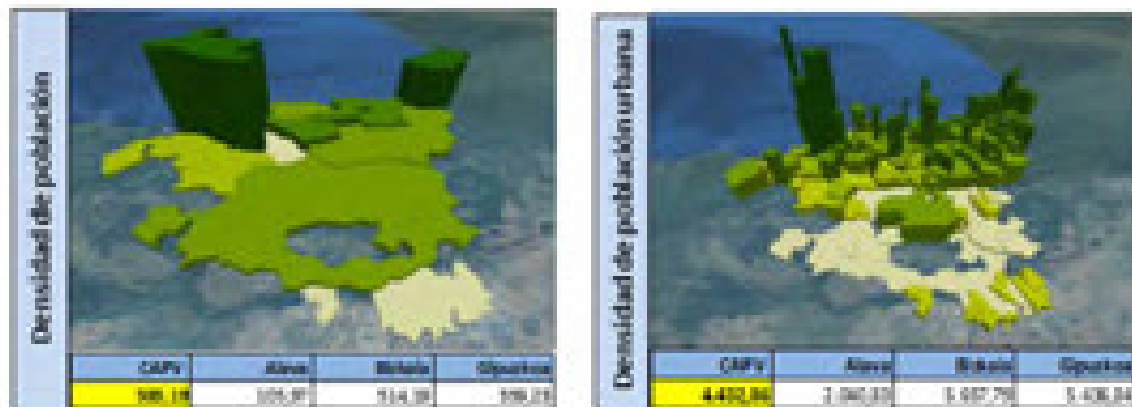
En lo que respecta al **Cambio climático** y de forma concreta en el ejercicio de adaptación se plantean entre otras tres tareas: la revisión del PTS del Litoral para recoger las implicaciones territoriales de la subida del nivel del mar o del oleaje extremo, continuar con las tareas de prevención ante las inundaciones señaladas en el PTS de Ríos y Arroyos, así como la adaptación ante el fenómeno de isla de calor, propugnándose la permeabilización y vegetación de la ciudad consolidada.

## **IX.- GOBERNANZA**

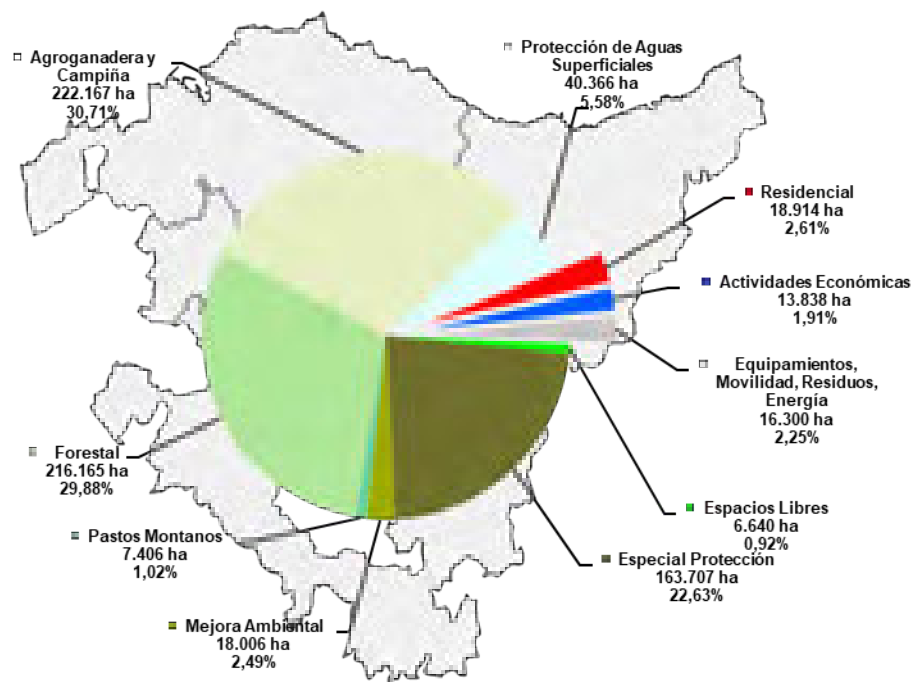
Finalmente, si bien el despliegue de las Directrices PTP y PTS aprobados ha generado una cultura, una experiencia de trabajo a estas escalas y de vinculación al planeamiento urbanístico, o una praxis de integración administrativa multinivel, se ha observado necesario completar la revisión de las Directrices con un capítulo de Gobernanza. Tal capítulo se centra fundamentalmente en la instauración de unos indicadores territoriales que permitan hacer un seguimiento de la acción urbanístico-territorial, en los ejercicios de integración administrativa o de coordinación en el planeamiento territorial, y finalmente en la plasmación de unas Normas de Aplicación.

La acción humana sobre el territorio precisa ser medida y evaluada de cara a adoptar las medidas oportunas, en este sentido se establecen unos indicadores de sostenibilidad territorial y urbana (Modelo Territorial – Calificación del Suelo, Densidad de Población, Modelo Urbano, Densidad de vivienda y Artificialización); son también necesarios unos criterios de coordinación del planeamiento territorial parcial y sectorial que permitan resolver las cuestiones que puedan surgir; y son

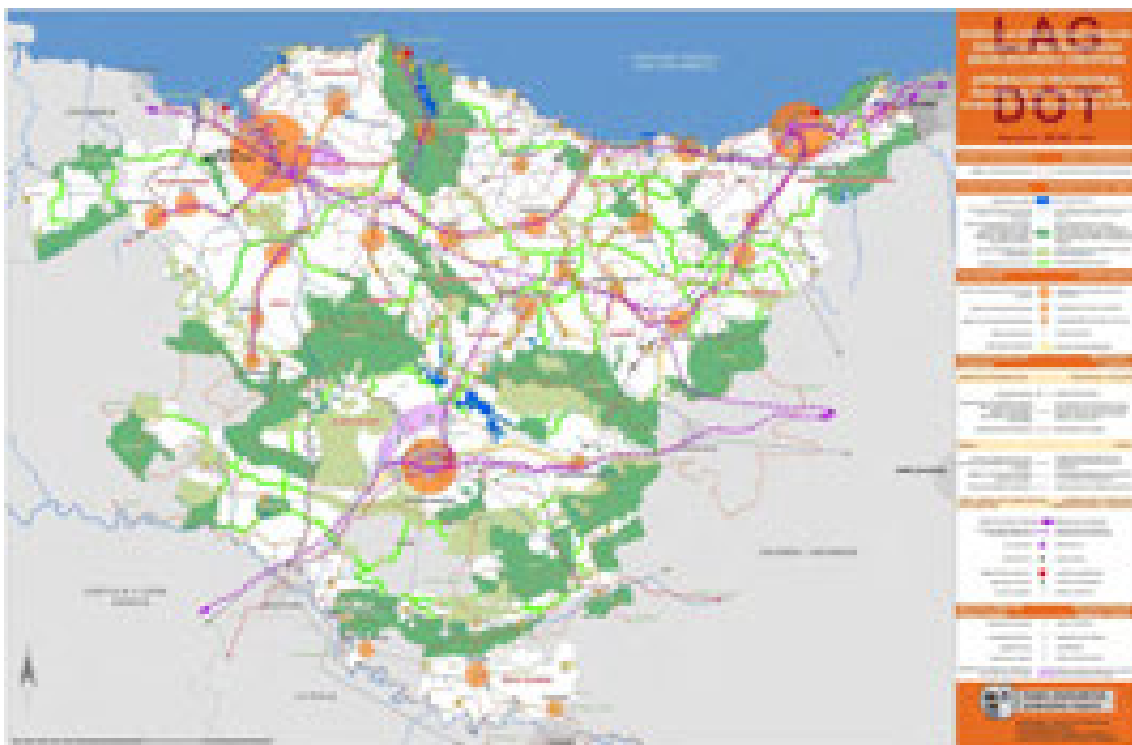
precisos criterios de Integración Administrativa para una más ágil tramitación de la revisión de los planes urbanísticos.



Indicadores de Sostenibilidad Territorial y Urbana



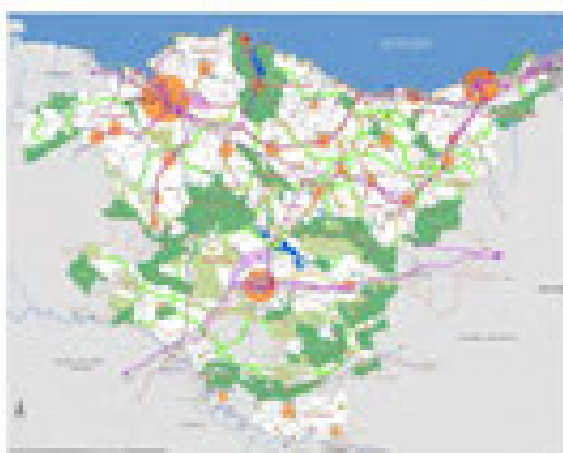
Finalmente, como aspecto central del documento están las **Normas de Aplicación** con una distinción entre las Directrices de ordenación y uso del espacio, y las Directrices recomendatorias; las primeras contempladas como criterios normativos y las segundas como recomendaciones o líneas de actuación. Cabe también añadir la plasmación gráfica del documento en un **Mapa de Síntesis**.



Mapa de Síntesis de la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial



Modelo Territorial de las DOT de 1997



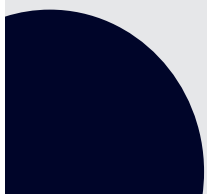
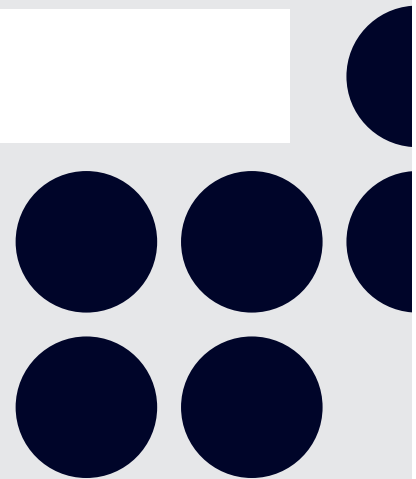
Modelo Territorial de la Revisión de las DOT de 2019

En definitiva, con la revisión de las DOT se evoluciona con respecto a las DOT de 1997 con el reflejo de los mapas de síntesis del modelo territorial de ambos documentos. Desde un modelo con una fuerte incidencia de la infraestructura gris como elemento estructurador del territorio a un nuevo modelo con un papel estructurador a efectuar por la infraestructura verde.



# CONFERENCIA

Juan Palacín Eltoro



## **MESA REDONDA: POLÍTICAS TERRITORIALES, DE MEDIO AMBIENTE Y DE PAISAJE EN LA ESCALA REGIONAL**

### Paisaje y patrimonio territorial como base para un nuevo modelo de Desarrollo Territorial

*Joaquín Palacín Eltoro*

*(Director General de Ordenación del Territorio – Gobierno de Aragón)*

#### **RESUMEN**

Se describen las actuaciones de política territorial y paisaje que ha llevado a cabo la Dirección General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Aragón a lo largo de la legislatura 2015-2019. En particular se concreta en el desarrollo de la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón, mediante la aprobación de la Directriz Especial de Política Demográfica que ha tenido su continuidad en la actualización de herramientas territoriales como la estructura del sistema de asentamientos o la creación del Índice Sintético de Desarrollo Territorial, así como en la puesta en marcha del Fondo de Cohesión Territorial. También se mencionan otros instrumentos de planeamiento territorial aprobados que propician el desarrollo territorial con base en el patrimonio existente como la Directriz Especial del Camino de Santiago o la incidencia de los Planes de Interés General como el que se está redactando para la gran plataforma agroalimentaria de Épila (Zaragoza). Por último, y en relación al paisaje, se muestran los trabajos que en esta materia ha llevado a cabo la Dirección General de Ordenación del Territorio, en concreto con la finalización de los Mapas de Paisaje de ámbito comarcal.

#### **ABSTRACT**

The territorial policy and landscape activities carried out by the General Director for Territorial Planning of the Government of Aragon during the 2015-2019 term are described. In particular, it is concretized in the development of the Territorial Planning Strategy of Aragon, through the approval of the Special Guideline on Demographic Policy that has continued with the updating of territorial tools such as the structure of the settlements system or the creation of the Regional Synthetic Index, as well as in the start-up of the Territorial Cohesion Fund. Also mentioned are other approved territorial planning tools which tend to favour a territorial development based on existing heritage such as the Special Guideline of the Camino de Santiago or the incidence of General Interest Plans such as the one being drafted for the large agri-industrial platform of Épila (Saragossa). Finally, and in relation with landscape matters, the Regional Landscape Maps Collections has been drafted out.

## **PALABRAS CLAVE**

Estrategias territoriales, Demografía, Despoblación, Desarrollo territorial, Cohesión territorial, Sistema de asentamientos, Índice Sintético, Camino de Santiago, Patrimonio territorial, Planes de Interés General, Paisaje, Miradores, Mapas de Paisaje.

## **KEYWORDS**

Territorial strategies, Demography, Depopulation, Territorial development, Territorial cohesion, Settlement system, Synthetic Index, Camino de Santiago, Territorial Heritage, General Interest Plans, Landscape, Viewpoints, Landscape Maps

## **1. INTRODUCCIÓN**

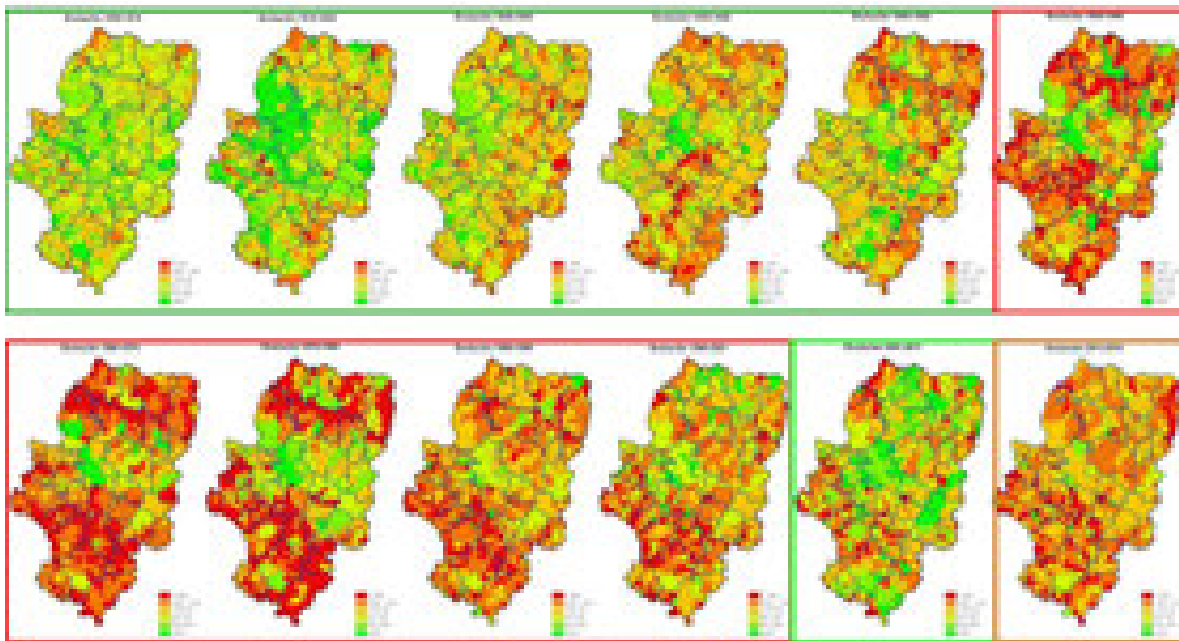
En relación a las políticas territoriales, en Aragón se dispone desde 2014 de un documento marco de referencia para avanzar hacia el desarrollo territorial equilibrado y sostenible, breve frase que, desde nuestra perspectiva, recoge la esencia de la ordenación territorial que queremos llevar a cabo o, incluso en otras palabras, para avanzar hacia la “vertebración del territorio”, concepto que da nombre al Departamento que en Aragón es el encargado de desarrollar la competencia autonómica de ordenación del territorio. Este documento denominado Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (brevemente EOTA) aprobado en 2014, sustituyó a las antiguas Directrices Generales de Ordenación Territorial del año 1998.

Aunque los escasos documentos normativos o estratégicos, que desde la competencia de ordenación del territorio van produciendo las diferentes comunidades autónomas, tienen una proyección ciertamente cuestionable (sobre todo por los ciudadanos que en muchas ocasiones los consideran papel mojado) en los efectos que producen en la continua transformación del territorio, la EOTA, aprobada casi al final de la pasada legislatura, tiene la virtualidad de ser un documento que cuenta con un amplio consenso entre las diversas formaciones políticas representadas en el parlamento aragonés.

En este sentido, durante la presente legislatura, desde la Dirección General de Ordenación del Territorio se ha abordado avanzar principalmente hacia la consecución de dos de los 20 objetivos generales que se plantean en la EOTA como son el equilibrio demográfico y territorial.

## 2. DIRECTRIZ ESPECIAL DE POLÍTICA DEMOGRÁFICA Y CONTRA LA DESPOBLACIÓN

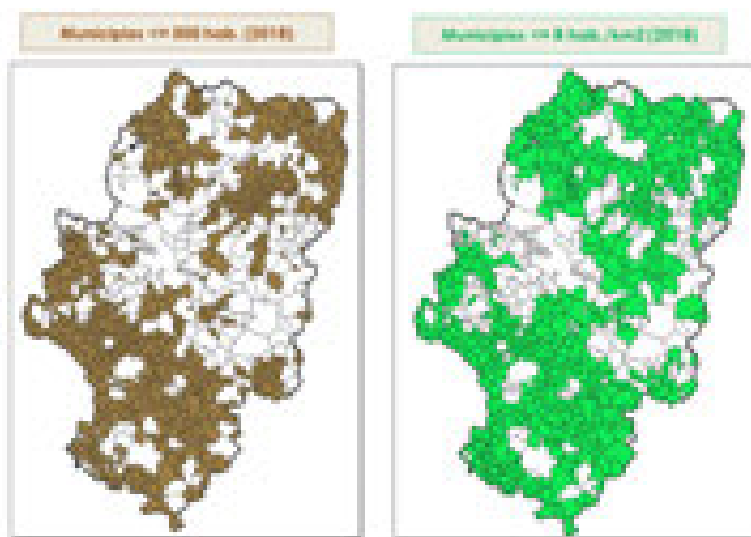
Con esta finalidad se elaboró la Directriz Especial de Política Demográfica y Poblacional, aprobada en 2017 dando cumplimiento a una de las estrategias contenida en la EOTA que era la revisión del Plan Integral de Política Demográfica aprobado en el año 2000 y que los años de “bonanza” del periodo 2002-2008 habían relegado al olvido. Como ilustración de esta circunstancia, baste decir que de 12.051 extranjeros en Aragón en 2000, se pasó a 154.892 en 2008, se comprende que con esas cifras, la problemática demográfica pasase a una segunda fila. Sin embargo, el advenimiento de la crisis en 2008, volvió a mostrar una realidad que la crisis había enmascarado en algunos lugares de Aragón, pero que nunca había dejado de estar presente desde que se inició el gran éxodo rural del periodo comprendido fundamentalmente entre los años 50 y 70 del pasado siglo.



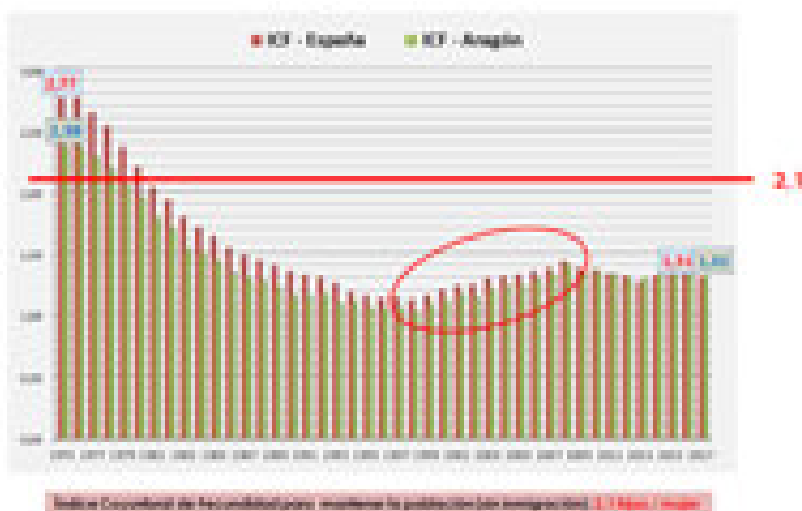
A una realidad de asentamientos con muy escasa población, cuyo padrón mantenía una continua tendencia a disminuir año tras año, se unía la crisis puramente demográfica de un progresivo envejecimiento de la sociedad propiciado fundamentalmente por la ausencia de nuevas aportaciones a la pirámide de población. Hay que tener en cuenta que si el índice coyuntural de fecundidad para que se mantenga estable el número de efectivos de una población debe ser de 2,1 hijos por mujer, en la actualidad (2017) este índice en Aragón es de 1,32 y el español de 1,31. No cabe duda que hay otras comunidades autónomas que presentan todavía peores valores como Asturias con 1,02 (con razón tiene el dudoso honor de ser la más envejecida), pero en Aragón se da la explosiva combinación de este fenómeno sociológico generalizado con unos asentamientos



de población con una estructura demográfica que quedó muy seriamente desarticulada por las migraciones rurales del pasado siglo.



Por esta razón la Directriz Especial que ha aprobado el Gobierno de Aragón aborda esa doble perspectiva, por un lado la demográfica centrada en las estructuras de población que se concreta en cinco ejes de actuación que son: envejecimiento, mujeres, familias, jóvenes e inmigración; y por otro la poblacional que establece estrategias y medidas para reequilibrar la distribución de la población en el territorio y frenar el abandono del medio rural. Con este objetivo se plantean diez ejes de actuación que son los siguientes: actividades económicas y mercado laboral, Alojamiento, equipamiento y servicios, movilidad, tecnologías digitales de comunicación, escenario vital, límites ambientales, gobernanza y financiación, sensibilización y sistema de asentamientos.





- a) elaborar y facilitar información actualizada y análisis de la realidad demográfica y poblacional de Aragón y de su evolución.
- b) Promover la sensibilización sobre estas materias.
- c) Fomentar el diálogo y la coordinación permanente entre las Administraciones Públicas y organizaciones sociales representativas en este ámbito.

Recientemente se ha puesto también en marcha una página WEB con la que se pretende visibilizar toda la actividad del Observatorio.

## **2.1. Fondo de Cohesión Territorial**

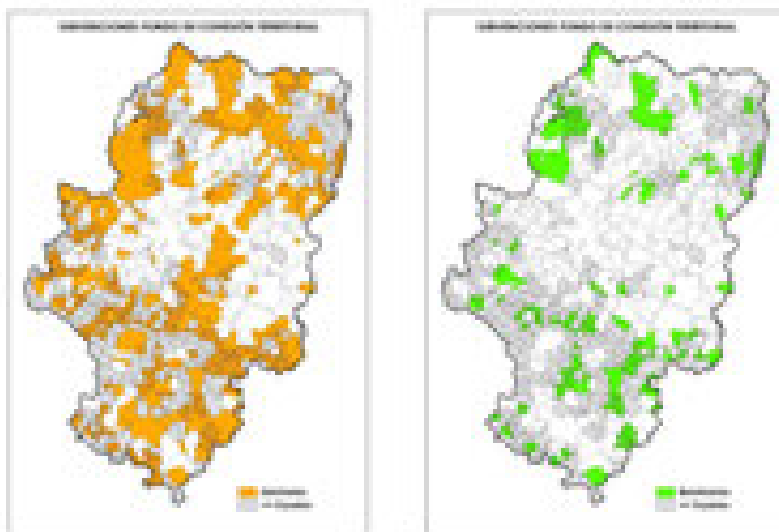
Otra de las medidas a poner en marcha por la Dirección General de Ordenación del Territorio era la creación de un Fondo de Cohesión Territorial que promueva actuaciones de desarrollo territorial en aquellos territorios con una renta territorial inferior al promedio de Aragón.

El año 2018 ya se presupuestaron 2,5 millones euros para esta finalidad con destino a las administraciones locales (aunque el fondo también está pensado para empresas privadas y asociaciones sin ánimo de lucro). El Fondo se materializó a través de una convocatoria de subvenciones en concurrencia competitiva. La particularidad de la convocatoria, no exenta de problemas administrativos, era que se podían financiar al 100 % hasta 8 tipos de actuaciones de las que figuraban en la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, para ello se eligieron aquellas de las que las entidades locales tienen competencias y se consideraron prioritarias para el desarrollo territorial:

- Tipo 1. Inversiones para acelerar y mejorar la digitalización de Aragón fomentando la extensión de la conectividad wifi.
- Tipo 2. Servicios e inversiones para la atención a las personas mayores.
- Tipo 3. Apoyo a programas de nuevos pobladores en el medio rural promovidos por las administraciones locales (rehabilitación de viviendas).
- Tipo 4. Apoyo a la realización de campañas de sensibilización en torno al objetivo de generar una actitud positiva hacia el valor rural y del patrimonio natural y cultural aragonés.
- Tipo 5. Apoyo a la creación y promoción de actividades culturales y para los jóvenes que desestacionalicen la oferta en los períodos de vacaciones.
- Tipo 6. Inversiones encaminadas a la apertura o remodelación-adaptación de escuelas infantiles públicas y/o comedores escolares.
- Tipo 7. Creación de itinerarios y miradores singulares de interés paisajístico.
- Tipo 8. Habilitación de infraestructuras para la creación de espacios de coworking

Se pretendía buscar el efecto sinérgico de abordar distintos aspectos del desarrollo local en una convocatoria que integraba una diversidad de líneas de actuación, de modo que cada entidad local podía presentar hasta 8 tipos de actuaciones en su solicitud y de hecho, dependiendo de la calidad de los proyecto y de su renta

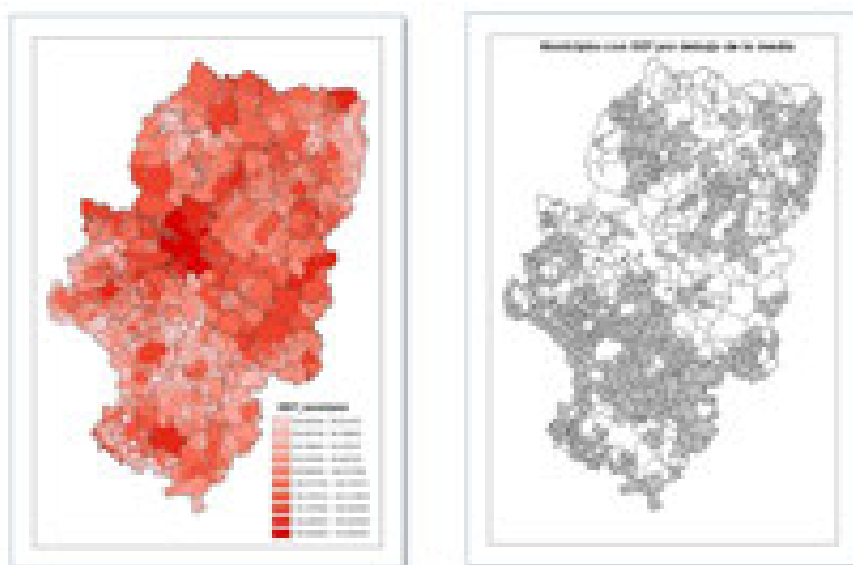
territorial, ha habido municipios que han conseguido financiación hasta 5 o 6 actuaciones.



En total se presentaron 829 solicitudes por un importe de más de 10 millones de euros, aunque dado el presupuesto disponible, tan solo se pudo atender a 176 proyectos.

## 2.2. Índice Sintético de Desarrollo Territorial

Se ha mencionado el concepto de renta territorial al hablar de este Fondo de Cohesión Territorial y para aplicarlo ha sido necesario desarrollar el Índice Sintético de Desarrollo Territorial que ya figuraba en la EOTA y se retomaba en la Directriz de Política Demográfica.



Este índice trata de medir, a través de un conjunto de 100 variables, el desarrollo territorial de cada municipio de Aragón, que es la unidad administrativa de la que se dispone de un número suficiente de datos estadísticos. Sin embargo, teniendo en cuenta que hay municipios que cuentan con más de un asentamiento de población también se ha llegado a definir un índice auxiliar para cada uno de los asentamientos aragoneses, basado sobre todo en sus condiciones de accesibilidad a los servicios. Del mismo modo, el índice está disponible a nivel comarcal ya que al Fondo de Cohesión Territorial también pueden acceder las entidades locales comarcales.

### 2.3. Estructura del Sistema de Asentamientos

No menos importante que esta herramienta es la estructura de asentamientos aragoneses definida en la EOTA y que en esta legislatura se ha actualizado pretendiendo que esta actualización tenga un carácter anual. La estructura define 10 rangos de asentamientos que van desde la capital de la Comunidad Autónoma hasta los denominados asentamientos de problemática viabilidad.

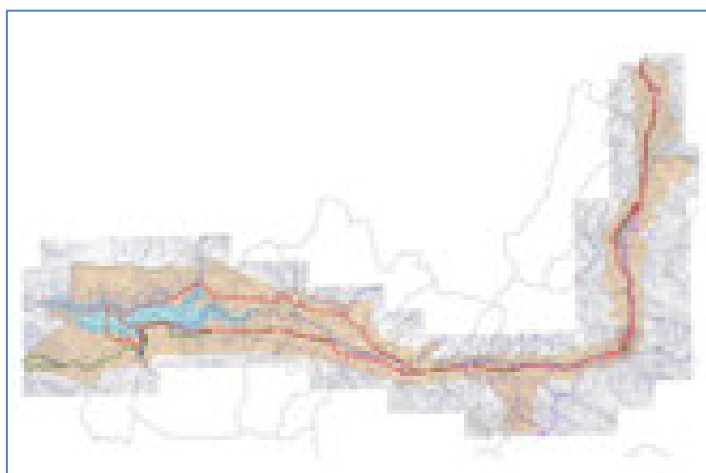
Esta estructura, además de tenerla en consideración para la valoración de los proyectos que optan al Fondo de Cohesión Territorial, ya está calando en otros sectores de la administración que han comenzado a emplear para baremar los proyectos en vez de las clásicas puntuaciones que solo tenían en cuenta la población de los municipios.

Grupo	Nº (2017)	Criterios
I Capital regional	1	Capital de Aragón
II Capitales provinciales	3	Dip. prov. / Deleg. Gob.
III Cobeceras supracomarcales	4	SGOI
IV Capitales comarcales	21	Leyes de creación de asentamientos
V Otras centralidades	23	Capitales comarcales / Análisis territorial
VI Asentamientos autosuficientes A	40	1.000 habitantes o más
VII Asentamientos autosuficientes B	33	Cumple 4/7 Ind. Potencial
VIII Asentamientos dependientes en transición a la autosuficiencia	71	Más de 499 hab. - 5/7 LPol.
IX Asentamientos dependientes	500	100 - 499 / Auto primario
X Asentamientos dependientes de problemática viabilidad	814	< 100, sin escuela, 1. Vial, etc)
XI Asentamientos deshabitados	74	0 hab. Según Nomenclátor
XII Asentamientos olvidados		

### 3. DIRECTRIZ ESPECIAL DEL CAMINO DE SANTIAGO – CAMINO FRANCÉS POR ARAGÓN

Aunque la cuestión demográfica y poblacional ha tenido un notable protagonismo dentro de la actividad de la Dirección General relacionada con la Política Territorial,

no ha sido la única en esta materia. Durante la presente legislatura también se ha aprobado la Directriz Especial del Camino de Santiago - Camino Francés a su paso por Aragón que tiene como finalidad ordenar la incidencia del Camino sobre el territorio por el que discurre. El Camino de Santiago constituye un “eje cultural” que tiene una proyección universal, conocido y frecuentado por un gran número de personas, que ha ido creciendo a lo largo de su historia, y como tal adquiere gran relevancia en el sistema territorial aragonés.



Durante los últimos años, este activo territorial había perdido en Aragón la relevancia que tuvo en años anteriores basculando notablemente el flujo de peregrinos, así como las intervenciones públicas hacia el ramal navarro que se introduce en España por Roncesvalles. No se trata tanto de competir con este otro ramal del Camino de Santiago sino de aprovechar los recursos de nuestro patrimonio territorial (tanto cultural como natural) que teniendo la misma categoría y tradición que muchos otros tramos del Camino de Santiago pueden servir para estructurar y vertebrar una parte bastante deprimida del territorio aragonés.



El objeto de la Directriz es definir un modelo territorial equilibrado que propicie la reactivación económica y la revitalización de los municipios integrados en el ámbito,

potenciando su articulación y conexión con el entorno y con el exterior de la Comunidad autónoma.

Para esta finalidad se han elaborado un conjunto de estrategias conteniendo cada una de ellas una serie de programas que se concretan en acciones de modo que el objetivo principal de la Directriz pueda materializarse en realizaciones concretas que permitan visibilizar los efectos de las políticas de ordenación territorial.

Las estrategias que se han definido son las siguientes:

1. Estrategia sobre el Camino
2. Estrategia para la reactivación de los núcleos urbanos
3. Estrategia de dotaciones
4. Estrategia de actividad económica y turismo
5. Estrategia medioambiental
6. Estrategia de movilidad y accesibilidad
7. Estrategia de paisaje y patrimonio
8. Estrategia de coordinación territorial
9. Estrategia de participación y sensibilización

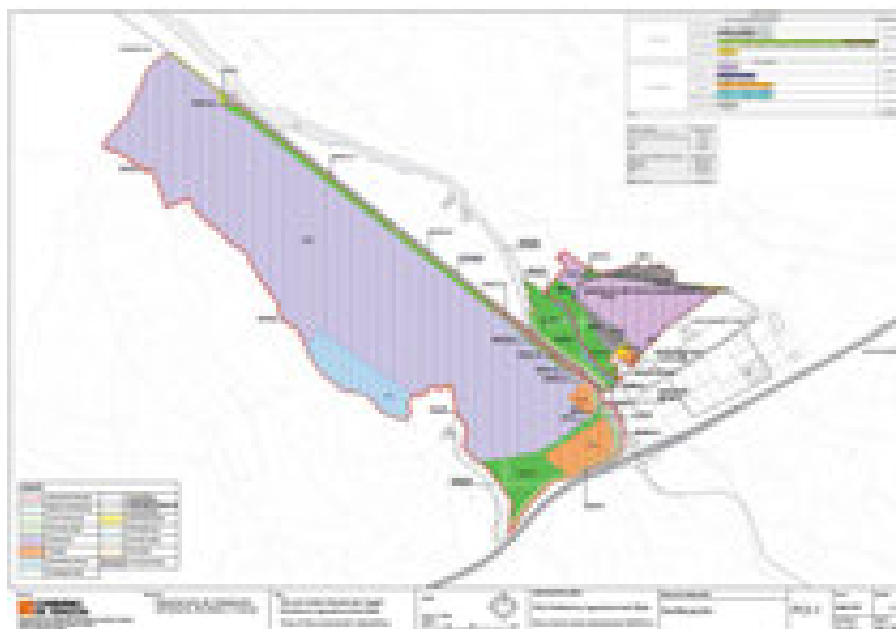
Todas ellas se desarrollan en 34 programas que contienen un total de 172 acciones.

#### **4. PLAN DE INTERÉS GENERAL DE ARAGÓN DE LA PLATAFORMA AGROALIMENTARIA DE ÉPILA**

En relación con otras figuras de planeamiento territorial que figuran en la normativa aragonesa cabe también destacar la participación de la Dirección General en la tramitación del Plan de Interés General de Aragón para la Implantación de una Plataforma Agroalimentaria en Épila (Zaragoza). Los planes y proyectos de interés general son instrumentos recogidos en la legislación aragonesa de ordenación del territorio que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aún asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.

En este caso, la plataforma agroalimentaria va a propiciar la instalación en una localidad próxima a Zaragoza con una situación que desde el punto de vista logístico es envidiable por sus excelentes comunicaciones con Cataluña, País Vasco, Levante y Centro de España, una actividad económica que sobre una superficie de más de 200 hectáreas va a generar aproximadamente 4.000 puestos de trabajo. La superficie elegida no reúne valores agrícolas, naturales o paisajísticos de especial relevancia por lo que las afecciones en este sentido son mínimas y puede suponer un revulsivo demográfico en la comarca en la que se asienta. Si bien es cierto que la relativa proximidad a la ciudad de Zaragoza (tan solo dista poco más

de 30 kilómetros) puede conllevar que un número importante de trabajadores fije su residencia en la capital optando por el transporte diario a las instalaciones de la empresa.



Este fenómeno nos tiene que llevar a seguir reflexionando sobre cuáles son las políticas territoriales más adecuadas para fijar la población en el territorio cuando, a pesar de que existe un importante número de puestos de trabajo tanto públicos como privados en el medio rural, los trabajadores optan, en una alta proporción, por desplazamientos diarios desde las zonas urbanas (sobre todo desde Zaragoza) antes que fijar su residencia en asentamientos que disfrutan de un nivel aceptable de servicios públicos.

## 5. PAISAJE

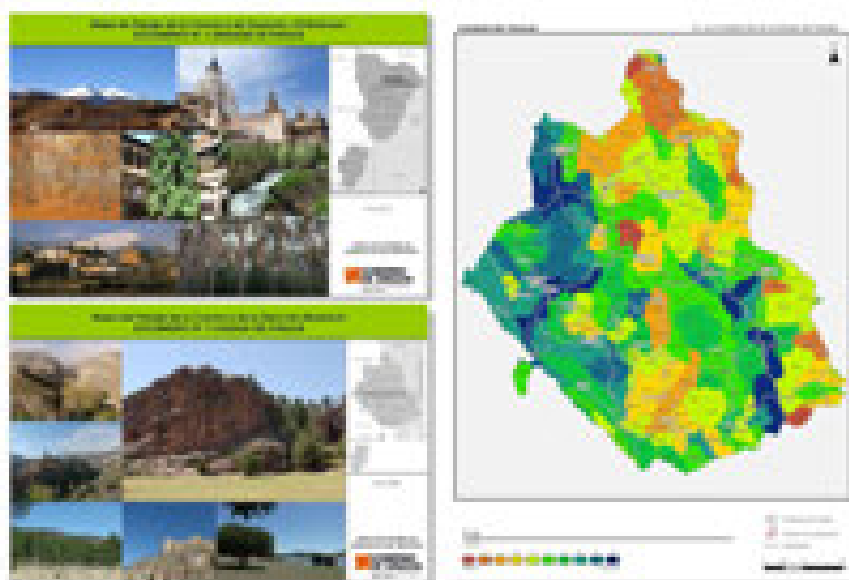
Por último dedicaré unos minutos a las políticas que en materia de paisaje está llevando a cabo la Dirección General de Ordenación del Territorio. En primer lugar hay que precisar que en Aragón no se dispone de una legislación específica en materia de paisaje pero, en la última modificación de la Ley de Ordenación del Territorio, se introdujo un título específico sobre Instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje. Entre estos instrumentos, destacan los Mapas de Paisaje que el Gobierno de Aragón comenzó a elaborar, incluyendo los estudios previos, desde el año 2004.

### 5.1. Mapas de Paisaje

Este mismo año se van a completar los Mapas de Paisajes de todas las comarcas de Aragón, lo que supone disponer de este extenso y completo documento (los que los conocen pueden dar fe de ello) para cada una de las 33 comarcas aragonesas.



Sin duda se trata de un esfuerzo tanto metodológico como inversor que ha llevado a cabo el Gobierno de Aragón a lo largo de más de una década y que permite disponer para cada rincón de la geografía aragonesa de un pormenorizado detalle de los tipos de paisaje, unidades paisajísticas de gestión caracterizadas por su visibilidad, impactos paisajísticos, elementos singulares, calidad, fragilidad y aptitud. Además se incluyen objetivos de calidad paisajística, la valoración social del paisaje, propuestas de protección, gestión y ordenación, una prospectiva de cómo se prevé puede evolucionar el paisaje, así como una propuesta de recorridos y miradores paisajísticos. La inversión realizada por el Gobierno de Aragón desde 2004 en que se contrataron los primeros mapas hasta la fecha ha sido de casi 1,5 millones de euros (IVA incluido).

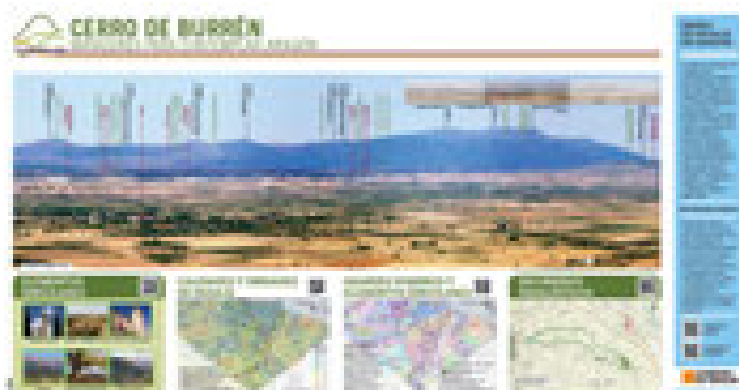


A partir de esta documentación, se prevé impulsar un Observatorio del Paisaje en Aragón, así como la redacción de una Directriz Especial del Paisaje, aunque estas cuestiones habrá que abordarlas en la próxima legislatura.

## 5.2. Miradores para contemplar Aragón

También hay que mencionar que en materia de paisaje se ha realizado un convenio con el Observatorio de Paisaje de la Comarca de Campo de Borja que pretende impulsar sus recursos paisajísticos basados fundamentalmente en los viñedos que ya se promocionaron a través de la denominada Ruta de la Garnacha. Dentro de la colaboración con este Observatorio y desarrollando otra de las estrategias que en materia de paisaje contiene la EOTA (miradores para contemplar Aragón), el Gobierno de Aragón ha comenzado a implementar una serie de mesas de observación sobre los hitos seleccionados en los mapas de paisaje que van a permitir promocionar el paisaje aragonés y sensibilizar a la población con lo que desde la EOTA ya se considera como uno más de los factores del desarrollo

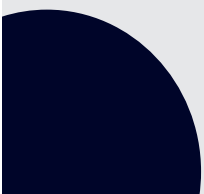
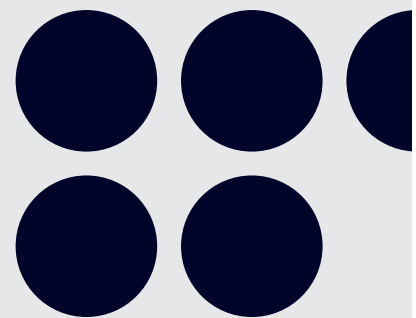
territorial como es el escenario vital, por su indudable contribución a la calidad de vida de los habitantes del territorio.



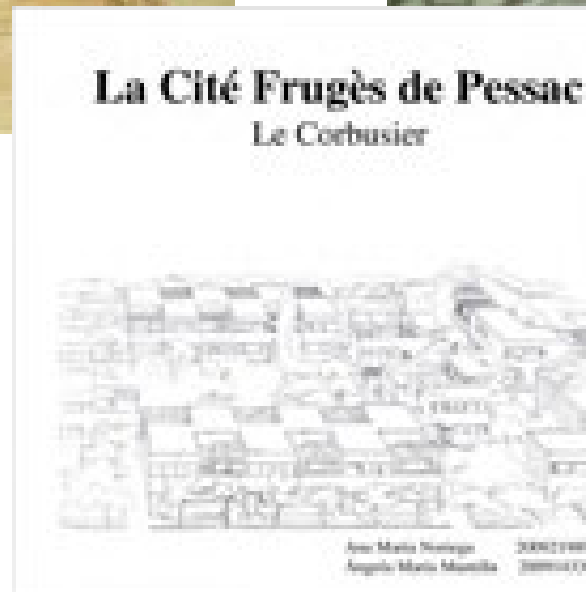
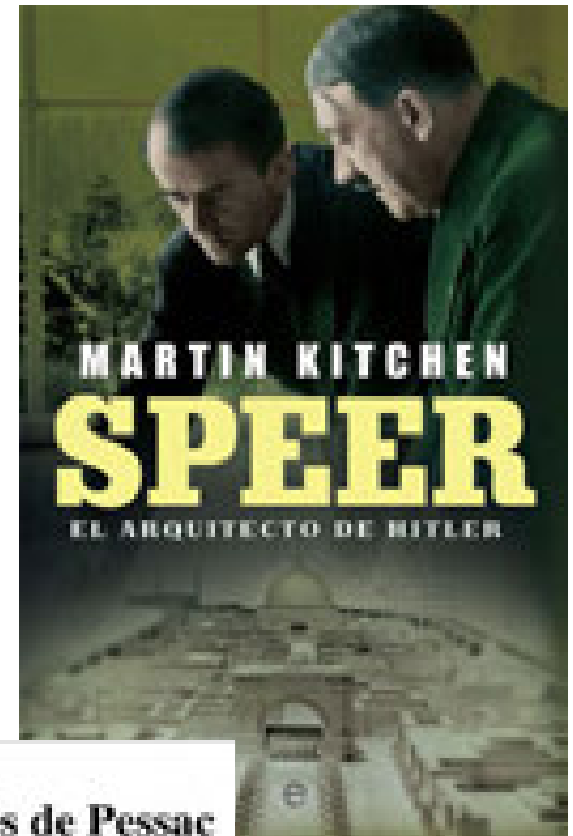
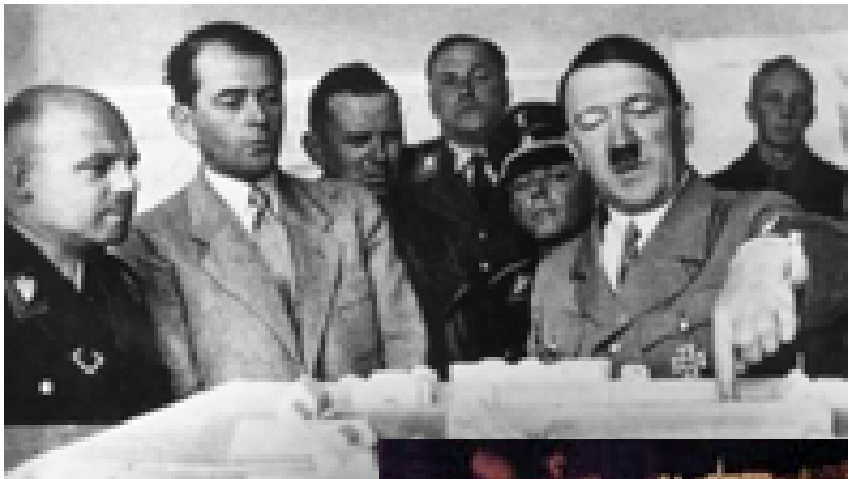


# CONFERENCIA

Eulalia Moreno de Acevedo Yagüe









# LIBRO DE LA PARTICIPACIÓN

del Proyecto de Ley de Ordenación Territorial  
y Urbanística Sostenible de Extremadura



JUNTA DE EXTREMADURA

CONTEXTO:  
"DE LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN"



## LA PARTICIPACIÓN/GESTACIÓN

## TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN 3.0

### MODELO 1.0



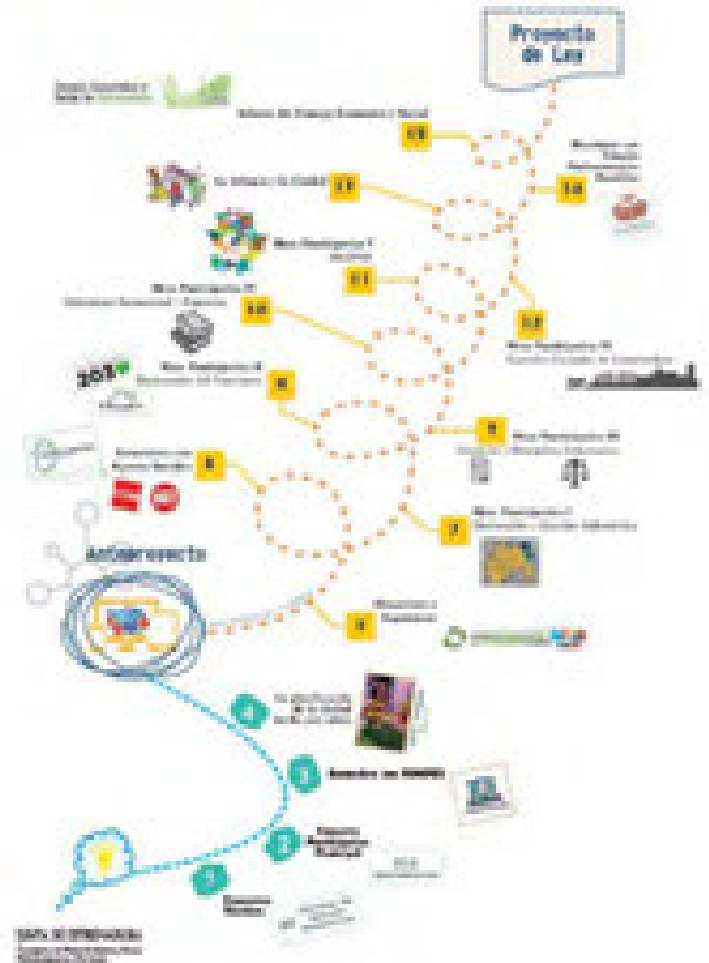
### MODELO 2.0



### MODELO 3.0



## EL PROCESO PARTICIPATIVO



## LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE EXTREMADURA (LOTUS)

LIBRO DE LA PARTICIPACIÓN

NOTICIAS Y AGENDA

PARTICIPANTES



Libro de la Participación

### ENCUESTAS TÉCNICAS

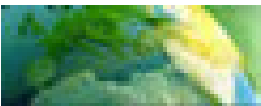
1. Cuestionario 01 - ODSs - General
2. Cuestionario 02 - ODSs - Gestión urbanística
3. Cuestionario 04 - ODSs - Participación



Para cualquier otro información relativa a la LOTUS, rogamos se ponga en contacto con la Dirección General de Ordenación y Urbanística del Territorio en la dirección: [doter@extremadura.es](mailto:doter@extremadura.es)

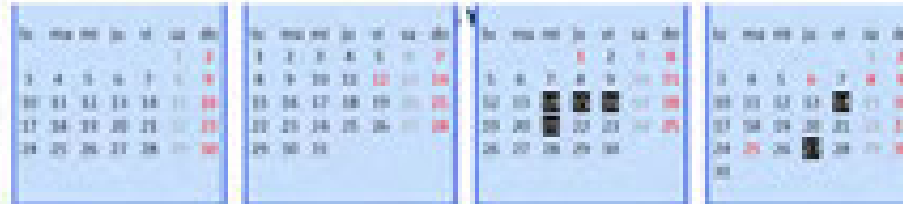
1





Inicio | Noticias y agenda

- LENGUAJE DE LA PARTICIPACIÓN
- NOTICIAS Y AGENDA
- PARTICIPANTES



### 27 diciembre 2018

- 1 Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Nacional de Colombia (Publicación en GAC)

### 28 diciembre 2018

- 1 Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Nacional de Colombia. Aprobada por el Pleno de la Asamblea de Colombia en sesión celebrada el 28 de diciembre de 2018. (Boletín Oficial de la Asamblea de Colombia, número 623)

### 29 diciembre 2018

- 1 Decreto 2173 de Ley 2011-20, de Ordenación Territorial y Urbanística Nacional de Colombia. Índice de la Planificación (Boletín Oficial de la Asamblea de Colombia, número 700)

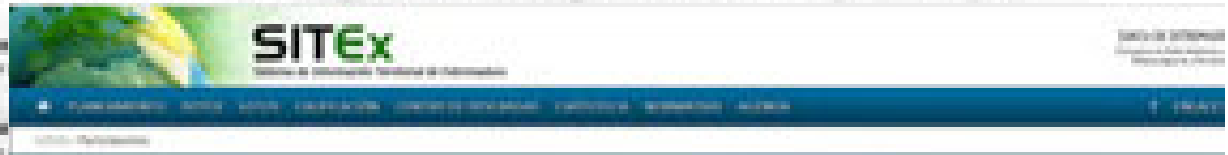
### 30 diciembre 2018

- 1 Designación de la Asamblea de Colombia.

### 31 diciembre 2018

- 1 Designación de la Asamblea de Colombia.
- 1 Designación de la Asamblea de Colombia.

Para obtener información adicional sobre el centro, visite el portal en conjunto con la Dirección General de Planeación y Ordenación del Territorio. [www.dgpot.gov.co](http://www.dgpot.gov.co)



- LENGUAJE DE LA PARTICIPACIÓN
- NOTICIAS Y AGENDA
- PARTICIPANTES

Para obtener información adicional sobre el centro, visite el portal en conjunto con la Dirección General de Planeación y Ordenación del Territorio. [www.dgpot.gov.co](http://www.dgpot.gov.co)

## PARTICIPANTES

DESCRIPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN		CANTIDAD DE PARTICIPANTES		
1	Asamblea de Colombia	01	Asamblea de Colombia	
2	Asamblea Participativa Municipal	01	Asamblea de Colombia	
3	Asamblea Municipal	1	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	
4	La Planificación de la Ordenación del Territorio	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	
5	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
6	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
7	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
8	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
9	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
10	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
11	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
12	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
13	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
14	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
15	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
16	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
17	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
18	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
19	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
20	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
21	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
22	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
23	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
24	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
25	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
26	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
27	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
28	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
29	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
30	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural
31	Asamblea y agenda	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural	01	De la Comisión de Medio Ambiente, Transporte, Urbanismo, Infraestructura y Movilidad Rural



GOBIERNO DE EXTREMADURA  
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RURAL, POLÍTICA AGRARIA Y TERRITORIO

Proyecto 1.1.1.1.1  
Territorio, Urbanismo y Ordenación

CONSEJO REGULADOR DE LA NUEVA LEY DEL SUELO

FORMA DE ENTREVISTA

PROPIEDADES Y SUGERENCIAS RELATIVAS A LA ELABORACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL SUELO

**OBJETIVO:** La presente Ley del Suelo de Extremadura es objeto de consultas y deliberaciones que permitan la Comunidad Autónoma de Extremadura, desde el momento que consta de los municipios (como una institución pública y libre) y autónoma, la cual tiene facultades reguladas según las disposiciones más favorables de la misma, para todo aquello que se refiera a un territorio o un particularizado más concreto, con sus características propias y sus intereses, con la total referencia a autonomía y autonomía administrativa en asuntos relacionados a sus en sus referencias en la legislación nacional. Por tanto, en consecuencia, el procedimiento de elaboración de esta Ley del Suelo, en consecuencia, debe ser objeto de consultas, deliberaciones que sean para todo el territorio de Extremadura.

**CONSULTA PARTICIPATIVA ELABORACIÓN  
NUEVA LEY DEL SUELO  
FICHA DE ENTREVISTA MUNICIPAL**

FECHA:	ENTREVISTA:	MUNICIPIO:	LUGAR/CIUDAD:
<input checked="" type="checkbox"/> Alcalde, y concejales delegados <input type="checkbox"/> Técnico municipal		<b>NOMBRE Y APELLIDOS:</b> María Guadalupe Casero Redondo <b>TÍTULO:</b> Titulo	

**PROPIEDADES Y SUGERENCIAS**  
 El cumplimiento por el participante, de todas las normas y requisitos, con carácter general que se establezcan como condiciones en casos particulares.

El principal problema que se nos plantea en municipios pequeños como el nuestro y a nivel de elaboración del planeamiento es el desarrollo de las denominadas unidades de actuación, es decir, la transformación de suelo urbanizable en urbanizables, conforme a la actual Ley del Suelo, conlleva unos procedimientos de tramitación que hacen de todo punto imposible el desarrollo de dichas unidades cuando los costes para los particulares, superan con creces los posibles beneficios que podrían obtener con el cambio de calificación del suelo.

**Normativa empleada. (Nº FOLIOS/USO)**

USO	Nº FOLIOS
USO 1	100
USO 2	150
USO 3	200
USO 4	120

**¿Cuál es el procedimiento más favorable para la aprobación de nuevos desarrollos previstos en planeamiento?**

PROCEDIMIENTO	RESPUESTAS
Procedimiento ordinario	45%
Procedimiento abreviado	15%
Procedimiento simplificado	10%
Procedimiento extraordinario	5%
Procedimiento de urgencia	5%
Procedimiento de emergencia	5%
Procedimiento de urgencia y emergencia	5%
Procedimiento de urgencia y emergencia y urgencia	5%
Procedimiento de urgencia y emergencia y urgencia y urgencia	5%

**¿Cuál es el grado de cumplimiento o aplicación de la normativa (marque 1, si existe)**

USO	GRADO DE CUMPLIMIENTO
USO 1	100%
USO 2	100%
USO 3	100%
USO 4	100%
USO 5	100%
USO 6	100%
USO 7	100%
USO 8	100%
USO 9	100%
USO 10	100%

**¿Cuál es el grado de cumplimiento de la aplicación del planeamiento en 2007/08?**

USO	GRADO DE CUMPLIMIENTO
USO 1	100%
USO 2	100%
USO 3	100%

## ACTORES Y MÉTODO

"La participación conlleva mecanismos destinados a que la población acceda a las decisiones del gobierno."



En el inicio del proceso participativo, se trabajó en la elección de los protagonistas del proceso. Constituyéndose para el efecto un elenco de actores y actrices representativos de ámbitos públicos y privados, con distintas motivaciones y sensibilidades, incluyendo tanto a particulares como a expertos. Este procedimiento abierto exigió un gran esfuerzo de simplificación y síntesis para hacer accesible una materia tradicionalmente reservada a especialistas.

## 4 PARTICIPACIÓN INFANTIL

La planificación hecha por los niños



"La ciudad espera para de influir en una ciudad saludable para todos los personas"

Francisco Escobar



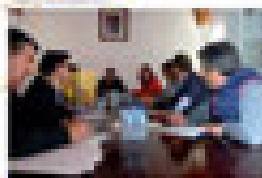
## LA INFANCIA

- <https://youtu.be/UaSz9mP4CiA>

## 1 FEMPEX, AGENTES SOCIALES



La directora general de Ordenamiento y Ordenación del Territorio de la Junta presenta las novedades legislativas de su departamento.

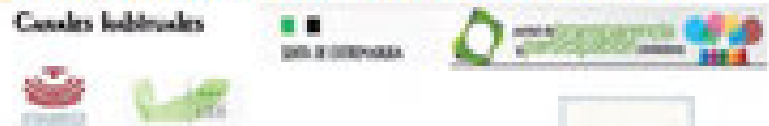


Elaboración de planes de ordenación territorial... (text partially obscured)

Elaboración de planes de ordenación territorial... (text partially obscured)



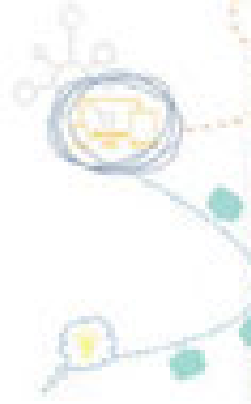
## 9 ALEGACIONES Y SUGERENCIAS 14 PARTIDOS POLÍTICOS 15 OTROS AGENTES: CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL



Consejo Económico y Social de Extremadura



Intervención de la diputada provincial de Ordenación del Territorio...



## 7 MESA PARTICIPATIVA I

Ondulación y Gestión



## 8 MESA PARTICIPATIVA II

Nova segunda ciudad de Ecuador



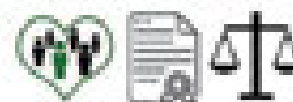
## 9 MESA PARTICIPATIVA III

Ordenación del Territorio y Suelo Urbano



## 10 MESA PARTICIPATIVA IIII

Licencias y Disciplina Urbanística



## 1 PARTICIPACIÓN INFANTIL

Infancia y ciudad



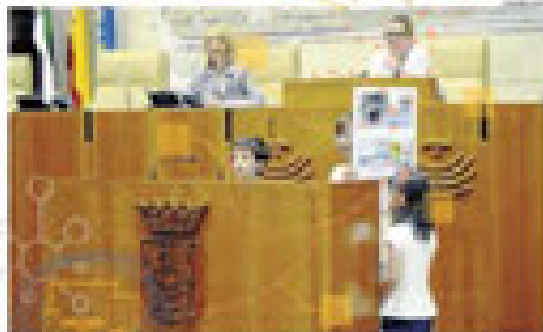
MÉRIDA

LA INICIATIVA FORMARÁ PARTE DEL PROYECTO CONSTITUCIONAL

# Niños con los pies en el suelo

Alumnos de Primaria del colegio Ciudad de Mérida defienden en el Parlamento su 'Ley del suelo' para que los estudiantes sean más conscientes y seguros respecto para peatones y ciclistas

Un grupo de niños de primaria del colegio Ciudad de Mérida, en la ciudad de Mérida, han presentado en el Parlamento de Andalucía una iniciativa legislativa para mejorar la seguridad vial en las zonas urbanas. Los niños, que forman parte del proyecto 'Niños con los pies en el suelo', han elaborado una ley que busca concienciar a los ciudadanos sobre la importancia de respetar a los peatones y ciclistas en las calles. La ley propone medidas como la creación de zonas de prioridad peatonal, la instalación de cruces de paso de peatones y la mejora de la infraestructura ciclista. Los niños han defendido su iniciativa en el Parlamento, donde han sido recibidos por los miembros de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente. El Parlamento ha acordado que la iniciativa será estudiada y se valorará su posible inclusión en el Proyecto Constitucional de Andalucía.



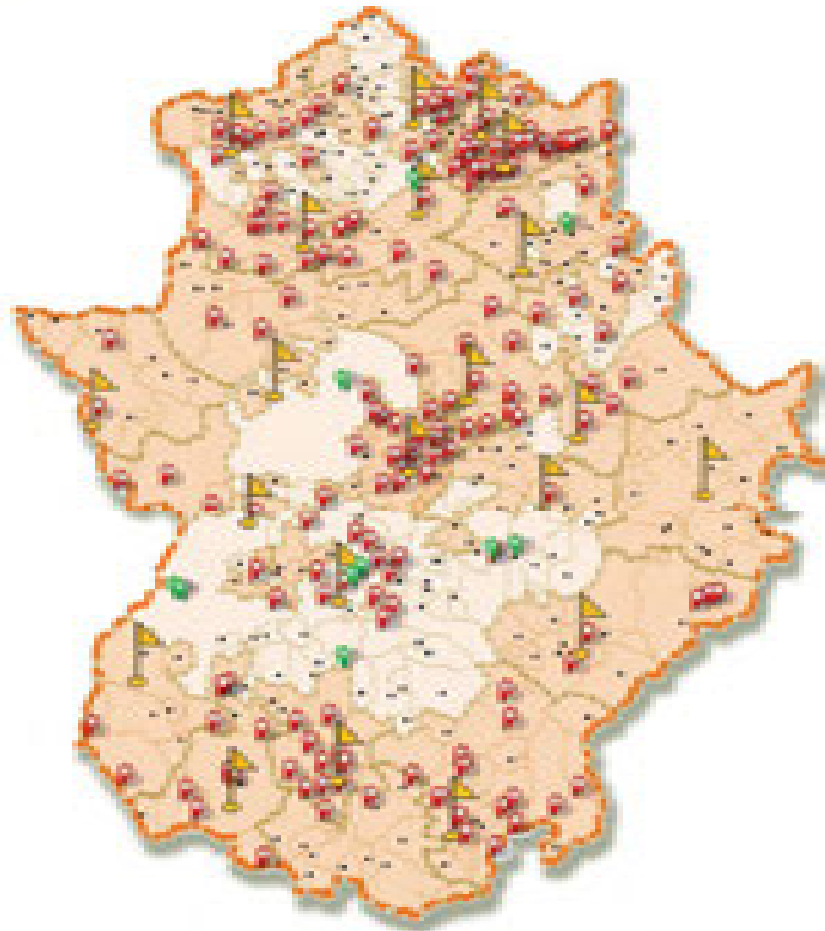
**Los alumnos crean un grupo parlamentario, y presentan ideas al mundo de las ciudades**

Los niños han presentado su iniciativa en el Parlamento de Andalucía, donde han sido recibidos por los miembros de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente. El Parlamento ha acordado que la iniciativa será estudiada y se valorará su posible inclusión en el Proyecto Constitucional de Andalucía. Los niños han defendido su iniciativa en el Parlamento, donde han sido recibidos por los miembros de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente. El Parlamento ha acordado que la iniciativa será estudiada y se valorará su posible inclusión en el Proyecto Constitucional de Andalucía.



<https://www.youtube.com/watch?v=SzP91Pcw3EM>

## PULSO DE LA PARTICIPACIÓN





- **18 AÑOS , CAMBIO DE PARADIGMA**

# EL CORREO

DOMINGO



## España es 65.000 millones de euros más pobre que cuando arrancó la crisis

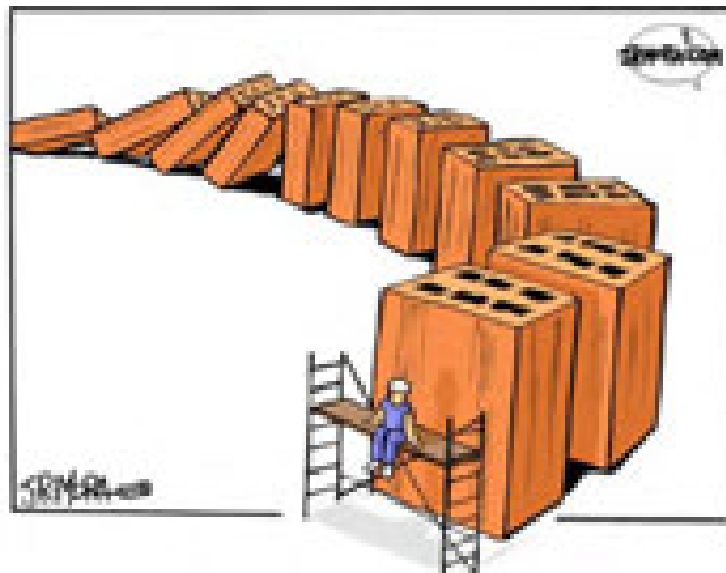
Es el país de la Eurozona más castigado frente a potencias como Alemania, Francia y Holanda, que han crecido pese a la recesión

### UNA DÉCADA Y MEDIA

El crecimiento de España se ha limitado a un 1,5% en los últimos doce meses, frente al 2,5% de Alemania, Francia y Holanda, que han crecido pese a la recesión

El PIB de España se ha limitado a un 1,5% en los últimos doce meses, frente al 2,5% de Alemania, Francia y Holanda, que han crecido pese a la recesión

El PIB de España se ha limitado a un 1,5% en los últimos doce meses, frente al 2,5% de Alemania, Francia y Holanda, que han crecido pese a la recesión



# el Periódico

7

## España imputada

# EL PAÍS

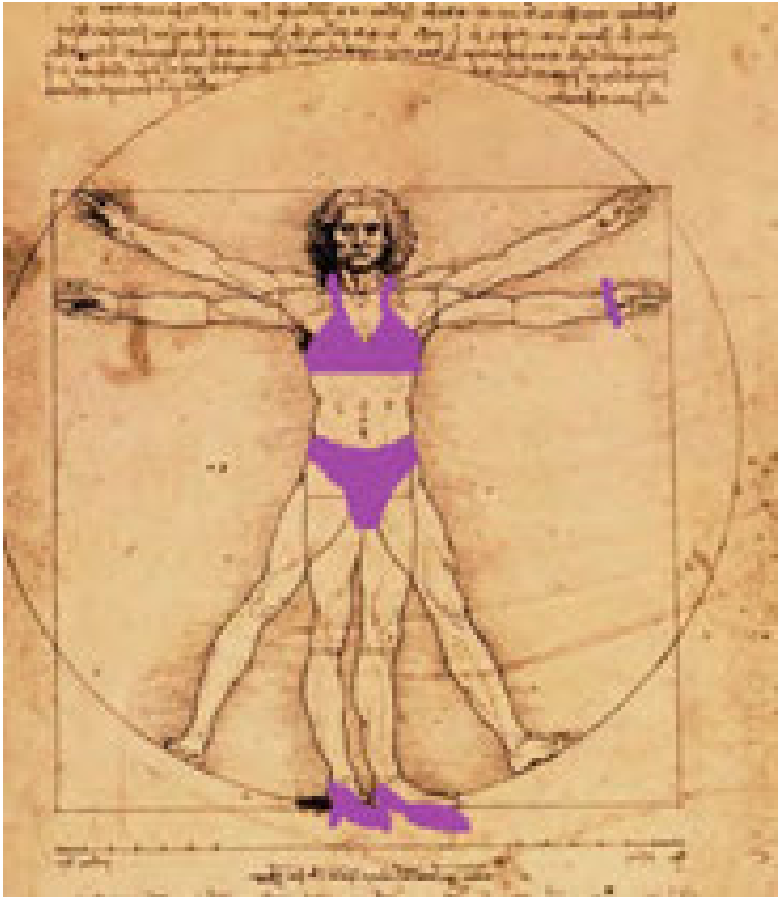
### Trump autoriza deportaciones masivas de indocumentados

El presidente de EE. UU. autoriza la deportación de miles de inmigrantes indocumentados

### Bruselas alerta del aumento de la desigualdad en España

El informe de la Comisión Europea señala que España es el país de la UE con mayor desigualdad

# LA REACCIÓN: EL SER HUMANO EN EL CENTRO DEL DESARROLLO



# ONU Hábitat III en cifras

Infografía UNFPA



## La influencia de las ciudades



- En 40 años**, así fue el camino de la Nueva Agenda Urbana
- 1975** La Asamblea General de la ONU establece la fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos (UNEP/WHO)
- 1976** Se convoca la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) en Vancouver, Canadá.
- 1996** Se realiza Hábitat II, en Estambul, Turquía, para evaluar el progreso desde Hábitat I.
- 2001** La ONU aprobó la Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos en el Nuevo Milenio.
- 2002** Se aprobó la Resolución 56/208 que fortaleció la Comisión de Asentamientos Humanos y creó ONU-Hábitat.
- 2016** Se adoptará en Quito, Ecuador, la Nueva Agenda Urbana a favor del desarrollo urbano sostenible.



## Poblamiento en España



80% Población



Áreas mayores de  
10.000 habitantes

España





# La Agenda Urbana Española



# ¿Y EN EXTREMADURA?

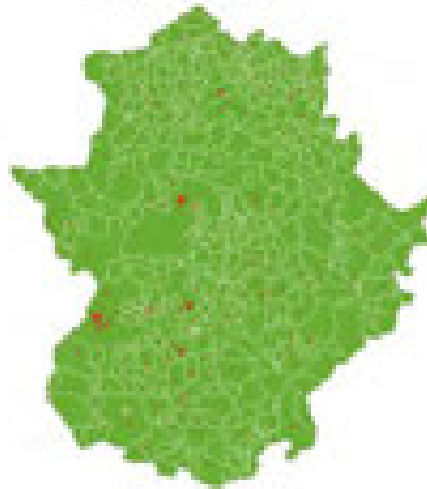


49% Población

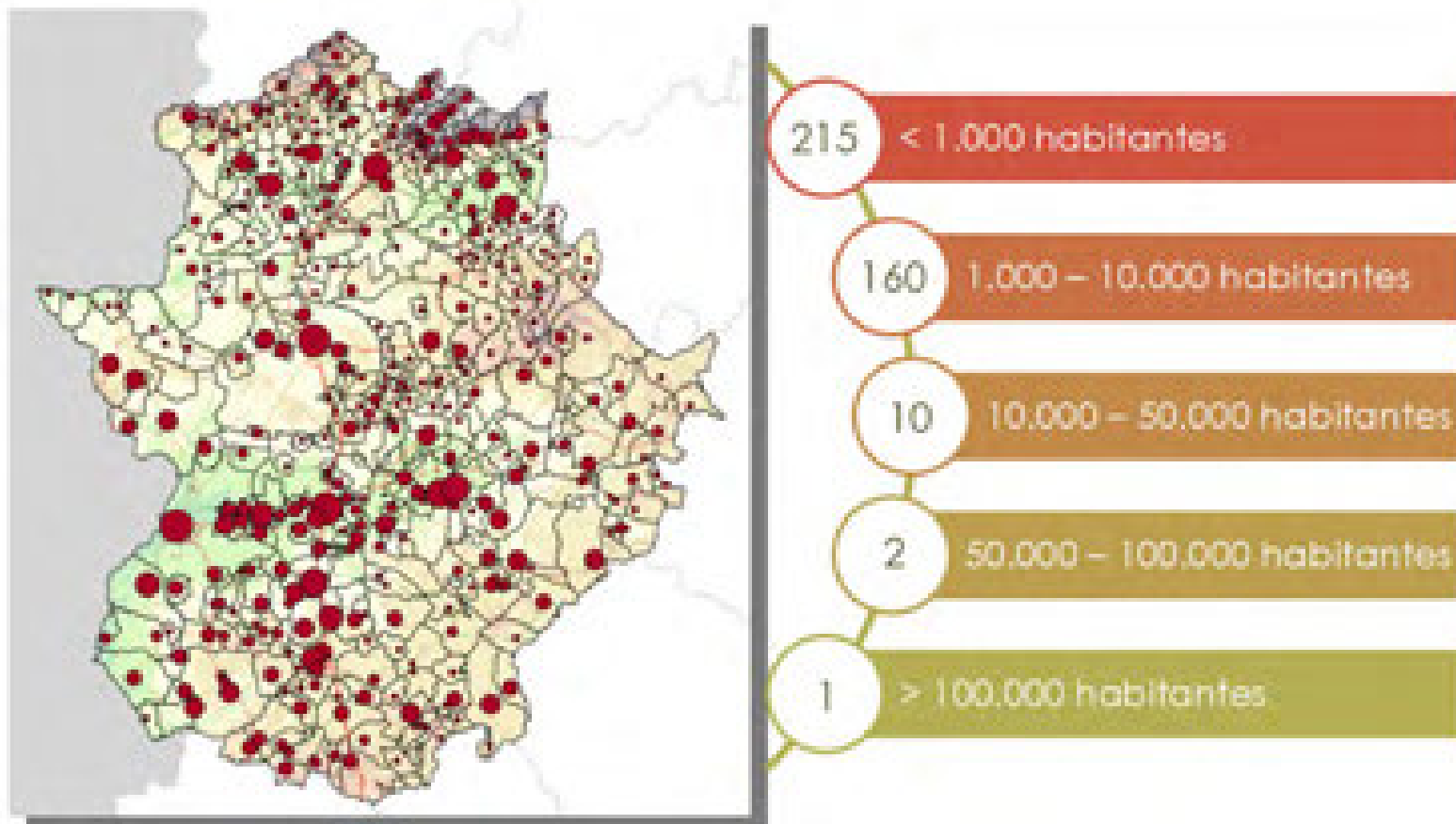


Áreas mayores de  
10.000 habitantes

Extremadura



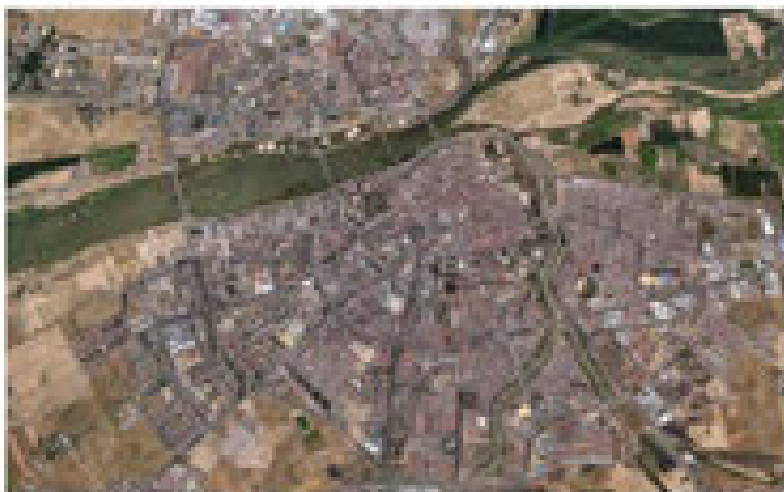
## Número de municipios en Extremadura





## Municipios de Relevancia Territorial y Municipios Base

**Mérida**



**Abadía**











¿Y SI EN VEZ DE  
PLANEAR TANTO  
VOLÁRAMOS  
UN POCO MÁS  
ALTO?



## ALGUNOS DE NUESTROS PROBLEMAS



DESAPEGO DE LA CIUDADANÍA Y POLÍTICOS HACIA LA NORMATIVA URBANÍSTICA Y TERRITORIAL...FACILIDAD PARA MODIFICAR LA NORMATIVA.  
FALTA DE ADECUACIÓN A LA REALIDAD, PERO TAMBIÉN UN FUERTE SENTIMIENTO INDIVIDUAL.



LA LSOTEX: UNA LEY DESARROLLISTA QUE NO DISTINGUE ENTRE GRANDES Y PEQUEÑOS MUNICIPIOS. A LOS DE MENOR TAMAÑO SE LES PENALIZA POR CRECER. (FUERTE CARGA DE VIARIOS, DOTACIONES, CESIONES)



ALTA DISPERSIÓN DE MUNICIPIOS Y DESPOBLACIÓN. MUNICIPIOS CON ESCASA DINÁMICA DE CRECIMIENTO.



ALTO ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN. DEPENDENCIA DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO.

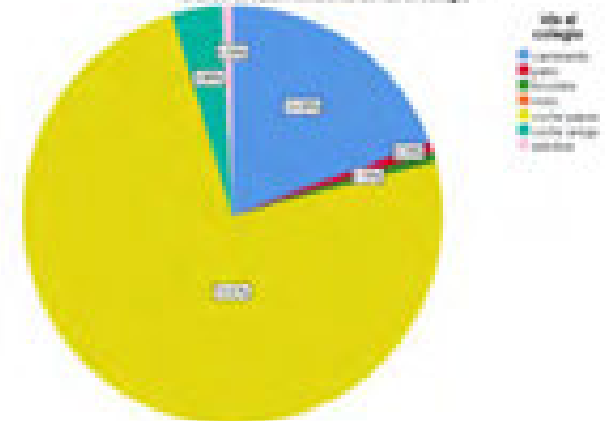
## El camino hacia lo "INSOSTENIBLE": NUESTRO HÁBITOS



Entrada al Colegio de las Josefinas en Mérida, un día Lluvioso. Mérida: 59.187 habitantes



Gráfico circular: Recuento de vida al volante









# LA AGENDA URBANA



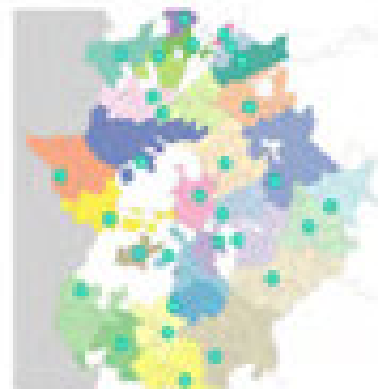
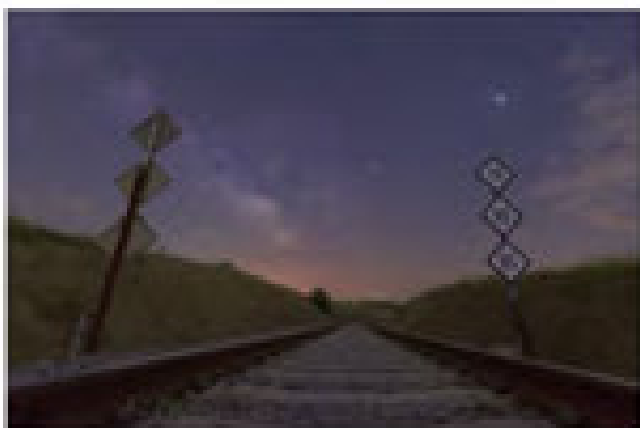
## ESTABLECER UN NUEVO RUMBO



## PRINCIPIOS INSPIRADORES



LEY DEL  
SUBSUELO,  
DEL SUELO,  
DEL VUELO  
Y DEL CIELO



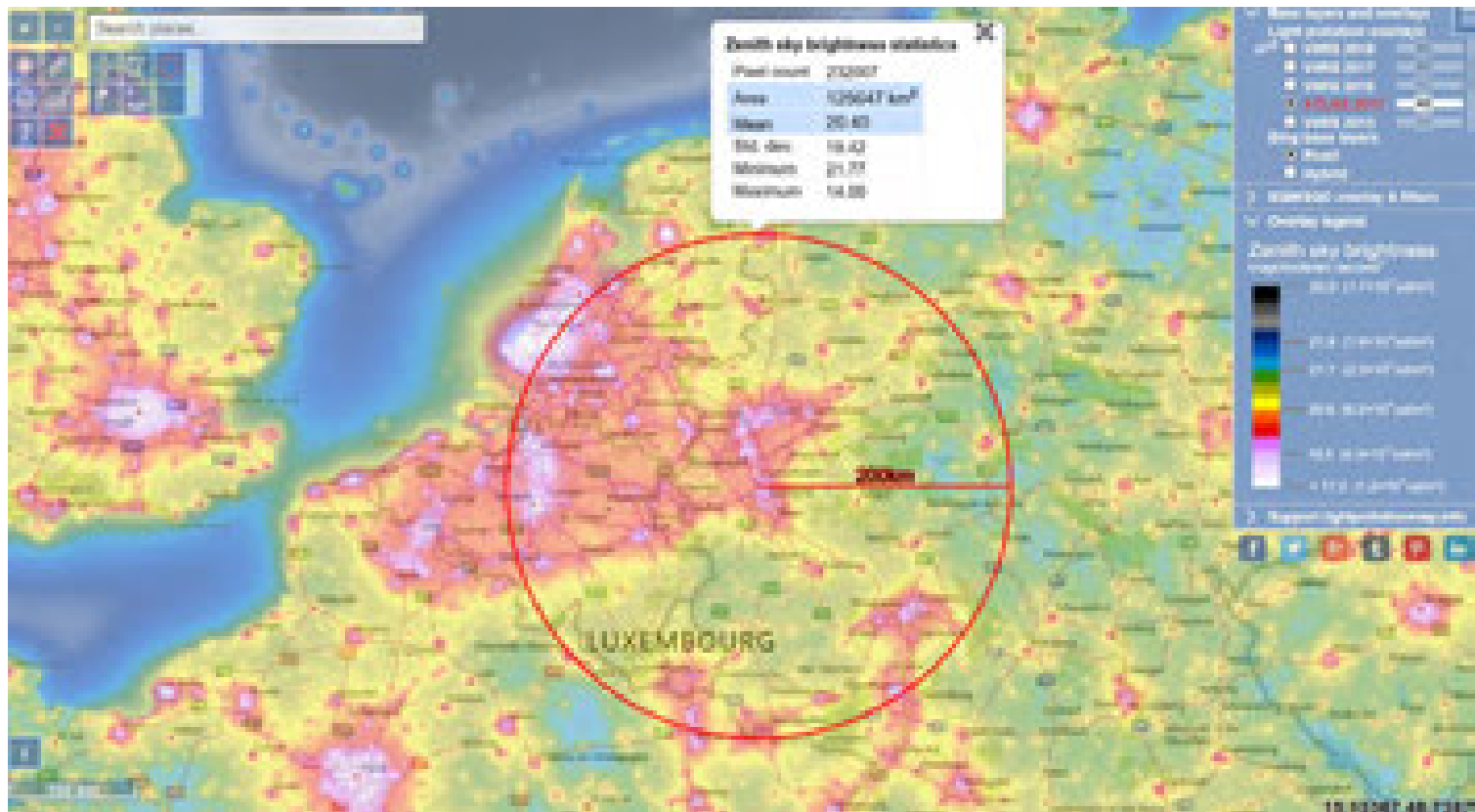


Declaración de Quito: En el año 2050 en 80% de la población mundial se situará en las ciudades.

En España esto ya es así.

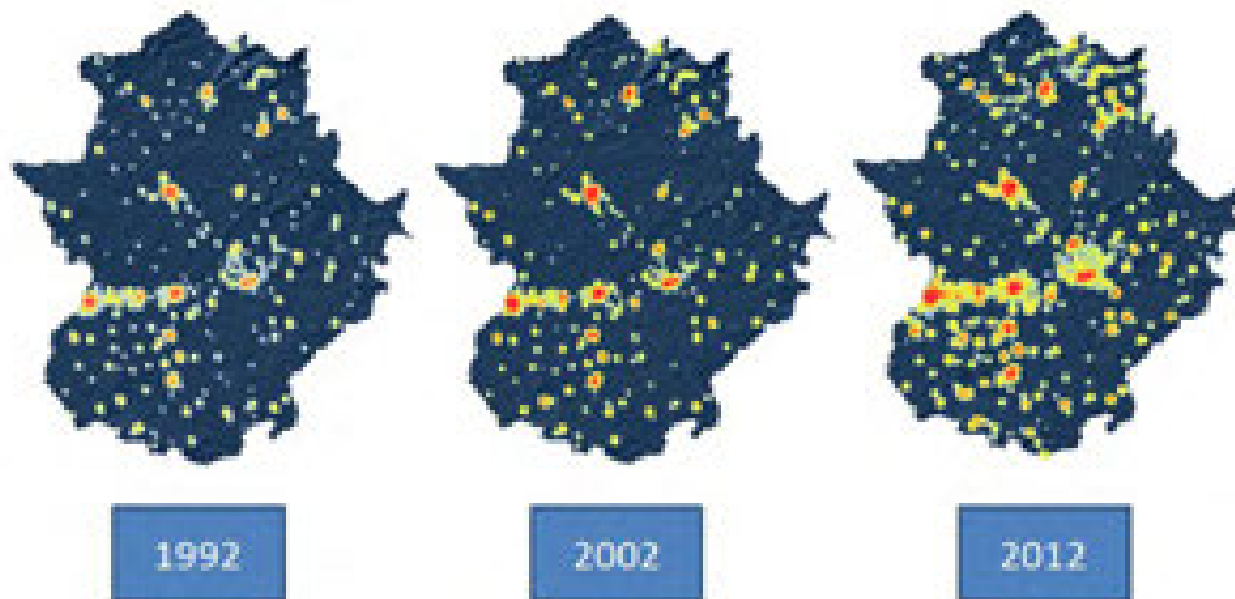


Contaminación lumínica en Europa (<https://www.lightpollutionmap.info/>)



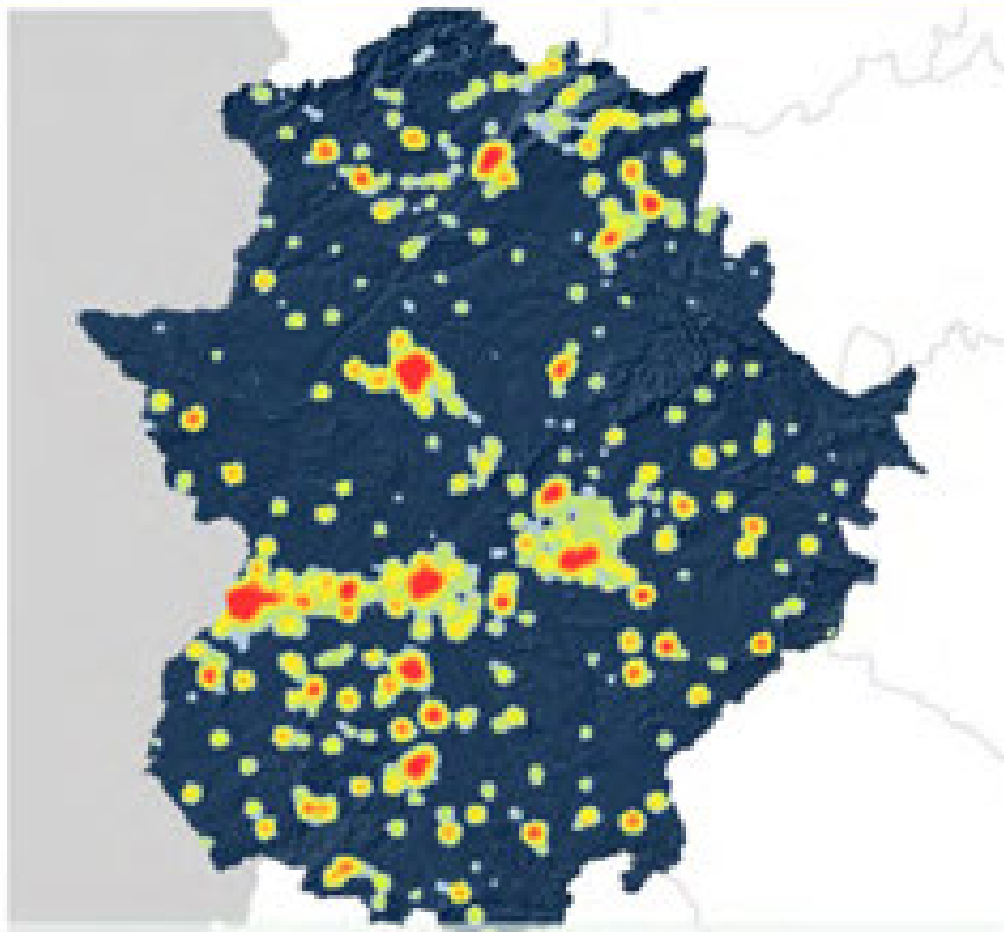


## Mapas de Contaminación lumínica en la IDEEX



Intensidad luminosa procedente de fuentes estables de luz nocturna capturadas en la banda VNIR del sensor OLS/DMSP/NOAA .  
Mapas realizados en el proyecto OTALEX II

## EXTREMADURA BUENAS NOCHES







**Visualizador de Mapas**  
 Consulta y visualización de información geoespacialmente referenciada. Incluye: mapas, cartografía, imágenes satelitales, etc. Incluye información y metadatos.

**Catálogo de Metadatos**  
 Información descriptiva de los recursos de datos y recursos geoespaciales cartográficos, imágenes, imágenes satelitales de internet, etc.

**CEEX Buenas Noches**  
 Encuentra los últimos informes de Extremadura dentro del programa de Buenas Noches, así como información y estadísticas relacionadas en los datos estadísticos de la CEEX Extremadura.

**Extremadura, su objetivo**  
 Estadísticas de la Extremadura de una forma sencilla y de la información de Datos Estadísticos de Extremadura, elaborados por el Observatorio de Estadística de Extremadura.

**Visualizador de mapas**

Mapa de Extremadura con puntos de datos (yellow and red) sobre un fondo oscuro (dark blue).





**El Corredor Atlántico es «prioritario» para el Gobierno, asegura la delegada en Extremadura**



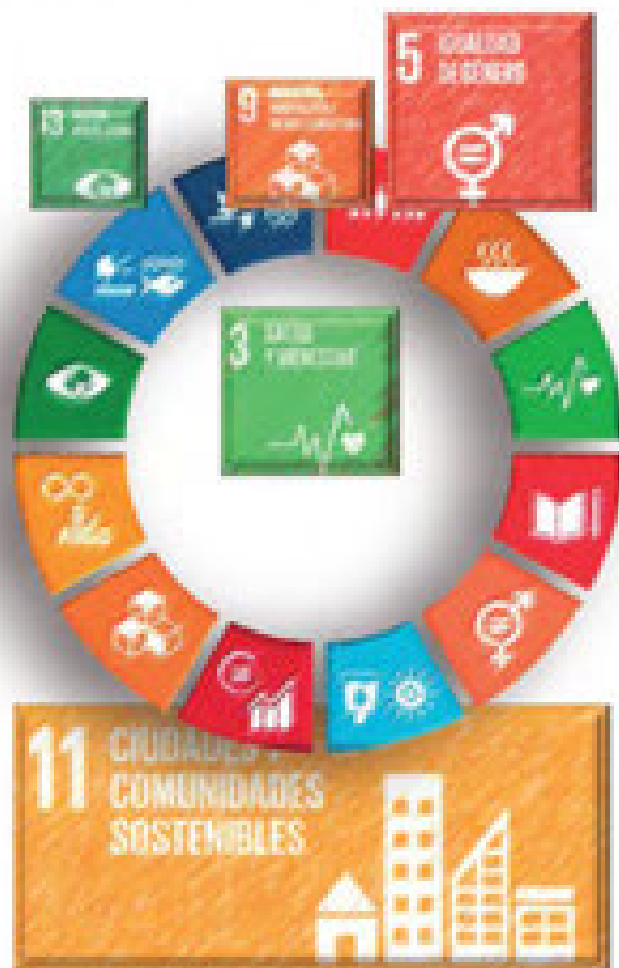




# LA LOTUS

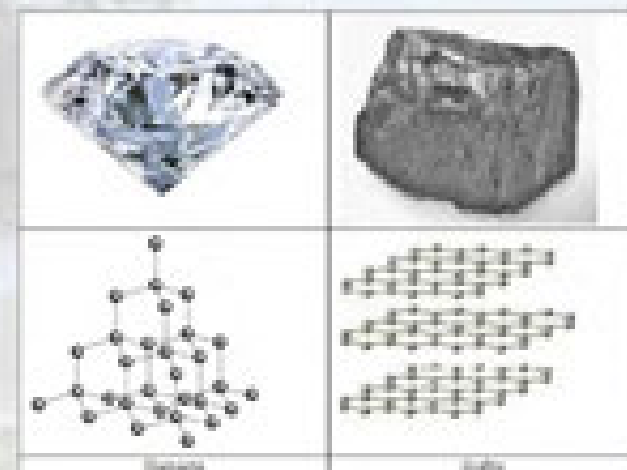
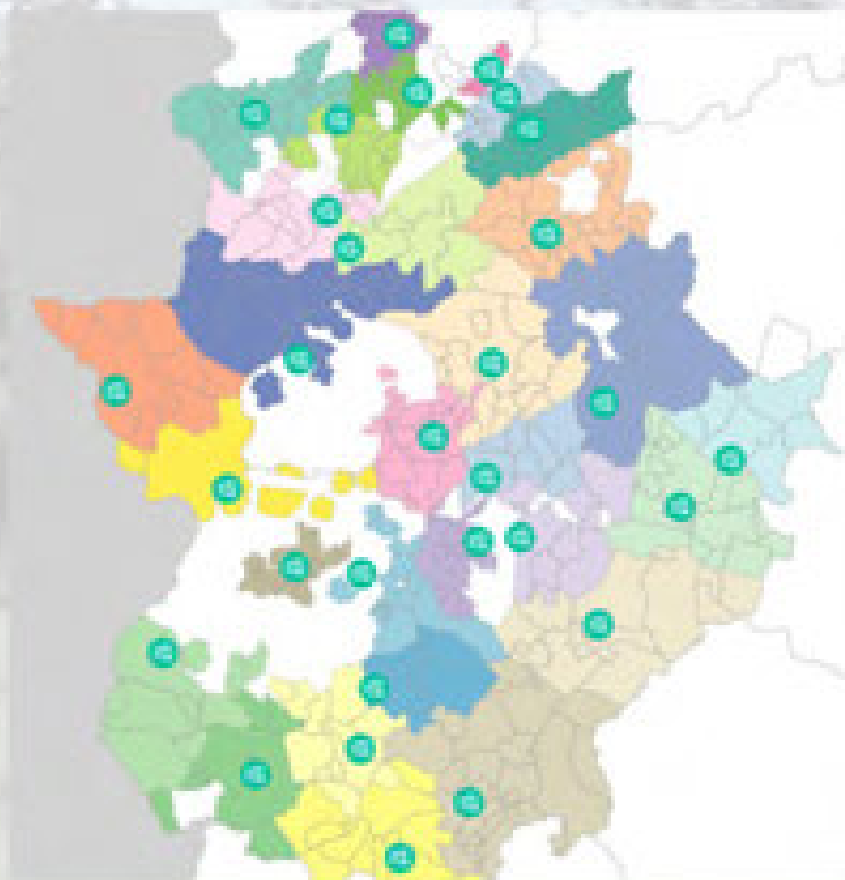
## LOTUS. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Centros de Ordenación Sostenible



LA LOTUS ES LA **AGENDA URBANA** DE EXTREMADURA

388 MUNICIPIOS UNIDOS ENTRE SI =DIAMANTE  
SE ESTABLECE TODO UN ENTRAMADO DE REGULACIONES QUE PASAN POR  
COMPARTIR RECURSOS, POR EQUILIBRAR EL TERRITORIO...PORQUE DE ESTE  
EQUILIBRIO RESURGIRÁ UNA EXTREMADURA MÁS FUERTE.





## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA AGENDA URBANA

### AGENDA URBANA

Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo



### LOTUS

#### EQUILIBRIO ENTRE LO RURAL Y LO URBANO

Superar la naturaleza agropecuaria, forestal y cinejética y proponer nuevos usos vinculados al territorio y compatibles con sus valores: montes de utilidad pública, turismo vinculado al medio natural, prácticas deportivas, energías renovables... que encuentran en suelo rústico un soporte idóneo.

El territorio se organiza a través de los Planes Territoriales Organizando todo un entramado interrelacionado: LAS COMARCAS SON CIUDADES/LOS MUNICIPIOS SUS BARRIOS.

Se reconoce a los NÚCLEOS DE RELEVANCIA TERRITORIAL de los NÚCLEOS BASE y cada uno de ellos tendrá una dinámica diferenciada.

# LOS INDICADORES SITUAN A LAS PERSONAS EN EL CENTRO DE LAS POLÍTICAS URBANÍSTICAS

EVITAR LA DISPERSIÓN URBANA Y REVITALIZAR LA CIUDAD EXISTENTE



INDICADORES DEVUELVEN AL CIUDADANO AL CENTRO DE LAS POLÍTICAS

LA CIUDAD ES UN ORGANISMO VIVO

Nos permiten EVALUAR tanto situaciones de origen como la evolución de una situación tras aplicar medidas concretas.

## Art. 12 INDICADORES Y ESTÁNDARES DE SOSTENIBILIDAD URBANA

2. En defecto de determinaciones del planeamiento territorial o en ausencia de norma reglamentaria los estándares a los que deberán ajustarse los planes los indicadores anteriores en sus respectivos ámbitos de actuación serán los siguientes:

	Núcleo de relevancia territorial		Núcleo de base del sistema territorial	
<b>Densidad:</b>				
	Mínima	Objetivo	Mínima	Objetivo
DR		80 vic/ha		60 vic/ha
DR	80 vic/ha	80 vic/ha	20 vic/ha	40 vic/ha
<b>Zonas verdes:</b>				
ZvR	≥ 5 m <sup>2</sup> /há		≥ 5 m <sup>2</sup> /há	
ZvL	≥ 5 m <sup>2</sup> /há		≥ 5 m <sup>2</sup> /há	
<b>Dotaciones públicas:</b>				
SDR	≥ 6,1 m <sup>2</sup> /há		≥ 6,1 m <sup>2</sup> /há	
SDL	≥ 1,8 m <sup>2</sup> /há		≥ 1,8 m <sup>2</sup> /há	

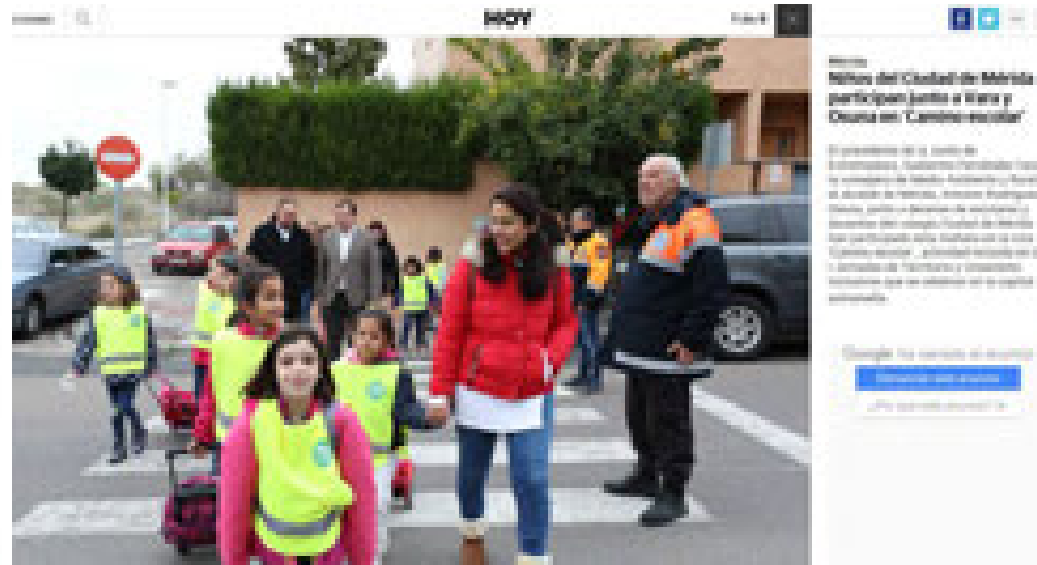
- Los estándares mínimos son los valores por debajo de los cuales no pueden generarse nuevos desarrollos en suelo urbanizable.
- Los estándares objetivo son los valores a los que debe tender la evolución de los núcleos, computados para la totalidad del núcleo urbano. Todos los instrumentos de ordenación deberán adoptar las medidas necesarias para mejorar, mediante la ejecución de sus determinaciones, el valor objetivo final.

# Niños extremeños piden en la Asamblea ciudades seguras para ciclistas y peatones



Intervención de niños en el pleno infantil. [Alcaldía.es](#)

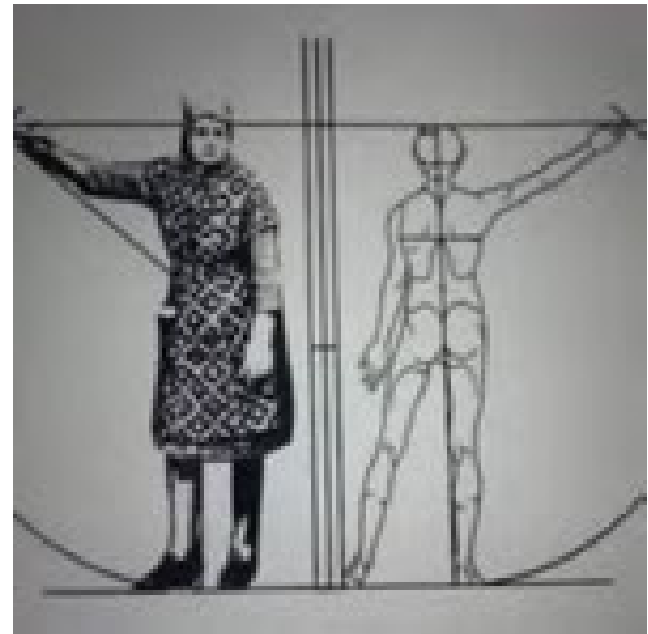
El Parlamento autonómico ha celebrado este viernes un pleno infantil en el que se ha debatido sobre la Ley del Suelo



Noticia  
Niños del Ciudad de Mérida participan junto a Wana y Ouma en 'Caminos-escuela'

El presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara, el consejero de Medio Ambiente y Energía, Andrés Torres, y el consejero de Educación, Juan Carlos Rodríguez Cordero, junto a miembros de la asociación Wana y Ouma, acompañados por los niños del Ciudad de Mérida, han participado en una actividad de 'Caminos-escuela' organizada por la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Mérida, con el objetivo de mejorar la seguridad de los niños al ir al colegio.

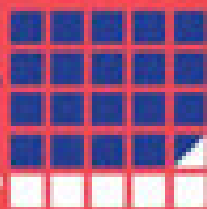
Wana y Ouma, la asociación de madres y padres de alumnos del Ciudad de Mérida, ha organizado una actividad de 'Caminos-escuela' con el objetivo de mejorar la seguridad de los niños al ir al colegio.



## ESPACIO PÚBLICO ES ESPACIO PRIVADO

Aproximadamente entre una cuarta y una quinta parte del núcleo urbano de Campanario corresponde a espacio público, concretamente el 22,3% del total, siendo el restante 77,7% en su mayoría espacio construido, sino a los vacíos urbanos privados existentes en suelo urbano o urbanizable.

Total suelo urbano y urbanizable:	1.324.766,41 m <sup>2</sup>	100%
Suelo construido o privado:	1.031.229,26 m <sup>2</sup>	77,9%
Espacio Público (E.P.):	293.537,15 m <sup>2</sup>	22,3%

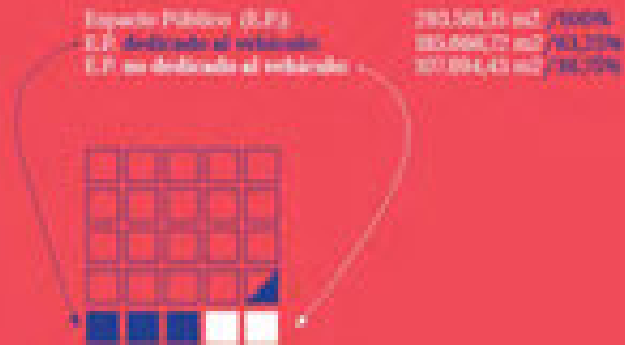


En un análisis del núcleo urbano desde la verticalidad, o incluso a través de los planos tradicionales, en los que se muestra el espacio construido, contraponiendo el hecho al vacío, podríamos concluir el hecho de que en Campanario existen grandes áreas no constructibles, pero igualmente con vegetación o cultivos, en intervenciones de masas. Esto es el motivo por el que al ver la masa total en el plano puede sorprender el tamaño de algunas de las masas, de un tamaño desproporcionado frente a otras. Esto nos ha permitido, aunque en ocasiones un gran problema de control de masas, pero por otro lado se presenta como una oportunidad para diagnoticar masas y aprovechar los espacios interiores, como se está haciendo en el caso de la nueva Casa de la Cultura. Para que esta se realice de manera óptima, lo ideal sería abrir siempre un mínimo de dos entradas a dichos interiores, pero no crear veredas sin el cobijo.



## Espacio Público vehículos vs otros usos

El espacio dedicado al coche dentro del espacio público de Cartagena supone casi diez tercios del total del espacio público. En frente de áreas abiertas para el vehículo, en el que evidentemente, no está prohibido el acceso o el paso de los peatones, pero donde la prioridad la tiene el vehículo privado, y por tanto, su dimensión y características están creadas para el coche.



En el gráfico se muestra la relación entre los dos usos. Si bien en este análisis la discrepancia es clara, más se acentúa al observar que el espacio público no dedicado al coche, no está necesariamente dedicado a la estancia o disfrute del peatón, ya que existen elementos no transitorios como los usos los jardines hundidos por arena o la Laguna, que indudablemente aportan a la calidad de vida, pero que no deben considerarse como espacio público de estancia.



## Proceso público de estancia

Finalmente se ha tratado al espacio público todos aquellos lugares que son sin transitable o que se están pensando para la estancia de personas, plazas ajardinadas, plazas abiertas pero no acondicionadas, jardines cerrados o la Laguna. En los pueblos a día de hoy las calles, aunque cada vez menos, continúan siendo espacios de tránsito y no únicamente de paso por lo que aunque sería comprensible un acuerdo, dalleis sus propias cualidades para ello, se opta por mantener con las áreas como espacio de estancia para las personas.

Espacio público total

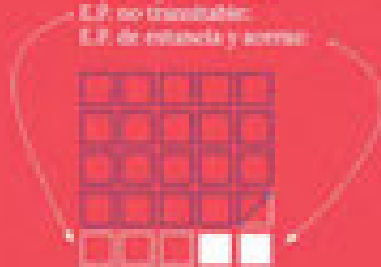
E.P. no transitable:

E.P. de estancia y áreas:

293.040,25 m<sup>2</sup> /100%

17.164,77 m<sup>2</sup> /5,86%

94.700,16 m<sup>2</sup> /32,31%



El 32,31% del espacio público dedicado exclusivamente al peatón, supone que finalmente es un **4,90%** de la superficie total urbanizable de Camporiano las personas tienen preferencia respecto al vehículo. A este porcentaje sería necesario añadir el porcentaje de espacios que no cumplen las condiciones mínimas de accesibilidad, como son por ejemplo algunas áreas que resultan accidentadas por sus reducidas dimensiones tanto para personas con movilidad reducida como para cualquier otra sin ningún tipo de problema.



GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS Y FAVORECER LA ECONOMÍA CIRCULAR



#### ART.10 CRITERIOS SE ORDENACIÓN SOSTENIBLE

Para dar cumplimiento a lo establecido en la ley de sostenibilidad territorial, medio ambiente y cohesión social, **los instrumentos de ordenación observarán:**

1. **Sostenibilidad:** fomento regeneración y rehabilitación. Medios para evitar contaminación lumínica,.....
3. **Conservación del patrimonio histórico.**
4. **Eficiencia energética**

#### ART. 67. USOS Y ACTIVIDADES EN SUELO RÚSTICO

Se bonifican aquellas actividades relacionadas con la economía verde y circular, la ampliación, mejora o reforma de agroindustria no contaminante.

#### ART.71. ASENTAMIENTOS EN SUELO RÚSTICO

Canon medio ambiental,

2. Creación de asentamientos en suelo rústico para el fomento del desarrollo rural y la economía verde y circular,...



FAVORECER LA PROXIMIDAD Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE



## ART.10. CRITERIOS DE ORDENACIÓN SOSTENIBLE 2. MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD

...Los sistemas generales urbanos de nueva creación, deberán contener secciones que incluyan al menos los tres niveles anteriores...

Los sistemas viarios locales y generales se consideran dotaciones públicas.

Las plazas de aparcamiento podrán ser computadas como dotaciones.

Fomento de plazas de aparcamiento privado frente al público.

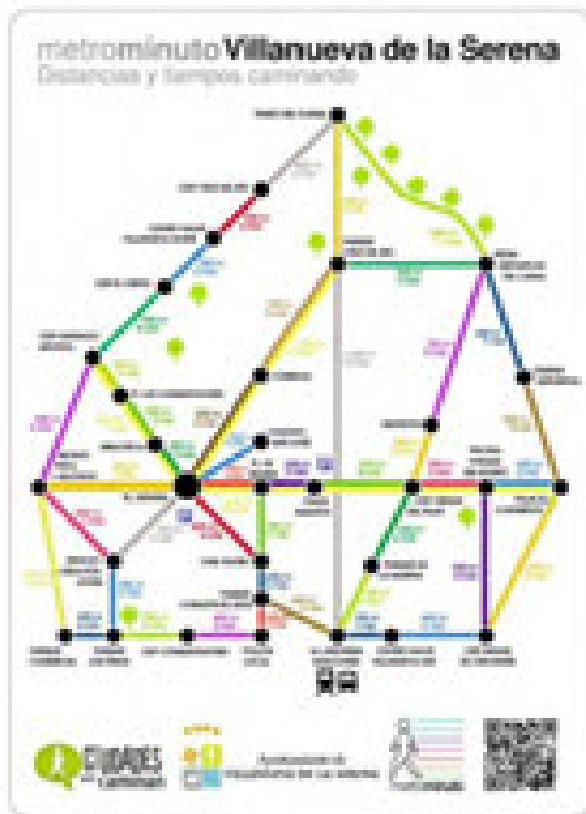
**1.d**...promoverán la calidad funcional de los espacios y dotaciones públicas, de forma que al establecer su localización se dé prioridad al criterio de aproximación y acceso movilidad sostenible...







# BUENAS PRÁCTICAS

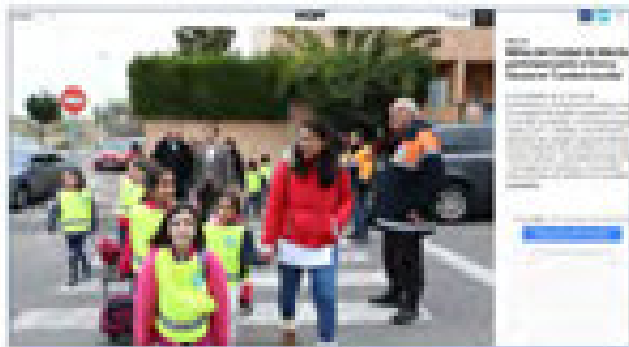


## LOTUS. CIUDADES ESPECÍFICAS

Ordenación urbanística



FOMENTAR LA COHESIÓN SOCIAL Y LA EGIIDAD



## ART. 10. CRITERIOS DE ORDENACIÓN SOSTENIBLE

### 5. Perspectiva de Género.

Mapas de zonas, puntos e itinerarios negros para las mujeres y propuestas para su corrección.

...Planos de trayectos y conexiones a las principales dotaciones...transporte público frecuencia...

**2.c. ...medidas de impulso de los caminos escolares**  
movilidad sostenible y autonomía...

Distancias, trayectos y conexiones a centros educativos...informe de la policía local.

### 6. Memoria de participación

## ART. 56. NORMAS TÉCNICAS DE PLANEAMIENTO

Recomendaciones y criterios orientativos sobre calidad y soluciones de planeamiento:

Participación, género, eficiencia energética...



MEJORAR INSTRUMENTOS Y GOBERNANZA



#### LEYES PARTICIPADAS Y DE AMPLIO CONSENSO

Coordinación interadministrativa  
**LEY DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL**,  
Integración malabarística de procedimientos  
urbanísticos y medioambientales,  
Se unifican plazos y se homogenizan criterios.

**LÓTUS** es el mínimo marco legal a desarrollar  
reglamentariamente.

**DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL** se  
dividen en Directrices y Directrices Complementarias  
de ordenación territorial.

**PLANEAMIENTO ANALÓGICO/PLANEAMIENTO  
DIGITAL (INDICADORES)**

**INDICADORES** que establecen la LOTUS se nutrirán  
de los establecidos en la **AGENDA URBANA**

**AUTONOMÍA MUNICIPAL**

**TRANSPARENCIA Y TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA**



## 6.1. CAMPANARIO AL FRESCO: SESIONES ABIERTAS

El nombre "Campanario al Fresco" se refiere a la fase central del proyecto. Las sesiones de trabajo son la etapa pública y abierta del diagnóstico urbano participativo en el que se generan encuentros para el intercambio, reflexión y creación de posibilidades para el municipio de Campanario. Se opta por realizar el proceso participativo a lo largo del mes de agosto ya que se trata de un mes en el que la mayoría de la población permanece o vuelve al pueblo debido a los distintos eventos y fiestas locales que se realizan a lo largo de este mes. Para afrontar el clima estival de La Serena extremada se propone realizar las sesiones al atardecer cuando las altas temperaturas dan una tregua. Las sesiones han sido organizadas en distintos bloques que han estado orientados a distintos perfiles o bien orientados a abordar temáticas diferentes. Se han realizado un total de nueve sesiones organizadas en los siguientes bloques:



500/  
Oficina virtual  
(1 jornada)

501/  
Presentación  
(1 jornada)

502/  
Mi pequeño pueblo  
(1 jornada)

503/  
Pueblo visible  
(1 jornada)

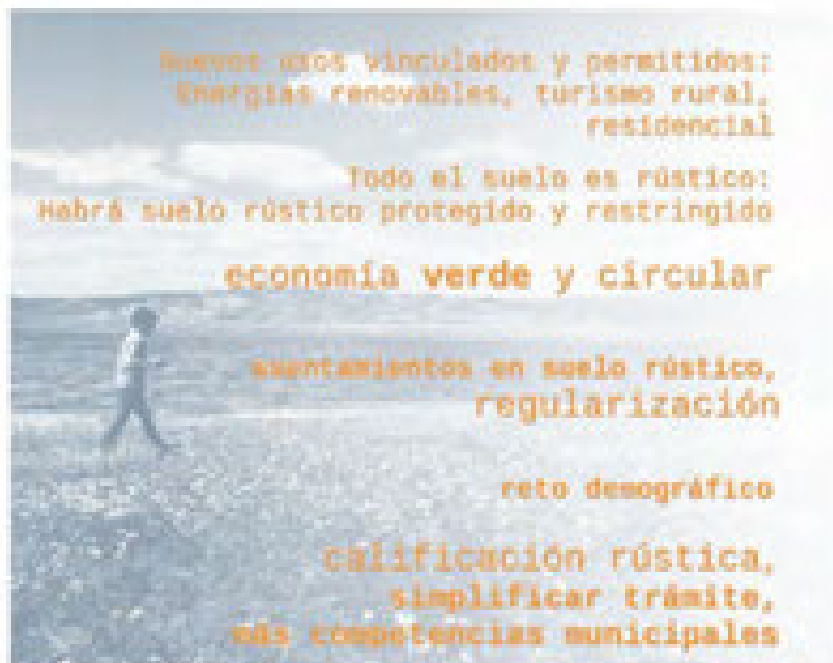
504/  
Mapas Críticos  
(1 jornada)

505/  
Cierre & Celebración  
(1 jornada)

## LOTUS, LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Suelo Rústico

203



LEYES DE LA ORDENACIÓN

Extremadura cuenta con una extensión de 41.603 km<sup>2</sup>, de estos, el 30% es Rústico natural. Solo está ocupado el 5% del territorio en superficie y en ello se distribuyen 388 municipios. La demanda de una racional del suelo se hace urgente para equilibrar esta balanza.

En el suelo rústico deben tener cabida los usos apropiados tradicionales, así como nuevos aprovechamientos o actividades, con el estricto límite de la necesaria conservación de los valores ambientales, turismo rural, energías renovables, investigación, con usos que tienen su acomodo en este suelo. **Usos de paisaje**

Se establecen medidas para facilitar las estrategias de economía verde y circular y su implantación que deben impulsar la planificación y ejecución del desarrollo socioeconómico futuro.

Se crean los denominados asentamientos de suelo rústico como concentración de construcciones que bajo el prisma del plan territorial y de forma sostenible pueden establecerse en el territorio. Para los existentes. Canon medioambiental en tanto se regularicen.

Los nuevos usos permitidos y los vinculados serán autorizados por los municipios con ayuda de las Oficinas Técnicas Urbanísticas.

En el suelo rústico, tiene cabida el uso residencial, que no tendrá la misma consideración de la vivienda, que debe producirse en tramos urbanos.

**Viabilidad de nuevos usos y actividades en suelo rústico:**

**Impulso verde y circular**

mejora en la implantación de protecciones sectoriales

**avanzamientos suelo rústico: conceptualización positiva**

**calificación de terrenos: autorizatorios**

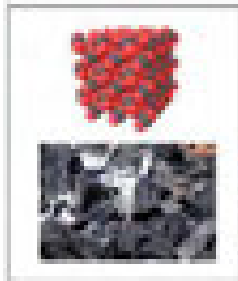
**impulso al desarrollo de competencias municipales**

**mayor autonomía en el uso de suelo rústico**

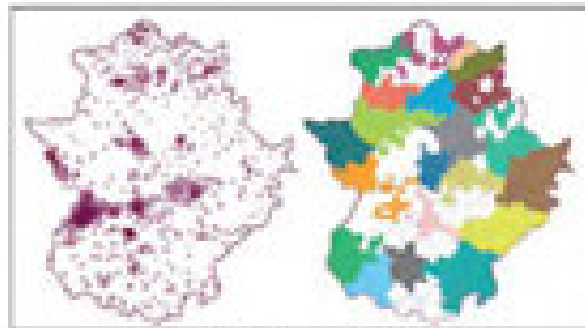
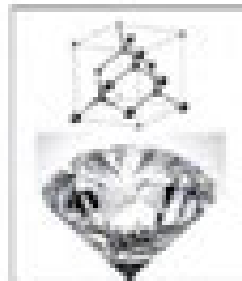
**Usos de paisaje**

## LOTUS, LÍNEAS ESTRATÉGICAS

### Ordenación Territorial



LA FORMA EN QUE SE UNEN Y ORDENAN LOS ÁTOMOS DE CARBONO DETERMINA UNA GRAN DIFERENCIA.



LA FORMA DE ENTENDER EL TERRITORIO DETERMINA LA DIFERENCIA.

Se establecen criterios sobre sostenibilidad que han de guiar necesariamente la redacción de los planes, tanto de los territoriales como de los urbanísticos. La sostenibilidad la ley la contempla en tres facetas: territorial, medio ambiental y de cohesión social.

Los criterios de ordenación comprenden aspectos como la movilidad y la accesibilidad, el patrimonio cultural, la eficiencia energética, la perspectiva de género y el medio ambiente natural y urbano.

Los planes de ordenación territorial condicionan todos los planes de inferior rango y adquieren la capacidad de fijar los estándares de planeamiento de sus ámbitos, de establecer dotaciones supramunicipales y de vincular los planes de la administración y de los particulares.

Los planes territoriales pueden redactarse a instancia de los municipios que, también, se integran en la comisión que dirige su redacción.

Nueva categoría de planes, los planes de suelo rústico, para ordenar lo natural conforme a sus propias reglas en lugar de hacerlo fragmentariamente según la división administrativa de los términos municipales.

Los proyectos de interés regional se reformulan poniendo el énfasis en su utilidad pública e interés social. Se conciben solamente para actuaciones públicas de infraestructuras, servicios, dotaciones o instalaciones. Se excluyen, así, para la construcción de ámbitos urbanos, para los que se cuenta con el planeamiento urbanístico.

La sostenibilidad como directriz de la ley.

La perspectiva territorial fuente de toda la ordenación, con mayor participación municipal.

Se concibe el urbanismo por comarcas que se comportan como ciudades de las que los municipios son barrios.

Se excluyen de los PDI los desarrollos urbanos.

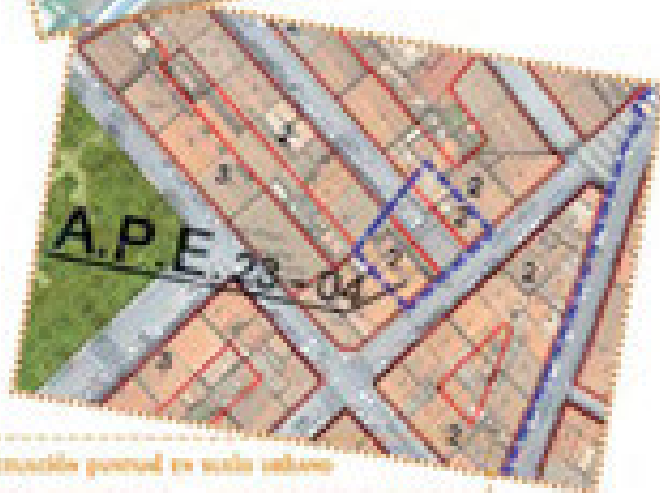
El urbanismo de forma comarcal nos hace fuertes, de forma individualizada nos dispersa.

## LOTUS. LINEAS ESTRATÉGICAS

Creación urbanísticas



Creación de  
solares en  
previos  
municipios



Actuación puntual en suelo urbano

Se flexibiliza y agilita la gestión en los pequeños municipios (< 5.000 habitantes), tanto para la creación de nuevo suelo urbanizado como para la renovación y regeneración urbanas, mediante nuevos procedimientos simplificados que no precisan de la programación previa de las actuaciones de urbanización.

Se extienden esos nuevos procesos simplificados también a las actuaciones de menor escala a realizar en el suelo urbano en los municipios de relevancia territorial (población superior a 5.000 habitantes), especialmente en las actuaciones de renovación de la urbanización.

En los municipios de relevancia territorial, para las actuaciones sistemáticas de urbanización sometidas a previa programación, introduce medidas puntuales de agilización de la tramitación y se corrigen distorsiones apreciadas con la práctica.

Se clarifica el régimen del suelo, diferenciando cada una de las situaciones básicas en que el mismo puede encontrarse en función del tipo de actuación al que tenga que ser sometido, enumerando para cada una de ellas los derechos y obligaciones de sus propietarios.

Se establece, en el régimen transitorio, la posibilidad de reiniciar los procedimientos relativos a las actuaciones urbanizadoras caídas, aprovechando los trámites ya realizados y los avales depositados.

La sostenibilidad como directorio de la ley.

Flexibiliza la gestión en los pequeños municipios.

Nuevos procedimientos simplificados también para las actuaciones de menor escala en suelo urbano.

Medidas puntuales de agilización para las actuaciones programadas.

Clarificar las situaciones básicas del suelo.

Recuperación de actuaciones programadas paralizadas.



## LOTUS. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

### Licencias y Disciplina Urbanística



Procedimientos de control y de sanción de la legalidad urbanística



Se introduce un nuevo régimen, más claro y preciso, para regular los supuestos de fuera de ordenación, distinguiendo entre la situación de **fuera de ordenación** debida a la aprobación de nuevo planeamiento, de la originada por **actuaciones disconformes** con la legalidad urbanística.

Se mantiene el régimen de licencia y de comunicación previa, pero la mera presentación de la comunicación previa va a facultar al interesado para ejecutar las obras o desarrollar la actividad. En aras de una mayor simplificación, la licencia de actividad será exigible, principalmente, cuando se precise de autorización ambiental integrada o unificada.

La nueva regulación presta especial atención a la debida coordinación e integración con los instrumentos de intervención ambiental, tratando de evitar duplicidades.

El plazo de caducidad de la acción para ordenar la restauración de la legalidad se amplía a 30 años. Manteniendo la inexistencia de caducidad en determinados casos.

Se reduce significativamente la cuantía de las sanciones económicas, que van a oscilar entre 100 y 150.000 €.

La competencia para imponer sanciones por infracciones graves y muy graves, corresponderá al Pleno del Ayuntamiento y no a la Alcaldía.

Se distingue entre el régimen de **fuera de ordenación** y de **actuaciones disconformes**.

Se clarifican los procedimientos de **licencia** y **comunicación previa**.

Se flexibilizan los requisitos para la **implementación de actividades**.

Se amplía el plazo para restaurar la legalidad urbanística, de 4 a **30 años**.

**Reducción de la cuantía de las multas**.

Competencia **Pleno del Ayuntamiento** infracciones graves y muy graves.

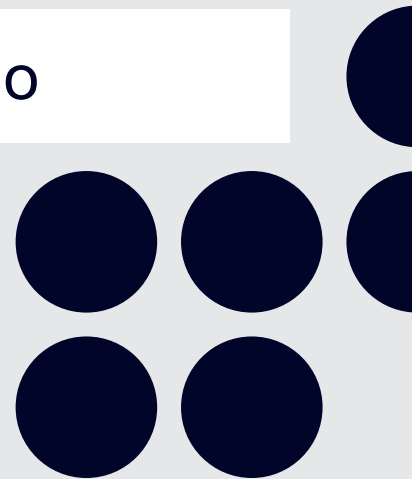
EL MUNDO ESTÁ EN NUESTRAS MANOS. DE LO LOCAL A LO GLOBAL

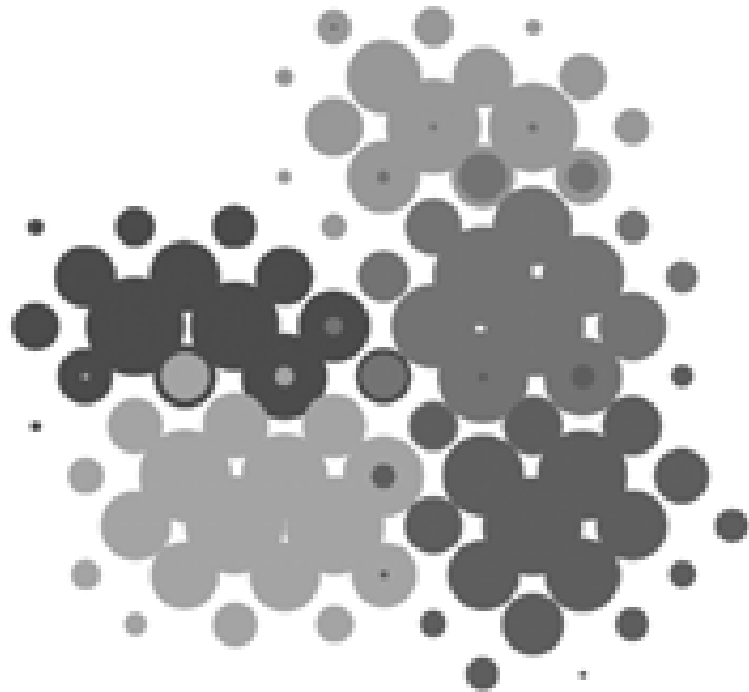




# CONFERENCIA

Javier Barrado Gozalo





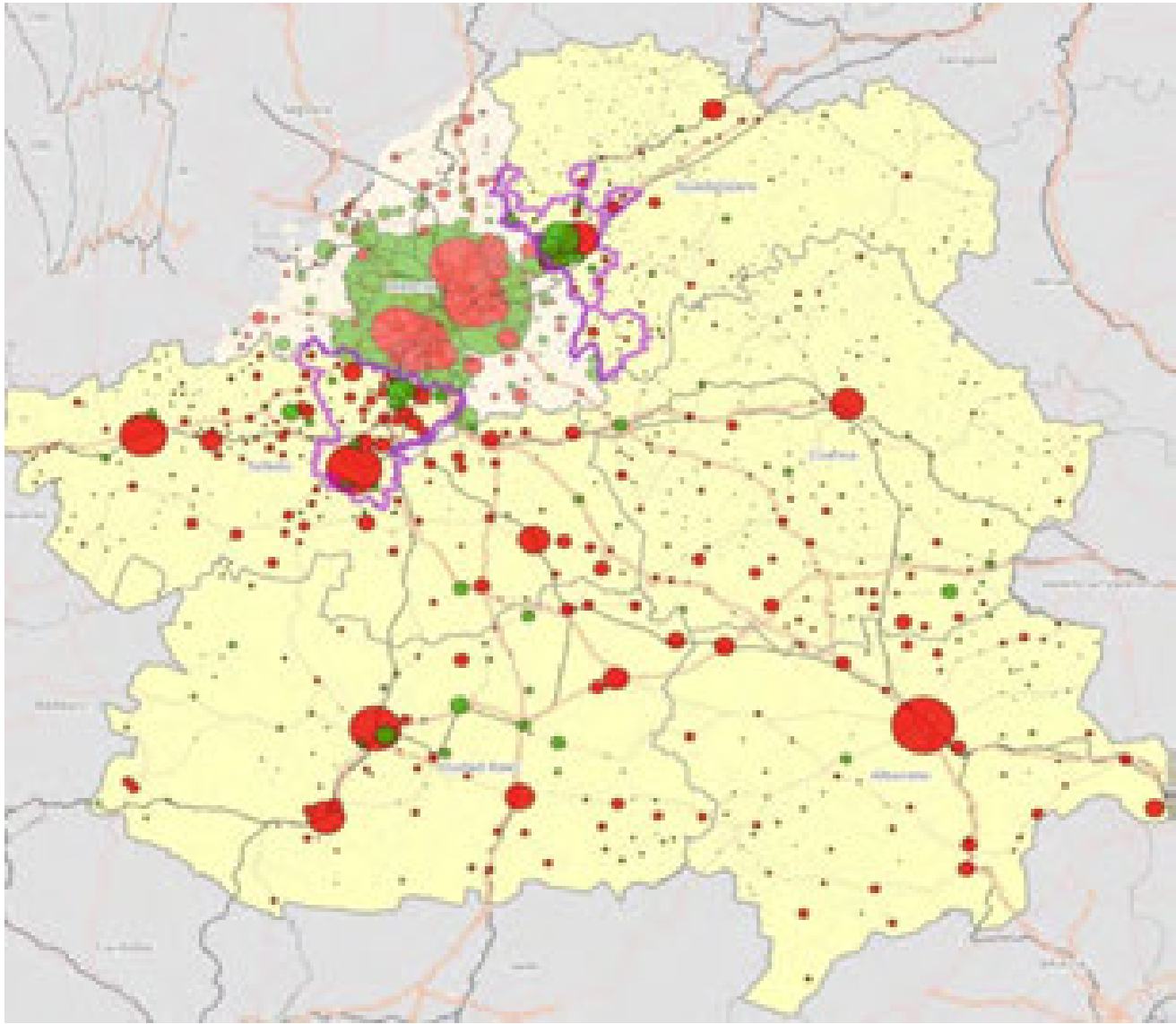
# IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

MESA REDONDA: Políticas Territoriales, de medio  
ambiente y de paisaje en la escala regional /  
Castilla-La Mancha

---

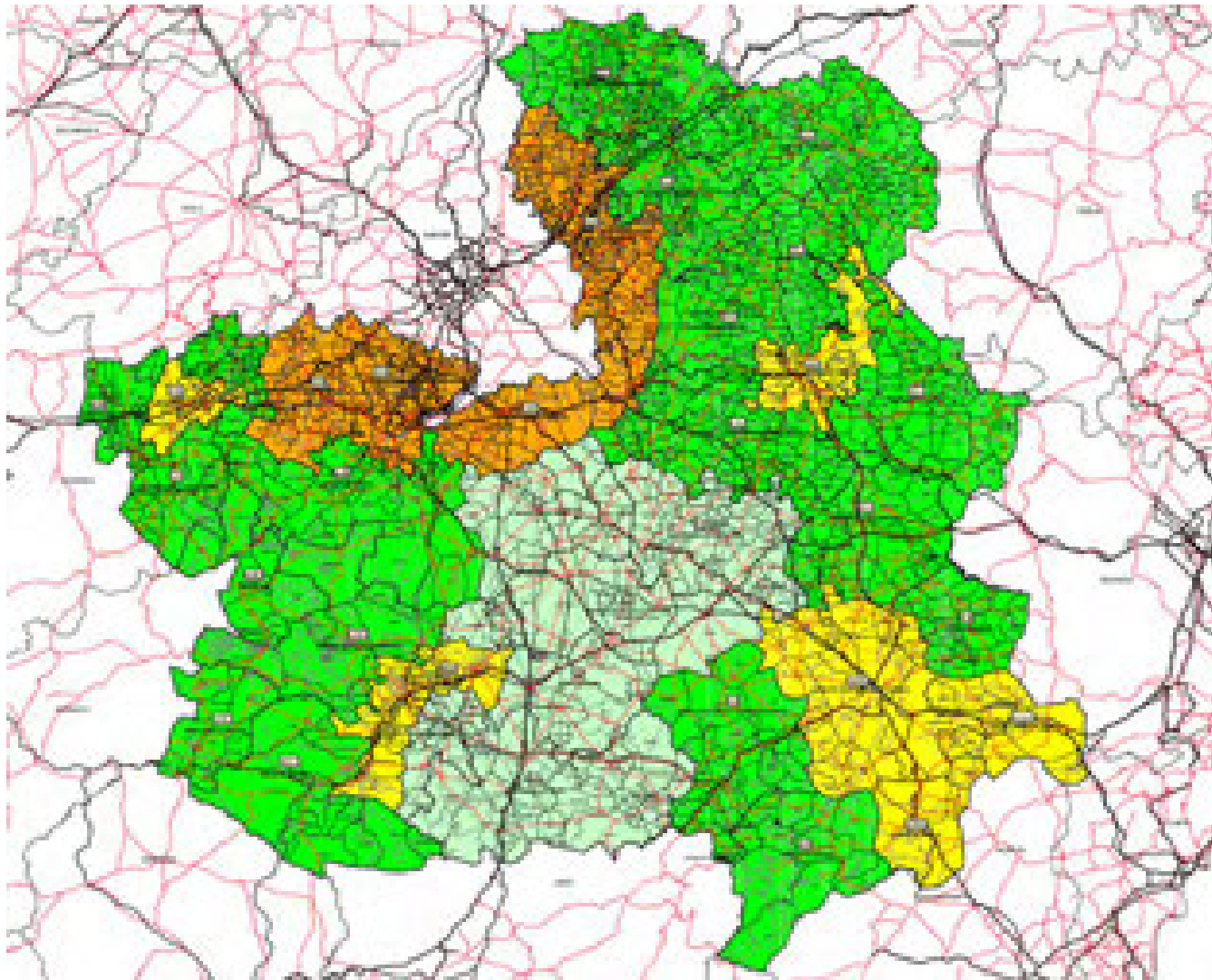
DG PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SOSTENIBILIDAD

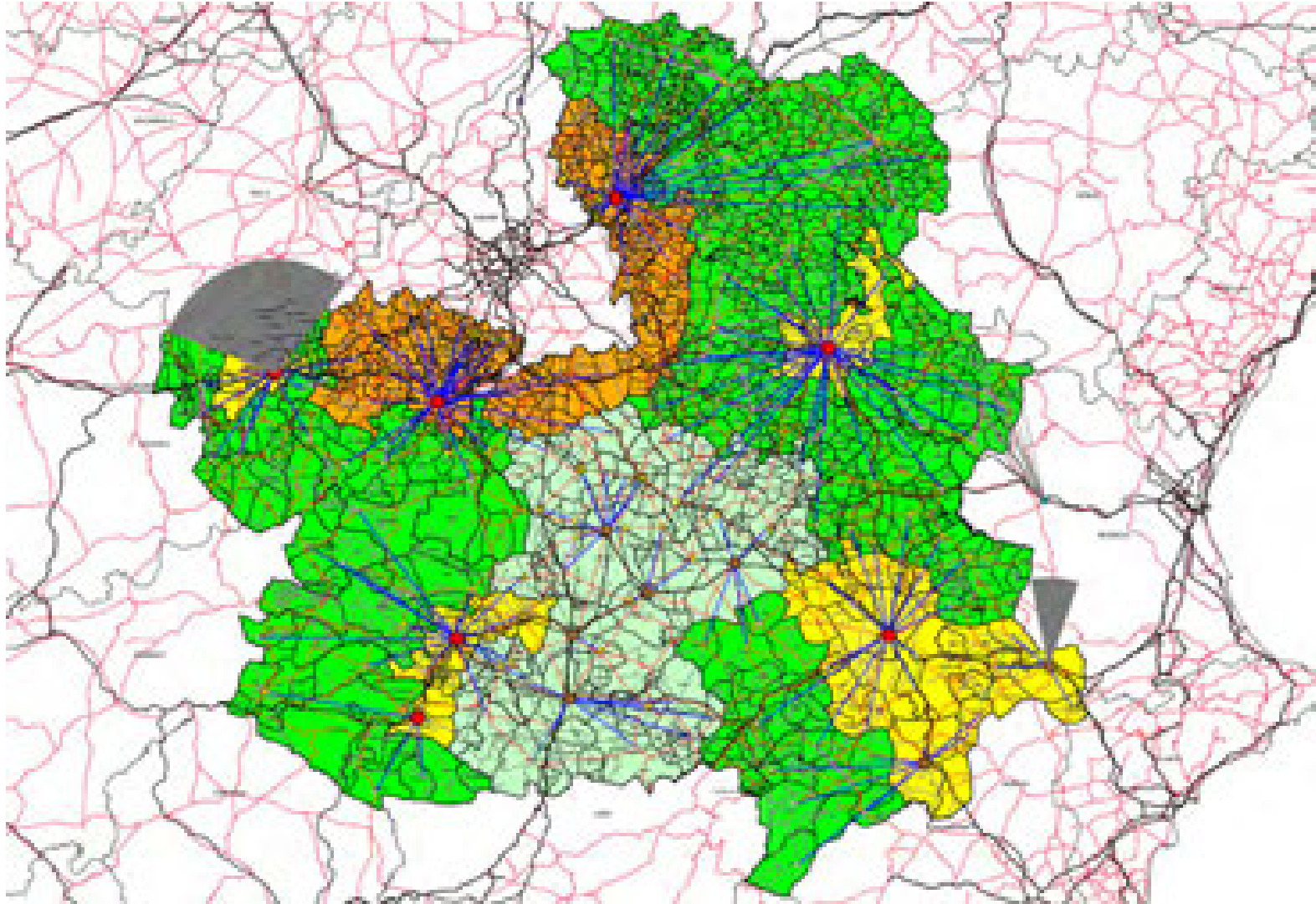






- . Actividad urbanística vs Ordenación Territorial
- . Ordenación Territorial supeditada a la existencia de un POT







## PARADIGMA GENERAL

- ✓ Dinámica de transformación global con especial incidencia socioeconómica, tecnológica y energética
- ✓ Cambio Climático difícilmente controlable

PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL como oportunidad para establecer las bases de aprovechamiento en potencialidades:

- ✓ Agua
- ✓ Espacios Naturales Protegidos
- ✓ Efecto frontera

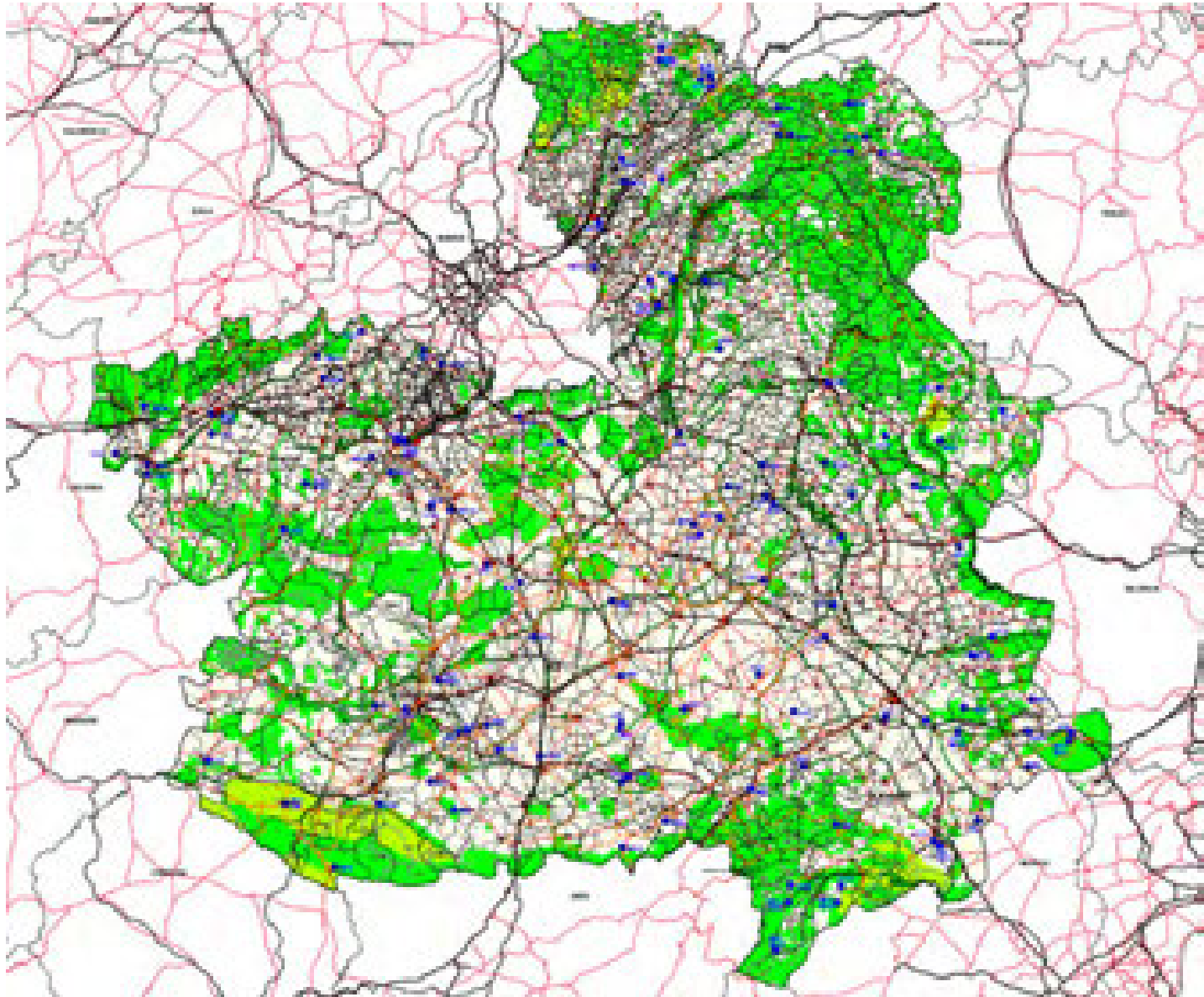


## PROBLEMÁTICA DEL AGUA EN CASTILLA-LA MANCHA

- ✓ Entorno de la Región Funcional Urbana de Madrid con dinámicas tendencialmente crecientes en población y actividad económica = Aumento de la presión sobre los recursos hídricos
- ✓ Influencia y capacidad de actuación del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS) + incremento actividad agrícola, agroindustrial y turismo en territorio levantino = aumento del déficit hídrico respecto a la demanda creciente
- ✓ 2025: previstas reducciones de 12-40% de las aportaciones hídricas = tensión social
- ✓ Desequilibrio interno entre la asignación de recursos para demandas urbanas en los Planes Hidrológicos de demarcación y la población empadronada
- ✓ Sobreexplotación de acuíferos
- ✓ Contaminación de acuíferos por nitratos

## EL AGUA EN CLM Y SUS POLÍTICAS TERRITORIALES

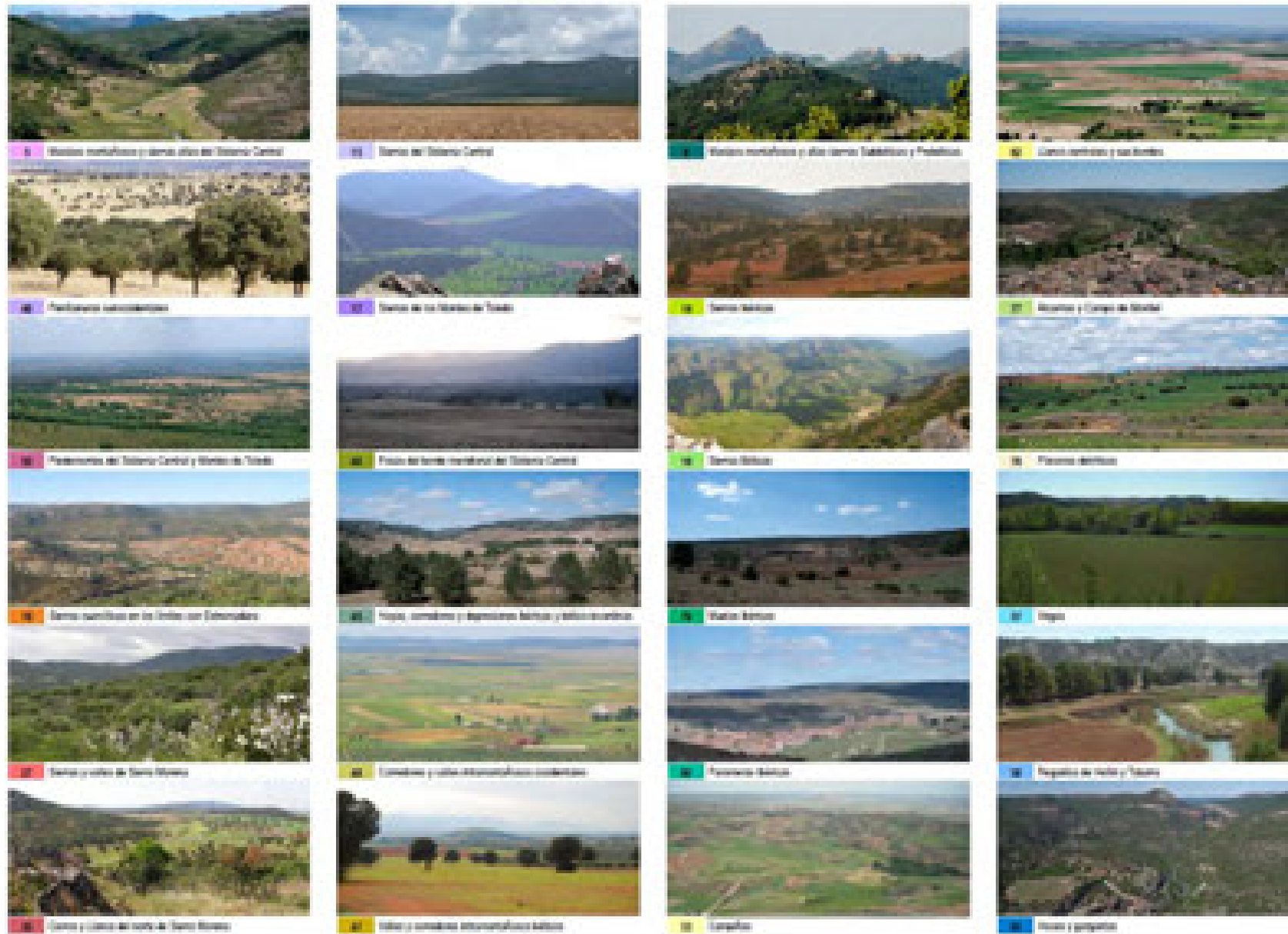
- ✓ Priorizar el abastecimiento (Plan Regional de Abastecimiento / Borrador nueva Ley del Agua)
- ✓ Protección de manantiales , fuentes y captaciones hídricas, así como de su área de recarga
- ✓ Consideración de los acuíferos como ámbito de acumulación de reservas / Reversión de sobreexplotación y contaminación
- ✓ Saneamiento y Depuración (En trámite Plan de Depuración 100% de los municipios)
- ✓ Potenciar ahorro y eficiencia en el uso del agua
- ✓ Reutilización de aguas residuales
- ✓ Potenciar la “ciudad compacta”
- ✓ Asegurar participación pública real

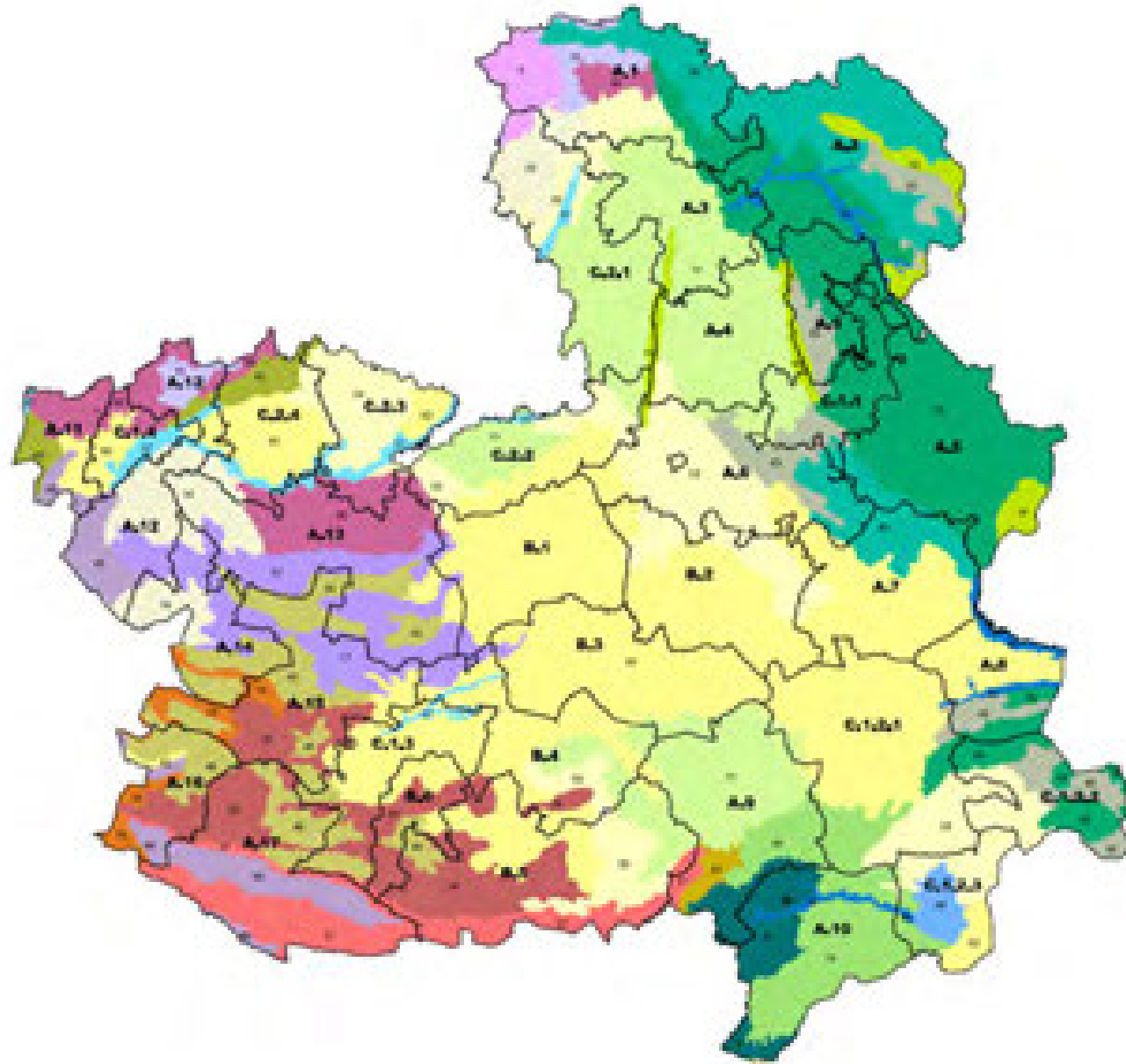




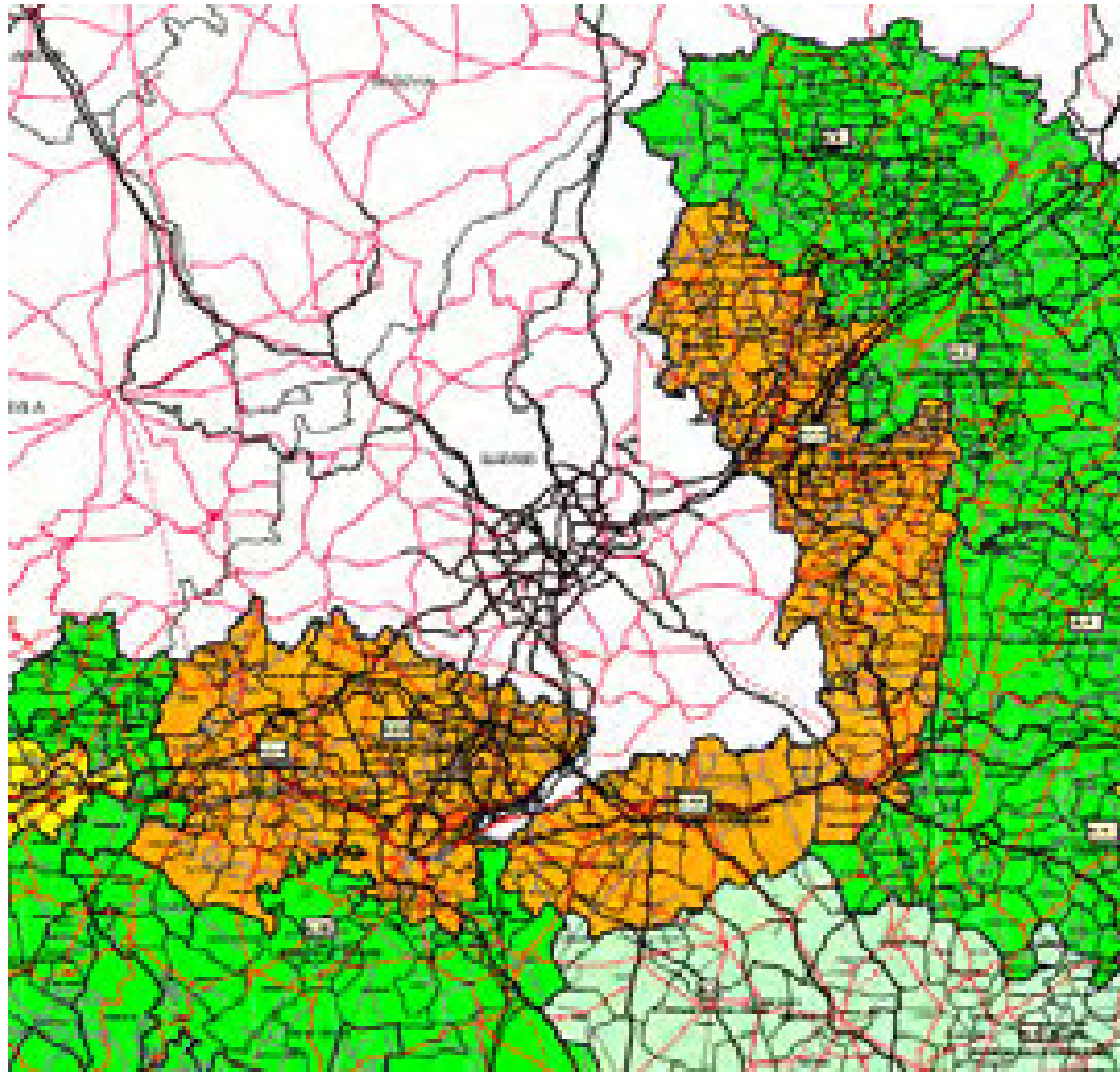
**PARTICIPACIÓN PÚBLICA DEL PLAN DIRECTOR DE LA RED NATURA 2000 EN CASTILLA-LA MANCHA**  
Documento divulgativo













ESTRATEGIA DE IMPULSO  
ECONÓMICO Y DE LA  
COMPETITIVIDAD PARA EL  
CORREDOR DEL HENARES Y SU  
ZONA DE INFLUENCIA  
GUADALAJARA  
2017 – 2020



### III.- OTRAS DISPOSICIONES Y ACTOS

#### Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural

**Resolución de 26/04/2018, de la Viceconsejería de Medio Ambiente, por la que se somete al proceso de información y participación pública el borrador de la Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha, Horizontes 2020 y 2030. [2018/0438]**

La Estrategia de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático de Castilla-La Mancha 2010-2013-2020, se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de marzo de 2011. En su capítulo 9 establecía un procedimiento de revisión para modificar los objetivos y estructura en función de los avances y nuevos compromisos alcanzados. Dicho proceso de revisión se ha llevado a cabo a lo largo de 2016 y 2017, adecuando sus objetivos, programas y medidas a los nuevos compromisos del Reino de España en materia de mitigación y adaptación al cambio climático en el marco de la política común de Medio Ambiente, Clima y Energía de la Unión Europea.

De acuerdo con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el artículo 83 de la Ley 36/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, procede someter a información pública el borrador de la 'Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha, Horizontes 2020 y 2030', que podrá ser consultado en las dependencias de la Viceconsejería de Medio Ambiente, situada en la calle Quintanar de la Orden, s/n, de Toledo, todos los días laborables en horario de atención al público, de 9 a 14 horas.

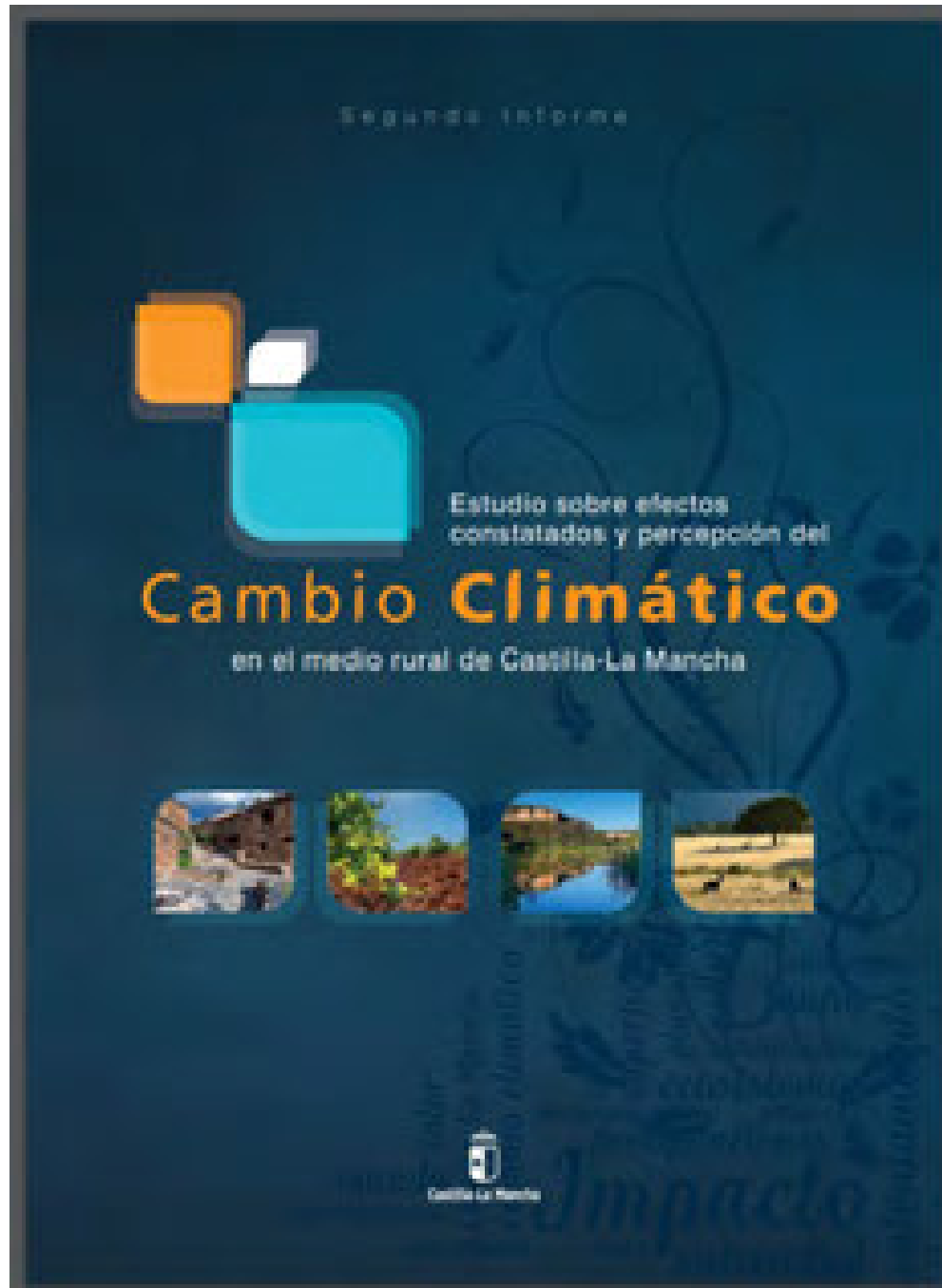
De igual modo, se podrá consultar en la dirección web del portal institucional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha:

<http://www.castillalamancha.es/gobierno/agrimedambdydesr/estructura/vicmedamb/actuaciones/propuestas-regionales-frente-al-cambio-climatico>, en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica: <https://www.jccm.es/sede/tablon>, y a través del Portal de la Transparencia de Castilla-La Mancha.

El plazo para formular alegaciones al citado documento será de un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, debiendo remitirse las referidas sugerencias a la Viceconsejería de Medio Ambiente, o bien utilizar cualquiera de los procedimientos establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 36/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Toledo, 26 de abril de 2018

El Viceconsejero de Medio Ambiente  
AGAPITO PORTILLO SANCHEZ



SEMANA EUROPEA DE  
LA MOVILIDAD SOSTENIBLE  
del 16 al 22 de septiembre de 2018



**JORNADA TÉCNICA  
DE MOVILIDAD  
EN BICICLETA  
DE CASTILLA  
LA MANCHA**

**19 de septiembre de 2018**  
Salón de Actos  
**CONSEJERÍA DE FOMENTO**  
Paseo Cristo de la Vega 154, (Toledo)

Utopía  
Realidad  
Oportunidad



Castilla-La Mancha  
CONSEJERÍA DE FOMENTO

#### PROGRAMA:

- 9:45 h Recepción de participantes
- 10:00 h Apertura de la Jornada y Presentación de ponentes  
D. Javier Barrado Gosalzo, Director General de Planificación Territorial y Sostenibilidad
- 10:15 h Estrategia Estatal de la Bicicleta: Tenemos un Plan  
D. Francisco Javier Villalba, Dirección General de Tráfico, Ministerio del Interior
- 10:45 h Red de Ciudades por la Bicicleta: La suma de pueblos y ciudades, acciones en marcha  
D. Nacho Tomás Ruiz, Red Española de Ciudades por la Bicicleta
- 11:15 h Descanso
- 11:45 h De la planificación a la gestión de la movilidad en Bicicleta: Oportunidades reales  
D. Alfonso Sanz Albalán, Grupo de Estudios y Alternativas, GEA21
- 12:15 h Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha: La movilidad es clave  
D. Fco. Javier Santamaría Álvarez, Oficina Regional de Cambio Climático de Castilla-La Mancha
- 12:30 h Debate y conclusiones
- 13:00 h Clausura  
Dña. Agustina García Díez, Consejera de Fomento



- ✓ Libro Blanco de la Bicicleta en Castilla-La Mancha
- ✓ Estrategia regional de la Bicicleta



# AYUDAS 2018

## CASTILLA-LA MANCHA

### REHABILITACIÓN EDIFICATORIA

EFICIENCIA ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD EN EDIFICIOS DE VIVIENDAS  
CONSERVACIÓN Y ACCESIBILIDAD EN EDIFICIOS DE VIVIENDAS

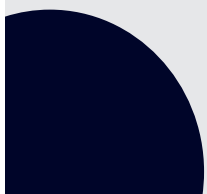


Gracias por su atención



# CONFERENCIA

Iñigo Losada Rodríguez





IX CIOT 2019

Congreso Internacional de  
Ordenación del Territorio  
9th International Congress for  
Spatial Planning

frontera

Cantabria  
15, 16 y 17 de marzo de 2019



"Planificación y gestión integrada como respuesta"

# IHCantabria

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

I+D+i para un desarrollo sostenible

## CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA, TERRITORIO Y CIUDADES

Iñigo J. Losada  
Director de Investigación

14 DE MARZO, 2019



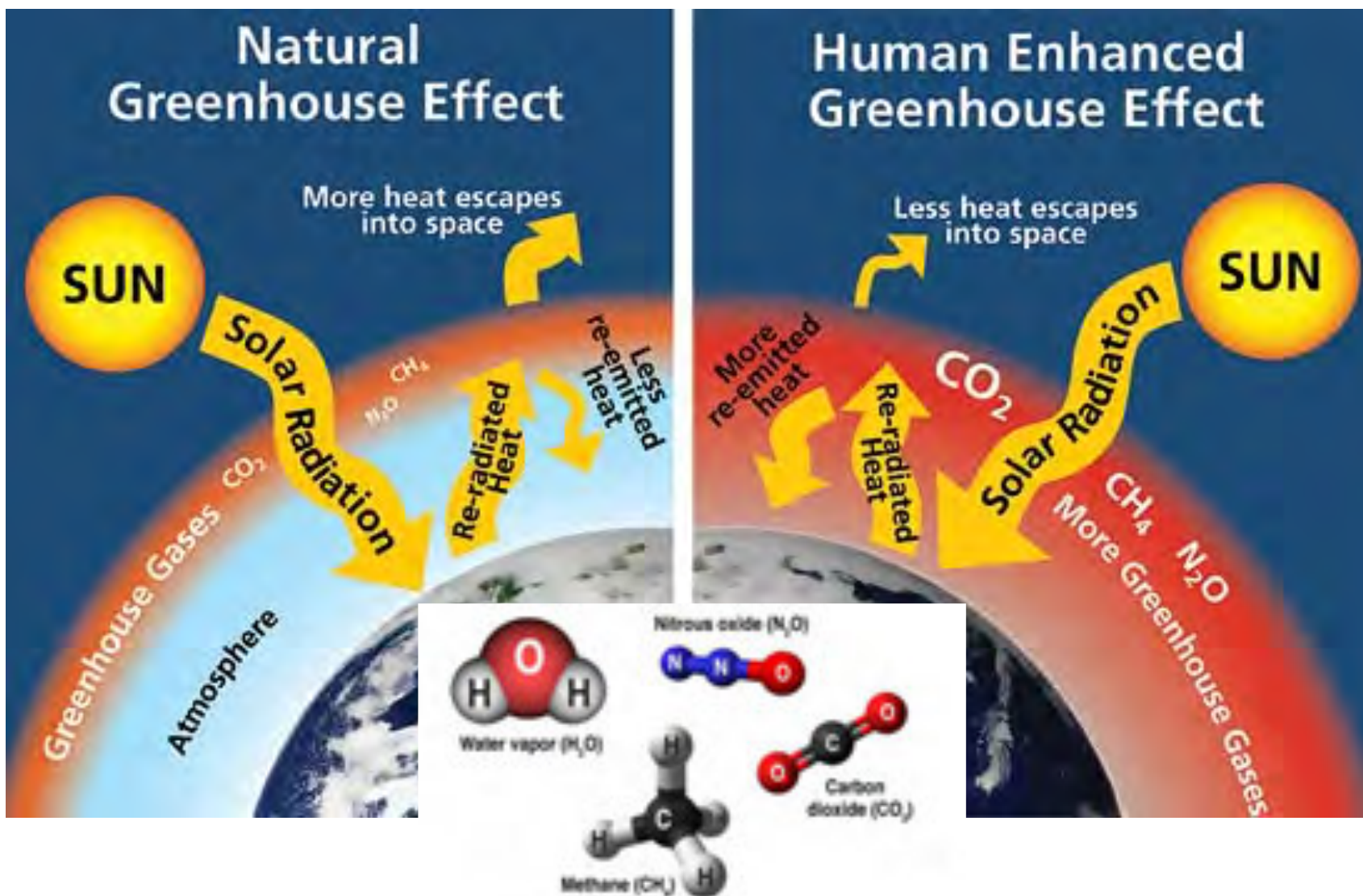
- 1. Cambios observados en el sistema climático**
- 2. El futuro del cambio climático**
- 3. Ciudades, territorio y emisiones**
- 4. Ciudades, territorio y riesgos**
- 5. Conclusiones**

Fuentes Principales: NASA e IPCC-AR5





- 1. Cambios observados en el sistema climático**
- 2. El futuro del cambio climático**
- 3. Ciudades, territorio y emisiones**
- 4. Ciudades, territorio y riesgos**
- 5. Conclusiones**

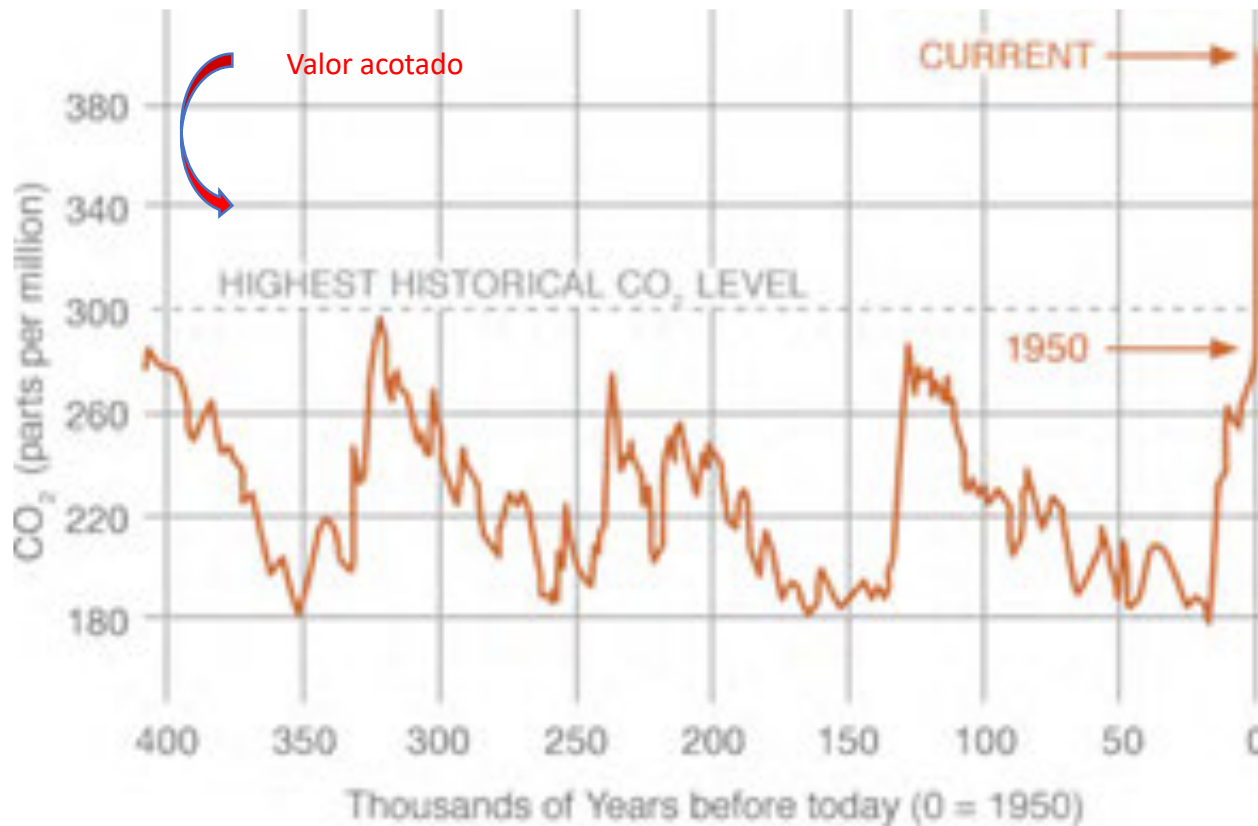


# Concentración de CO<sub>2</sub> atmosférico durante los tres últimos ciclos glaciares a partir de testigos de hielo



## PROXY (INDIRECT) MEASUREMENTS

Data source: Reconstruction from ice cores.  
Credit: NOAA



desde hace 250 años

# Concentración de CO<sub>2</sub> atmosférico durante la últimas décadas

All Figures © IPCC 2013



## Carbon Dioxide

LATEST MEASUREMENT: August 2016

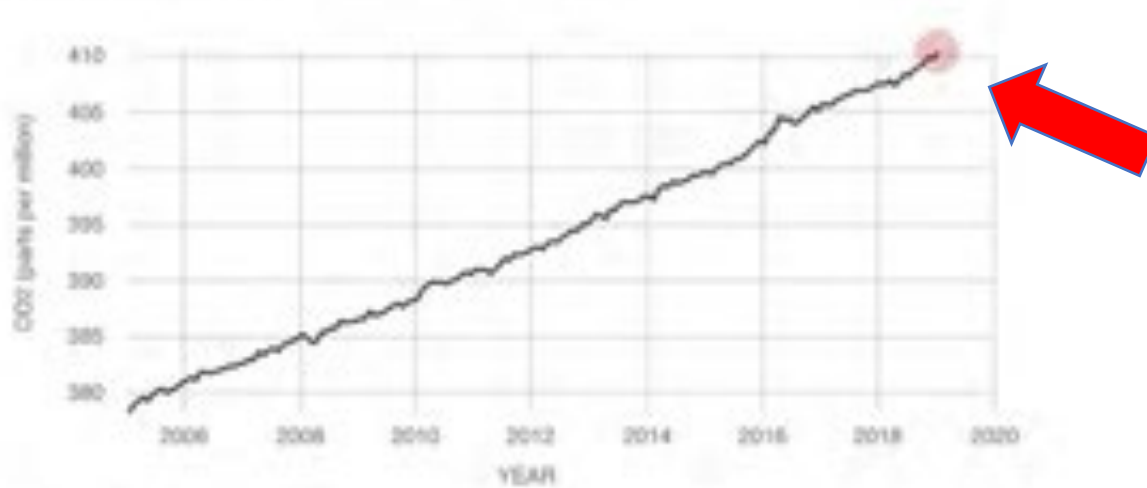
404.07 ppm

LATEST MEASUREMENT: December 2017

407.62 ppm

### DIRECT MEASUREMENTS: 2005-PRESENT

Data source: Monthly measurements (average seasonal cycle removed). Credit: NOAA



LATEST MEASUREMENT: May 2018

408 ppm

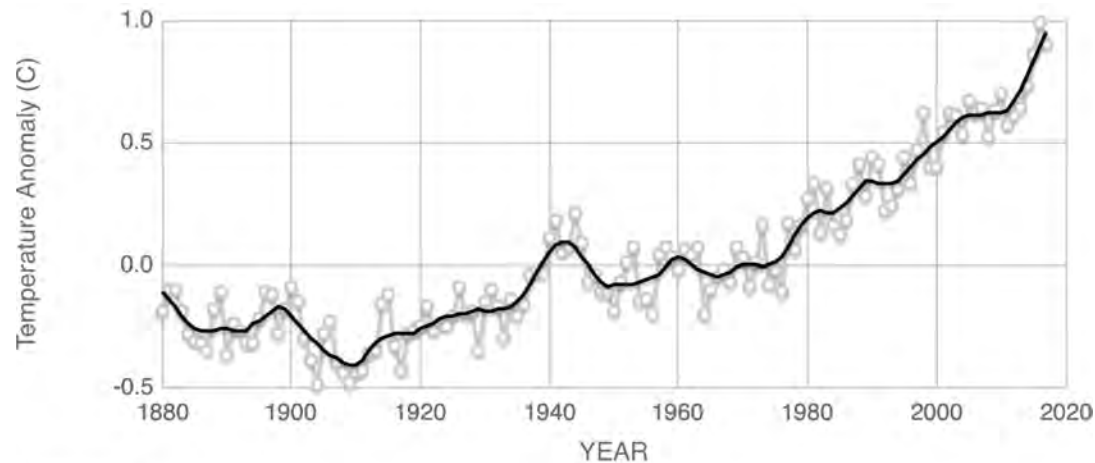
≈39% > mas que en los últimos 800.000 años

LATEST MEASUREMENT: January 2019

411 ppm

## Cambio observado en la temperatura superficial 1880-2017

All Figures © IPCC 2013



Source: ctmisla.rta.es.gov

2016 el más caluroso en el registro histórico  
17 de los 18 más calurosos en el registro se  
han producido desde 2001



LATEST ANNUAL AVERAGE ANOMALY: 2017  
0.9 °C

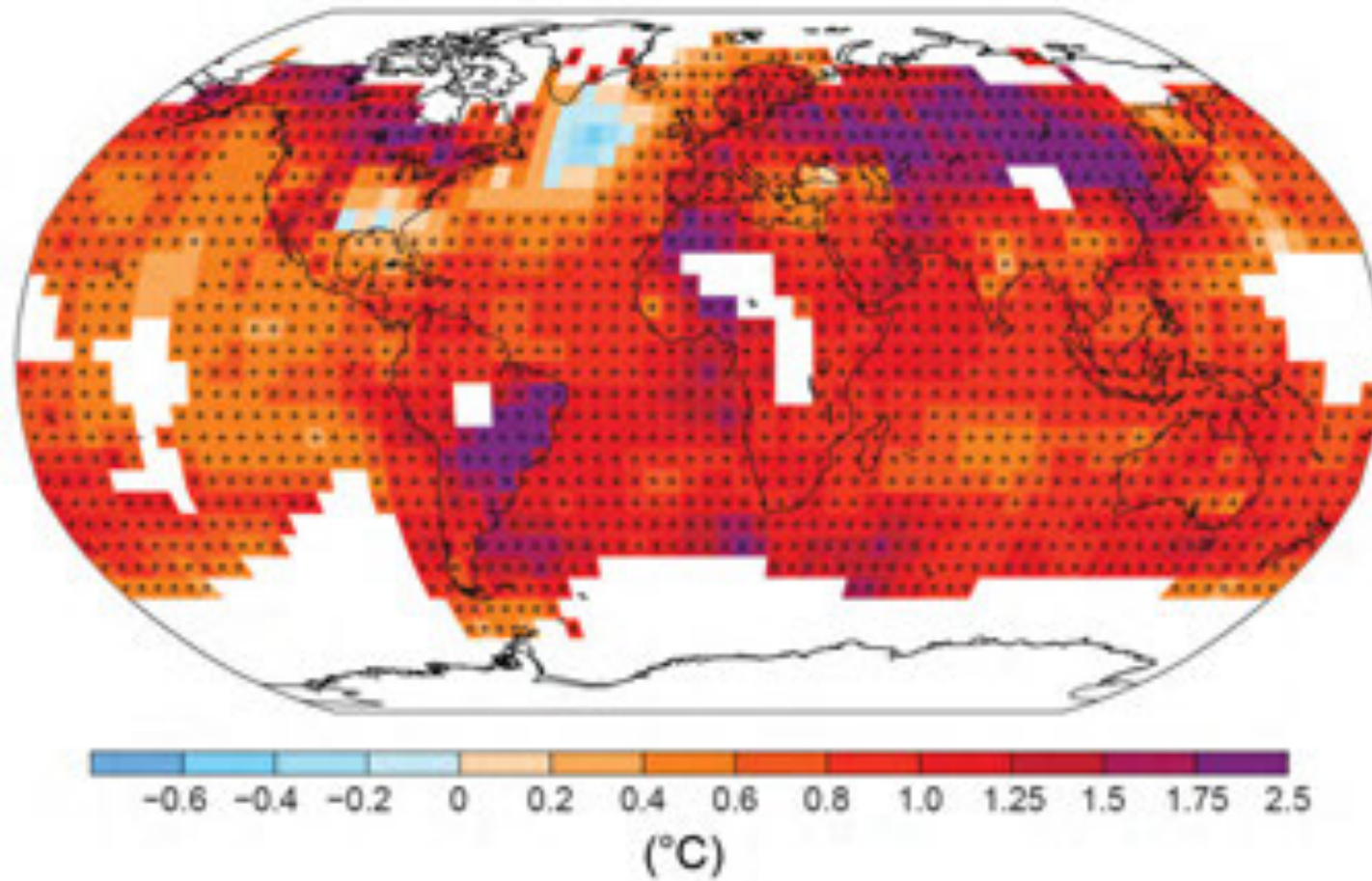
Anomalía global media de la temperatura superficial de la tierra y el océano observada entre 1880-2017 **con respecto a la media del periodo 1951-1980**

Cada uno de los tres últimos decenios ha sido sucesivamente más cálido en la superficie de la Tierra que cualquier decenio anterior desde 1880.

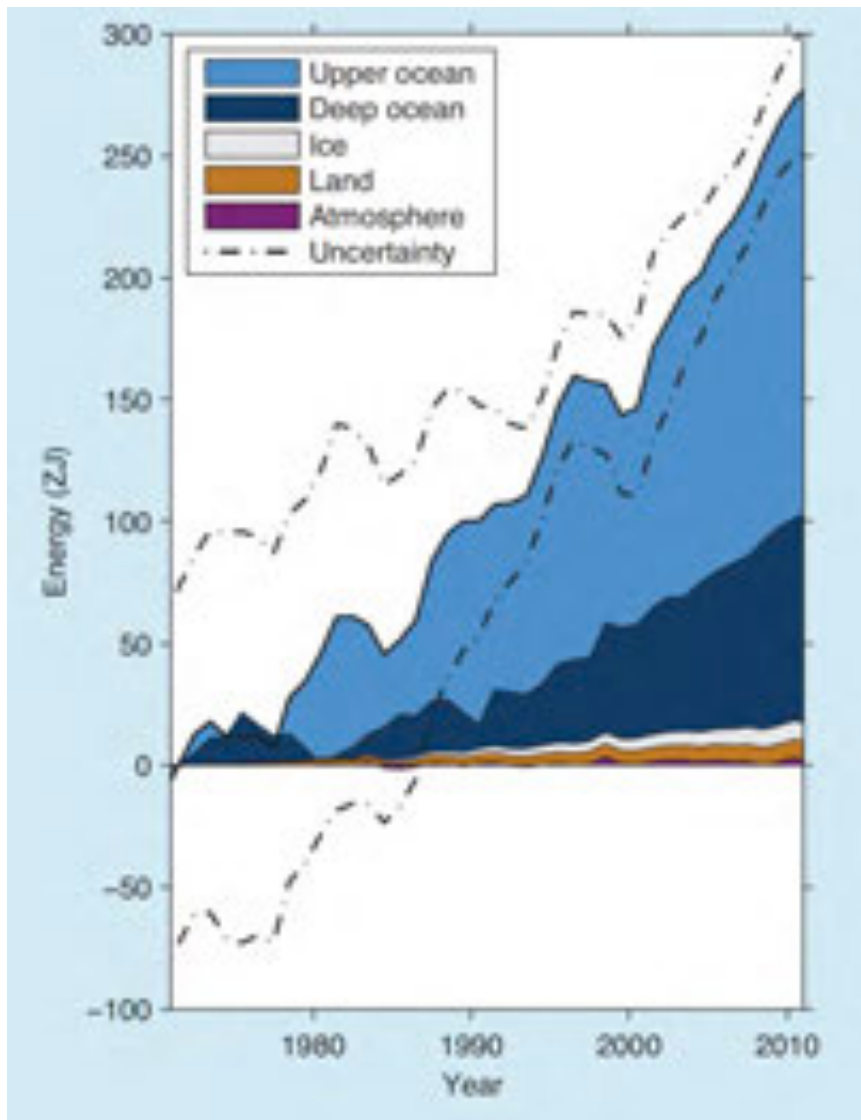
En el hemisferio norte, es probable (>66%) que 1983-2012 fuera el período de 30 años más cálido de los últimos 1400 años (nivel de confianza medio).

## Cambio observado en la temperatura superficial 1901-2012

All Figures © IPCC 2013







All Figures © IPCC 2013



## Energía acumulada en ZJ (1 ZJ=10<sup>21</sup> J) en los diferentes componentes del sistema climático terrestre entre 1971 y 2010

- Upper ocean (0-700 m) (93% del total)
- Deep ocean (700 m-2000 m)
- Ice (glaciares, masas de hielo, Groenlandia, Ártico y Antártida)
- Land (suelo de los continentes)
- Banda de confianza del 90%

En los últimos 40 años se han acumulado 70 m Twh

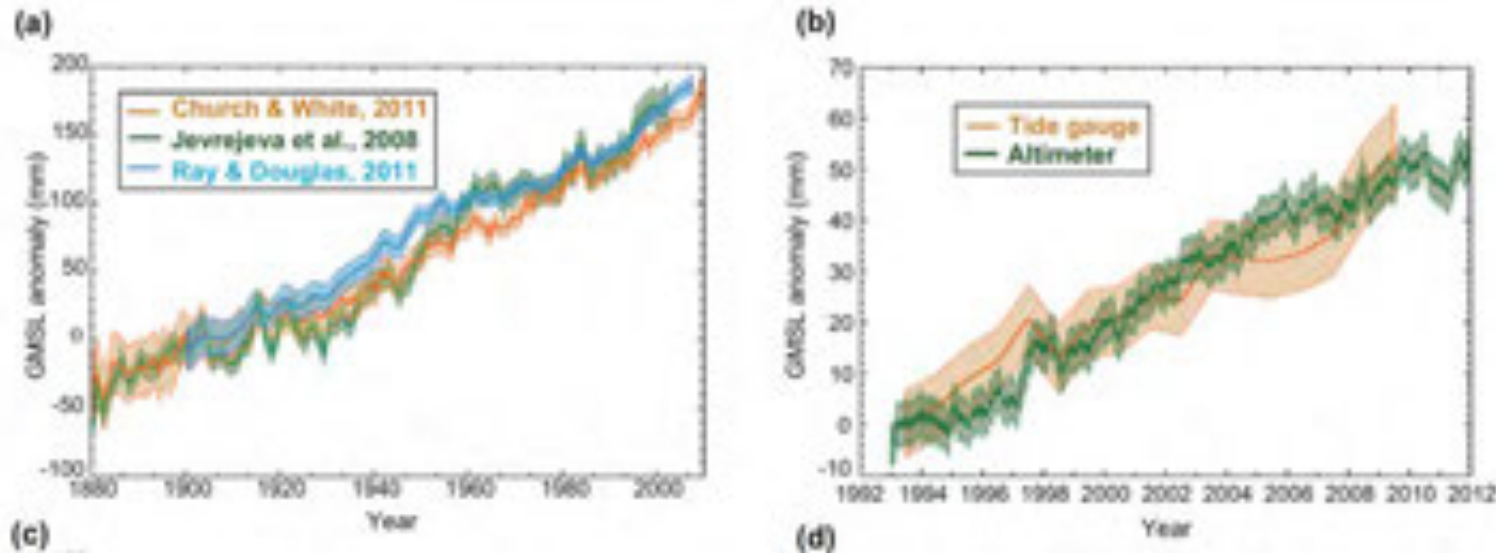
Calentamiento continuo de 0,42 W/m<sup>2</sup> de toda la superficie terrestre

**500x más que el consumo energético anual en el mundo**

**150.000x la producción de Almaraz en el mismo periodo**

## Cambio en el nivel medio del mar global observado desde 1880 y 1992

All Figures © IPCC 2013



Desde mediados del siglo XIX, el ritmo de la elevación del nivel del mar ha sido superior a la media de los dos milenios anteriores (nivel de confianza alto). Durante el período 1901-2010, el nivel medio global del mar se elevó 0,19 metros [0,17 a 0,21 metros].



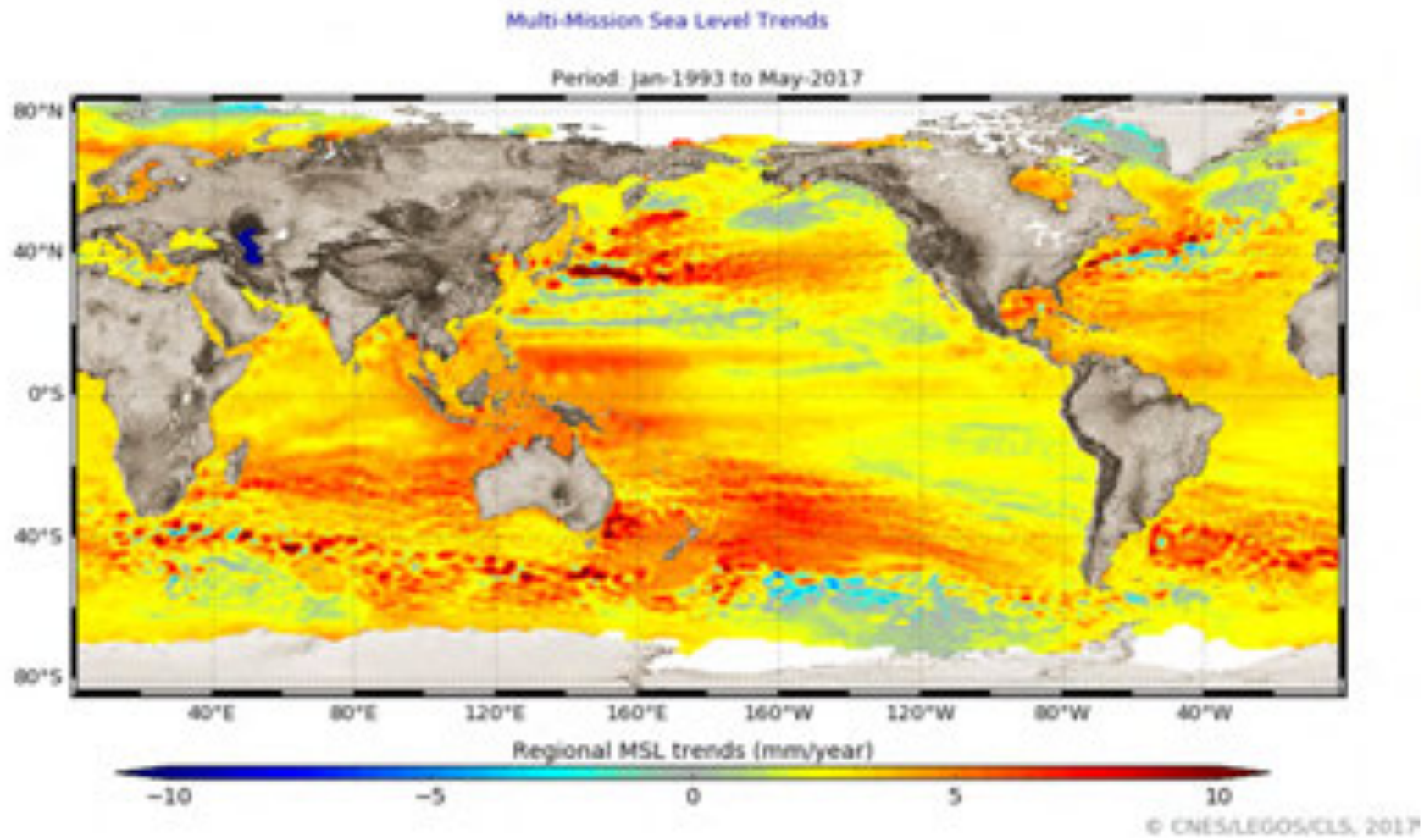
desde 1993

RATE OF CHANGE  
↑ 3.2  
millimeters per year  
margin: ±0.3

LATEST MEASUREMENT: June 2016  
86.2 mm

LATEST MEASUREMENT: February 2018  
87 (± 4) mm

## Cambio en el nivel medio (variabilidad espacial) observado entre 1993-2017



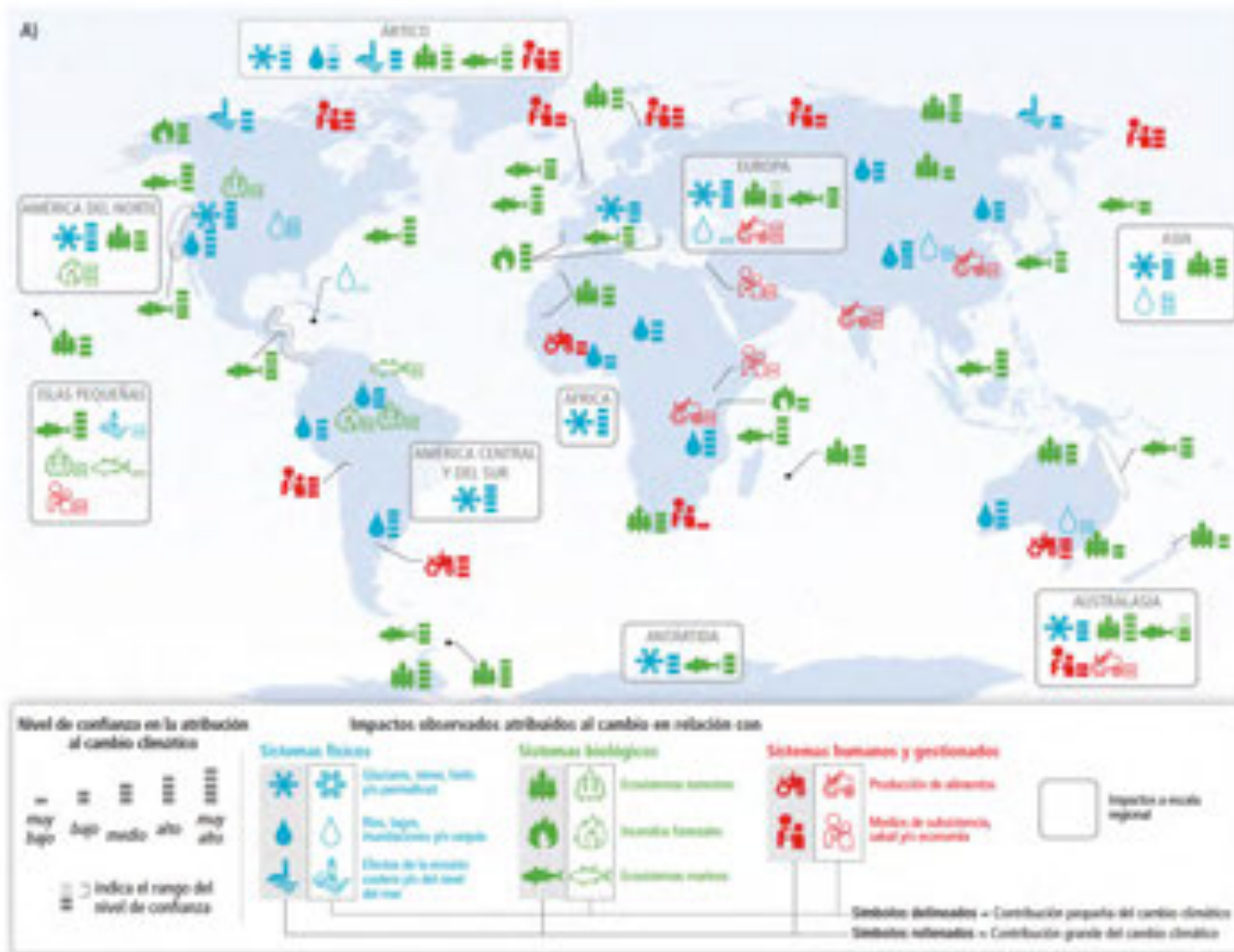




## Cambios observados en el sistema climático

El calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado.

# Patrones globales de los impactos en los últimos decenios atribuidos al cambio climático













## Refugiados climáticos



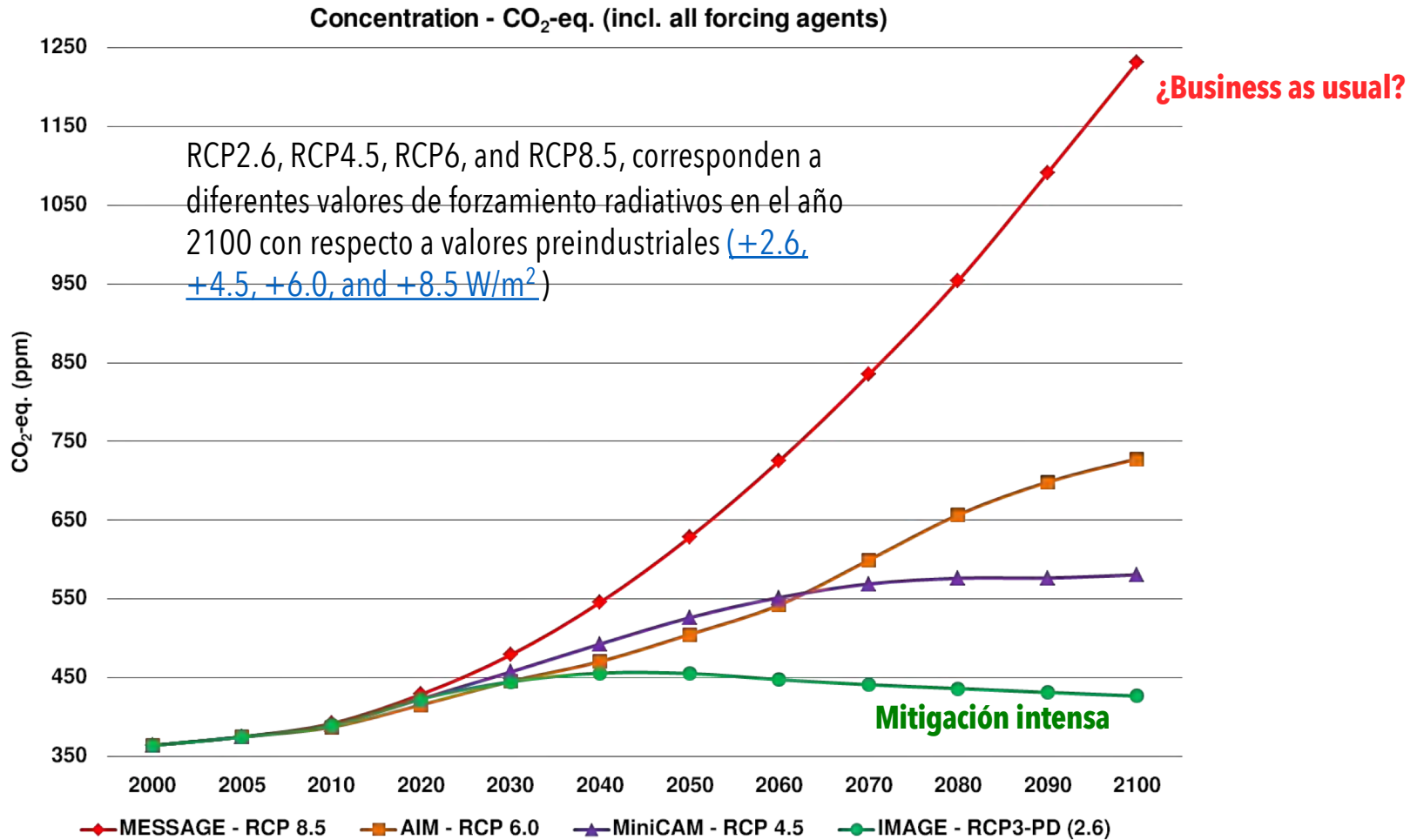


- 1. Cambios observados en el sistema climático**
- 2. El futuro del cambio climático**
- 3. Ciudades, territorio y emisiones**
- 4. Ciudades, territorio y riesgos**
- 5. Conclusiones**



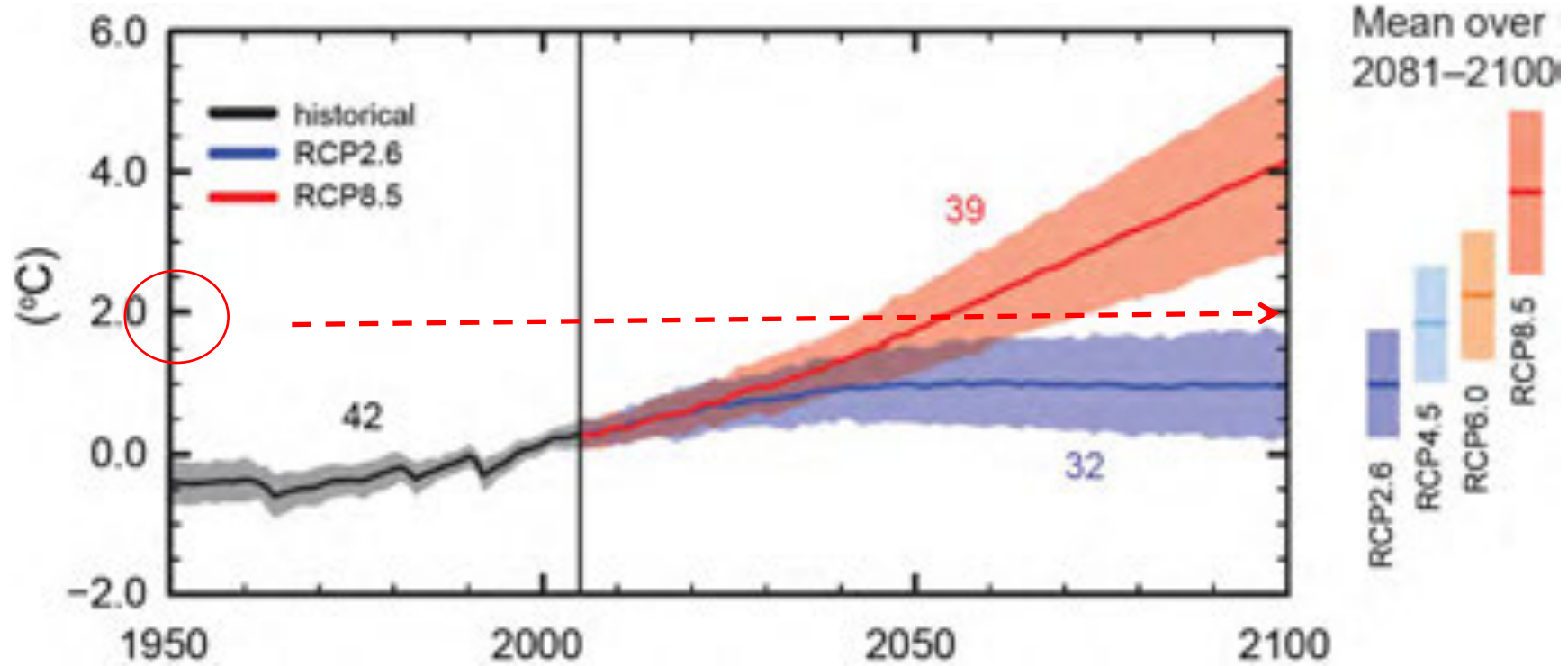
# Trayectorias de forzamientos radiativos

## Futuros diferentes



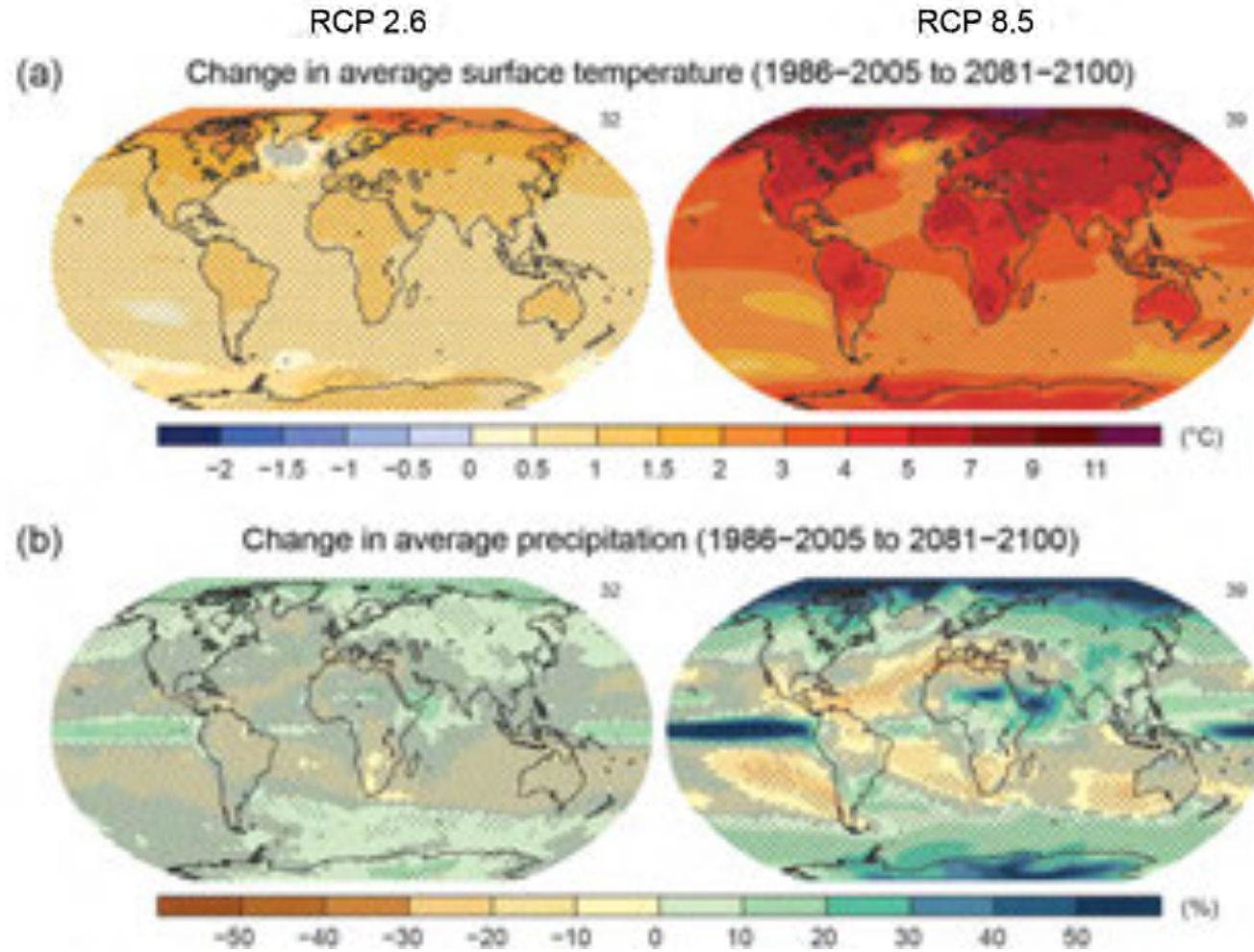
# Cambios en la temperatura superficial media global

All Figures © IPCC 2013



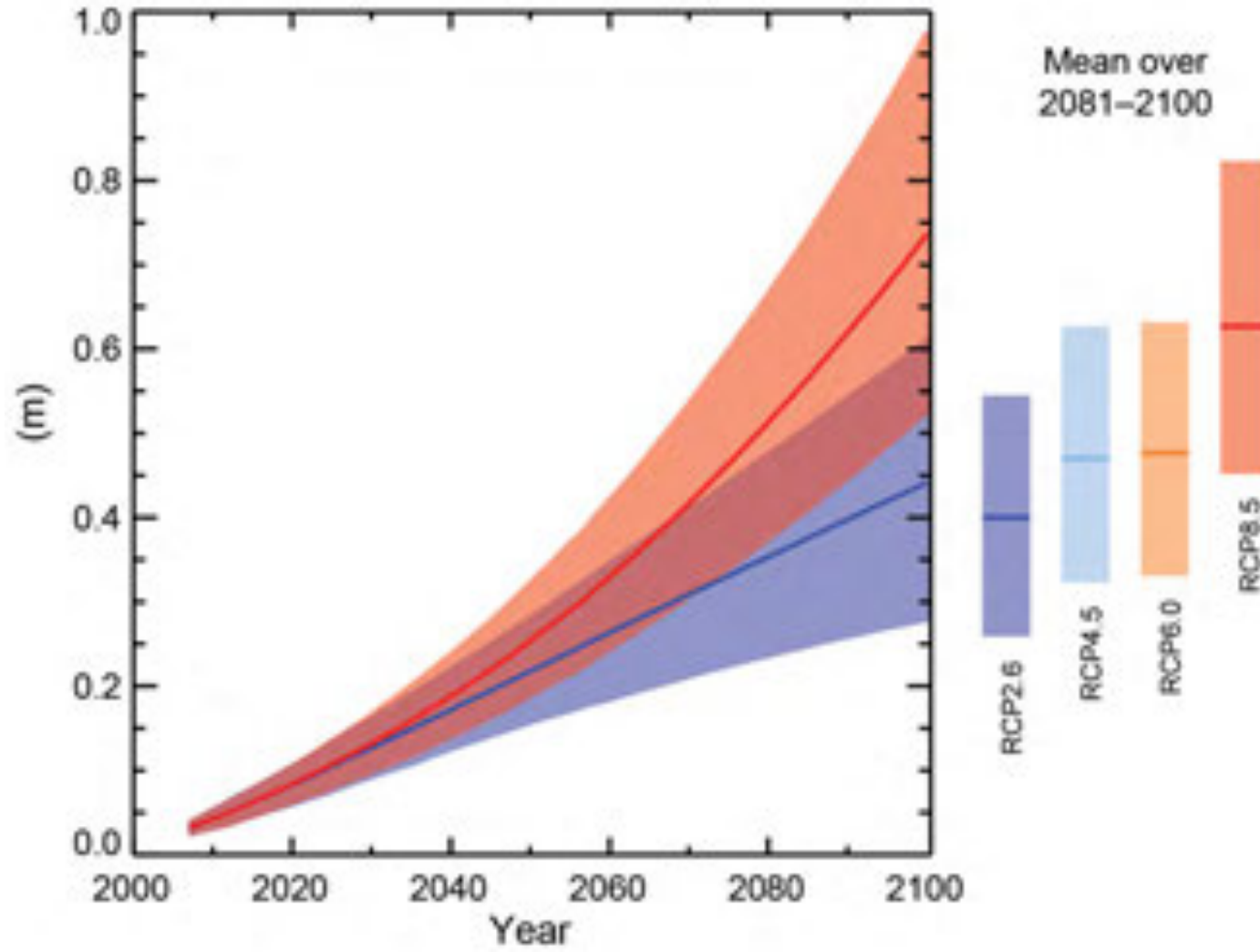
# Mapas de la media de los resultados de los modelos del CMIP5

All Figures © IPCC 2013



# Aumento del nivel medio del mar global

All Figures © IPCC 2013

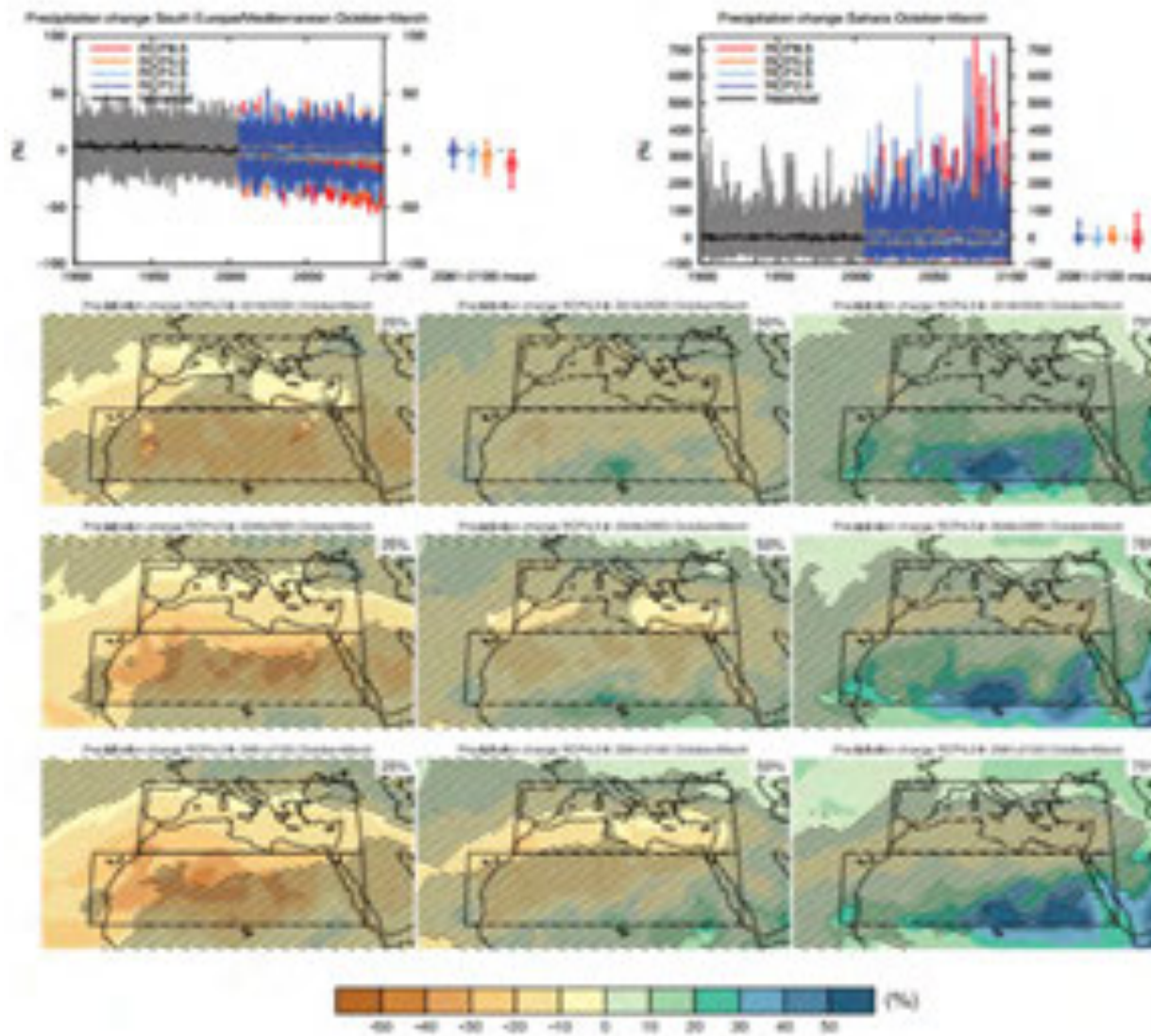


## Aumento del nivel medio del mar global



Emission scenario	Representative Concentration Pathway (RCP)	2100 CO <sub>2</sub> concentration (ppm)	Temperature Increase (°C)	Mean sea level rise (m)					
				2081-2100	2046-2065	2100	Scenario	2200	2300
Low	2,6	421	1,0 (0,3-1,7)	0,24 (0,17-0,32)	0,44 (0,28-0,61)	Low	0,35-0,72	0,41-0,85	0,50-1,02
Medium low	4,5	538	1,8 (1,1-2,6)	0,26 (0,19-0,33)	0,53 (0,36-0,71)	Medium	0,26-1,09	0,27-1,51	0,18-2,32
Medium high	6,0	670	2,2 (1,4-3,1)	0,25 (0,18-0,32)	0,55 (0,38-0,73)	High	0,58-2,03	0,92-3,59	1,51-6,63
High	8,5	936	3,7 (2,6-4,8)	0,29 (0,22-0,38)	0,74 (0,52-0,98)				

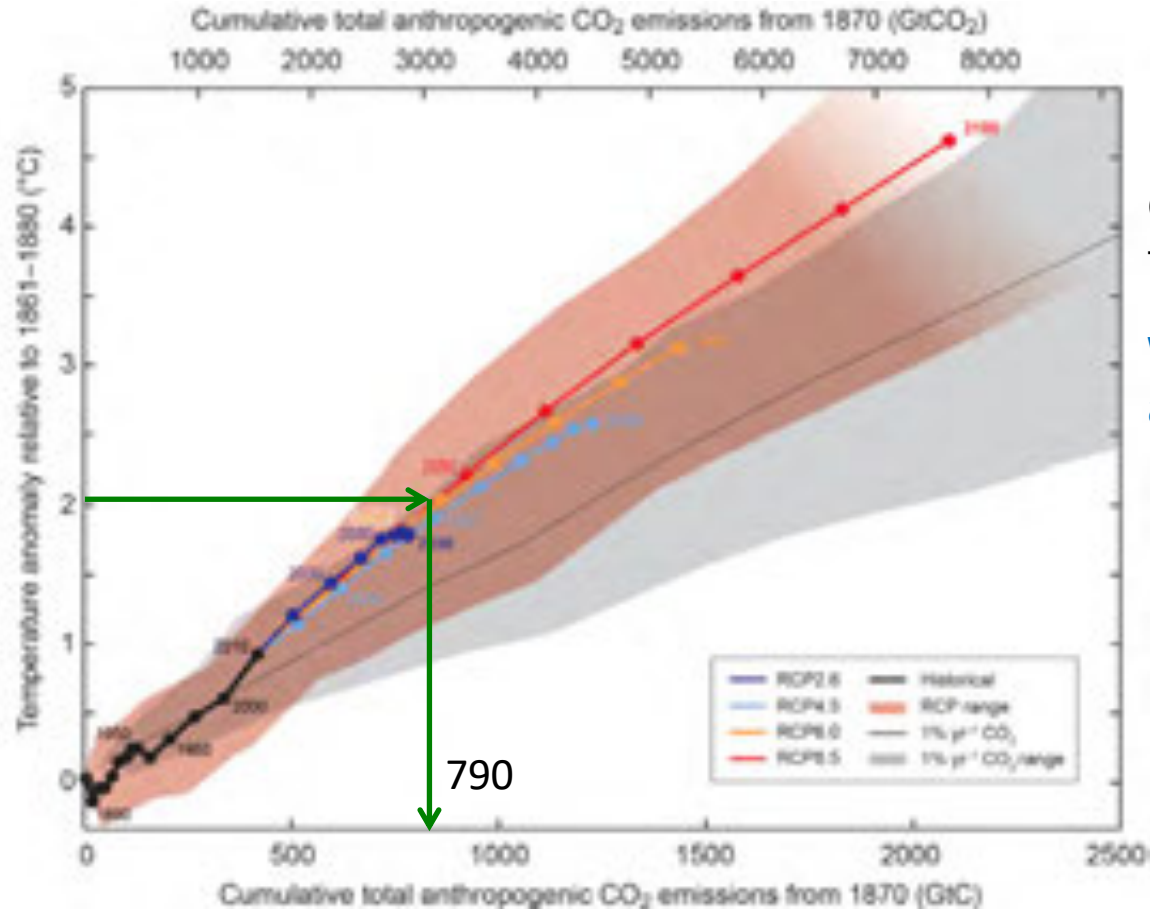




Series temporales de cambios en la precipitación relativos a 1986-2005 promediados en los puntos de la rejilla localizados en tierra en la región del sur de Europa/Mediterráneo

# Incremento de temperatura y emisiones de carbono acumuladas

All Figures © IPCC 2013

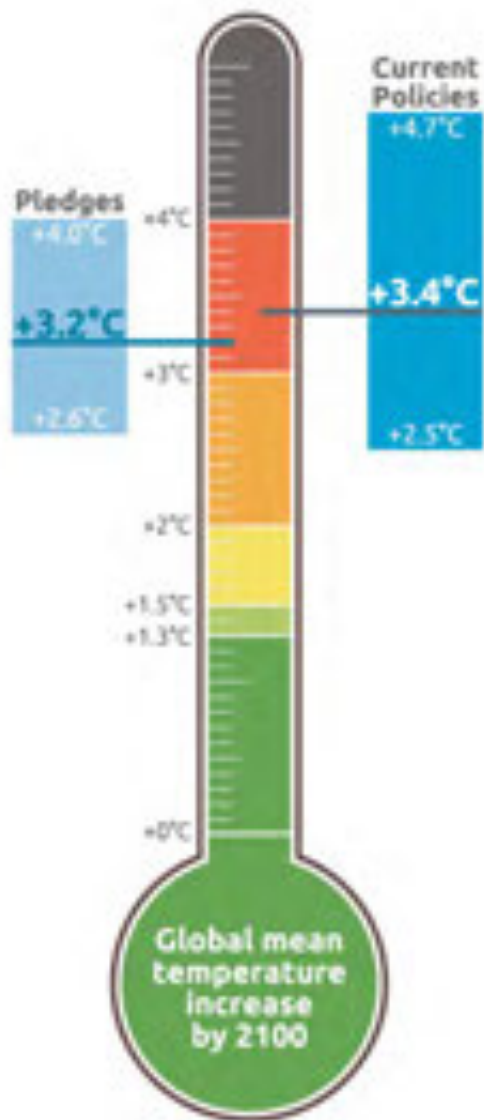


De 1870 a 2014,  
emisiones acumuladas  
totales:  $\approx 545$  GtC

Valor medio anual  
actual  $\approx 10$  GtC

**20-25 años para 2°C**

1000 GtC  $\rightarrow$  0.8°C-2,5°C



# CAT warming projections Global temperature increase by 2100

November 2017 Update

## 2100 WARMING PROJECTIONS

	CURRENT POLICIES	PLEDGES
2016	3.6°C	2.84°C
2017	3.4°C	3.16°C
Change	-0.2°C	+0.32°C

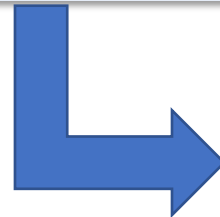


ntabria  
FUNDACIÓN ACCIÓN Y AMBIENTE

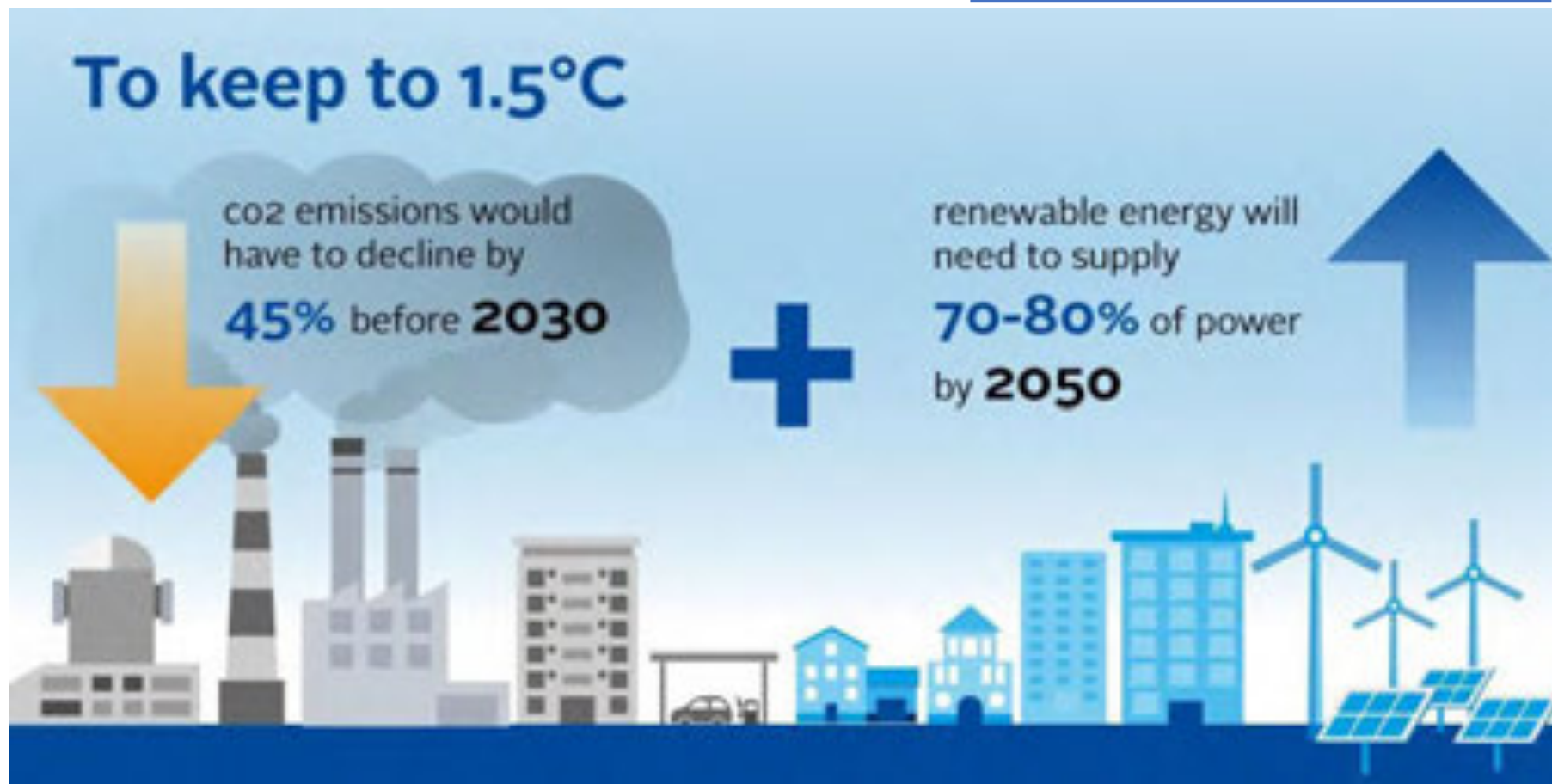


## El futuro del cambio climático

Las emisiones continuas de gases de efecto invernadero causarán un mayor calentamiento y nuevos cambios en todos los componentes del sistema climático. Para contener el cambio climático, será necesario reducir de forma sustancial y sostenida las emisiones.



**Más impactos**  
**Mayores riesgos**  
**Adaptación-Mitigación**  
**Nuevas oportunidades**





- 1. Cambios observados en el sistema climático**
- 2. El futuro del cambio climático**
- 3. Ciudades, territorio y emisiones**
- 4. Ciudades, territorio y riesgos**
- 5. Conclusiones**

## Evolución de las emisiones de GEI en España 1990-2017



Las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a nivel nacional se estiman para el año 2017 en **340,2 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>-eq.** El nivel de emisiones brutas totales se sitúa en un **+17,9%** respecto a 1990 y un **-23%** respecto a 2005.

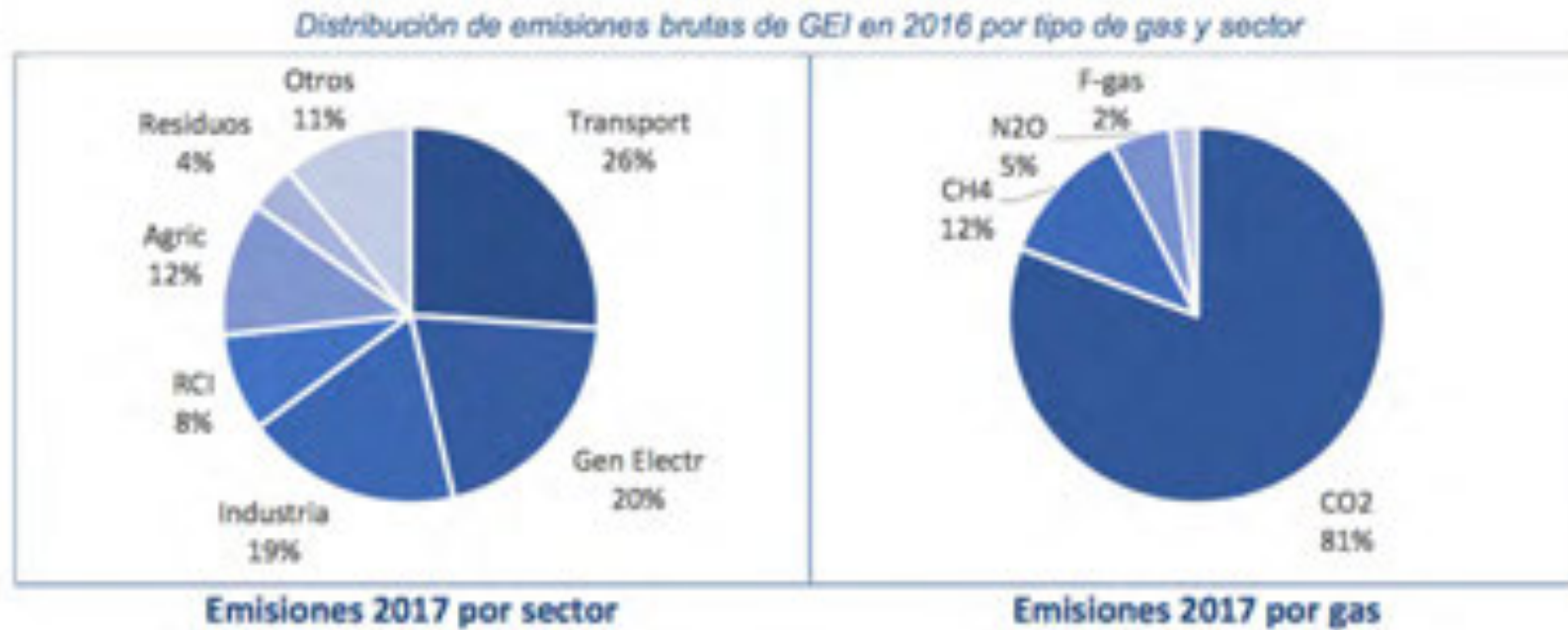


Fuente: MITECO, 2019

## Distribución sectorial de las emisiones de GEI en España 1990-2017



En 2017 el sector con mayor nivel de emisiones fue el del transporte (26%) seguido de la generación de electricidad (20%), las actividades industriales (19%) y la agricultura (12%). Por gases, el CO<sub>2</sub> supuso un 81% de las emisiones totales de GEI, seguido del metano (12%).



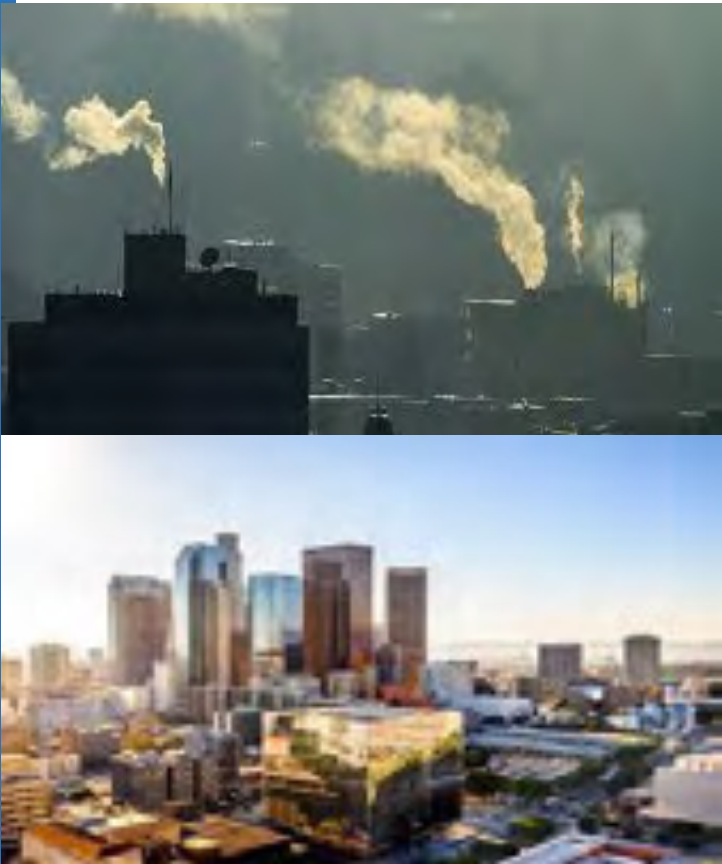
Fuente: MITECO, 2019





## Ciudades, asentamientos de población y emisiones de GEI

El consumo energético y la producción de GEIs proviene fundamentalmente de asentamientos urbanos, por lo que el papel de la ciudades y zonas urbanas en el cambio climático es cada vez mayor

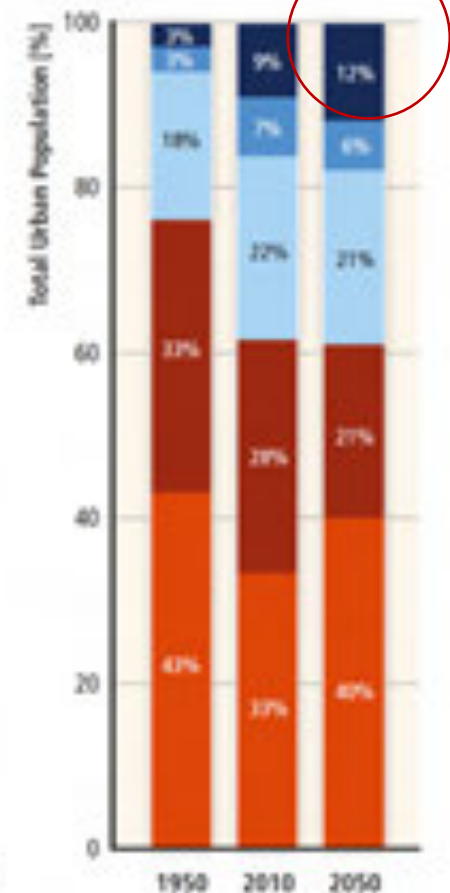
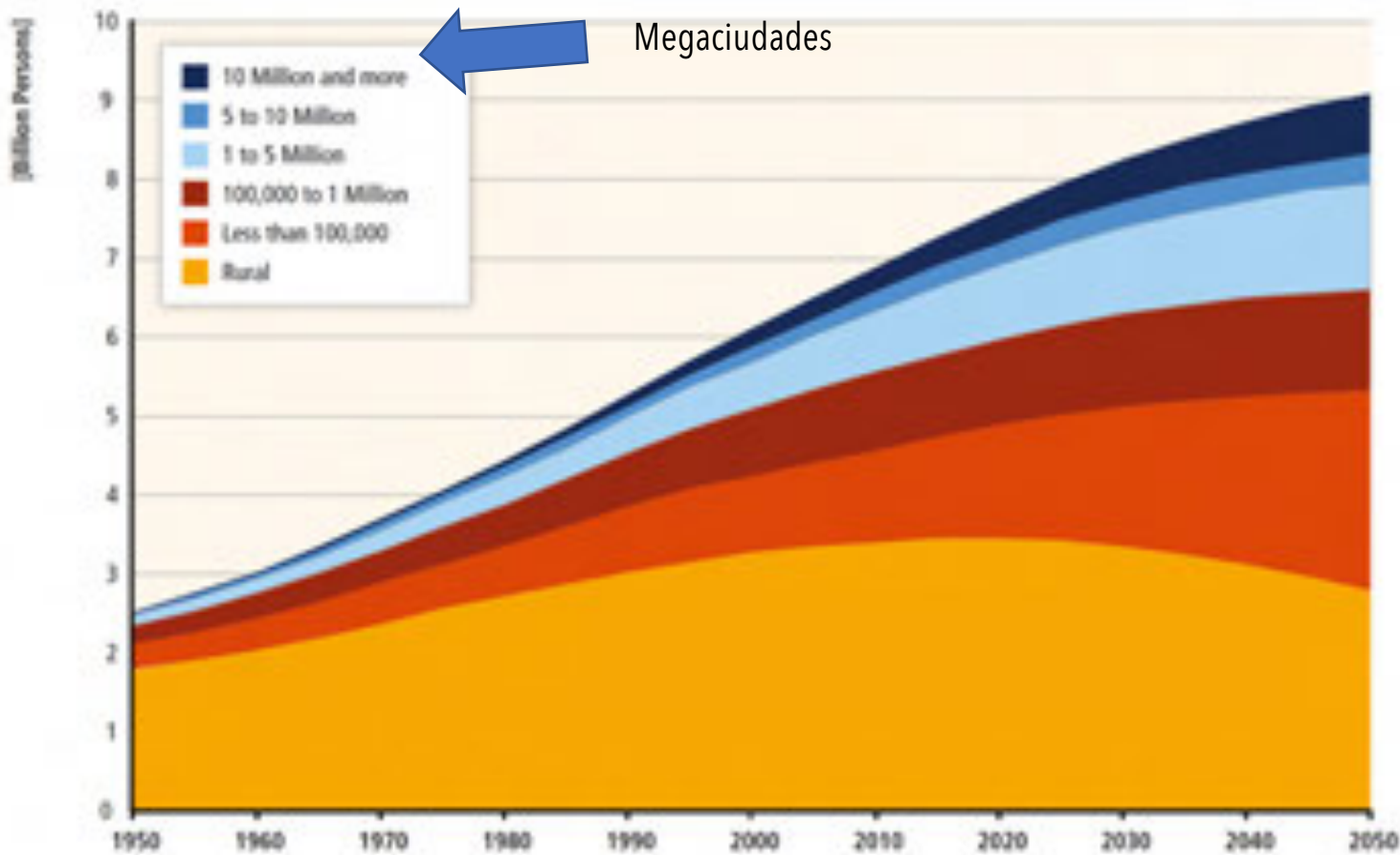


- Las ciudades generan entre un 37%-49% de las emisiones globales de GEIs ( $\text{CO}_2$ ,  $\text{CH}_4$ ,  $\text{N}_2\text{O}$ ,  $\text{SF}_6$ ) (2000)
- Las infraestructuras urbanas demandan más del 70% del consumo global de energía

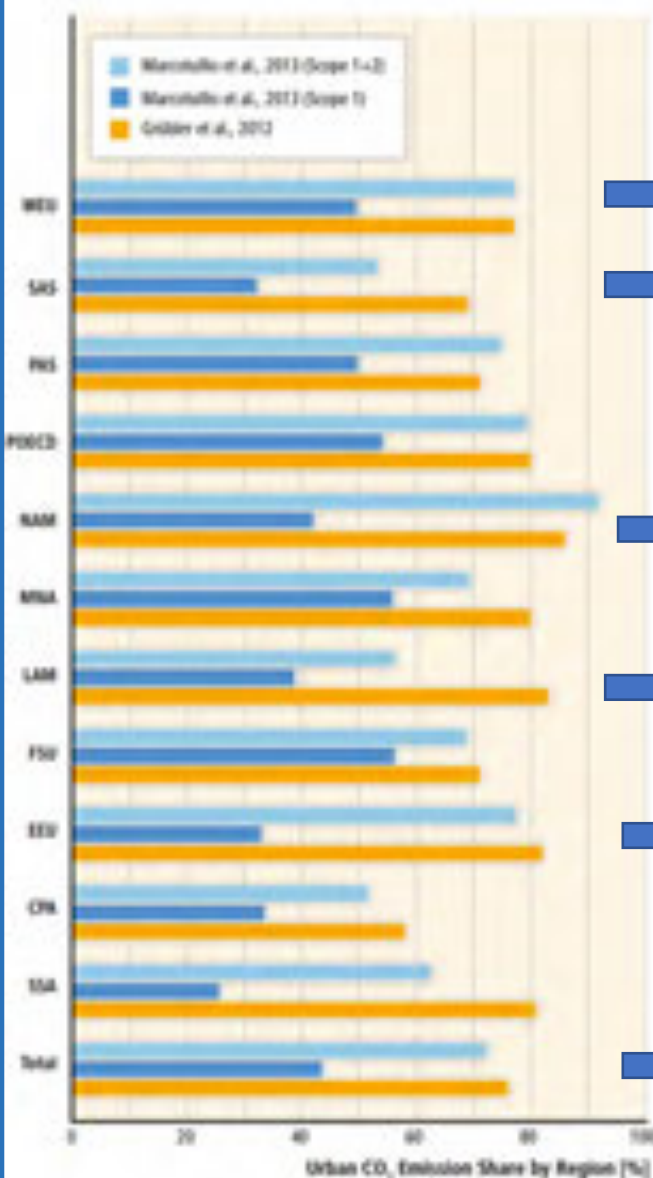


## Tendencias en la dinámica de la población urbana

En general, la urbanización ha conducido a al crecimiento de las ciudades de todo tipo de tamaños  
Reducciones localizadas en ciudades que han pasado por procesos de des-industrialización



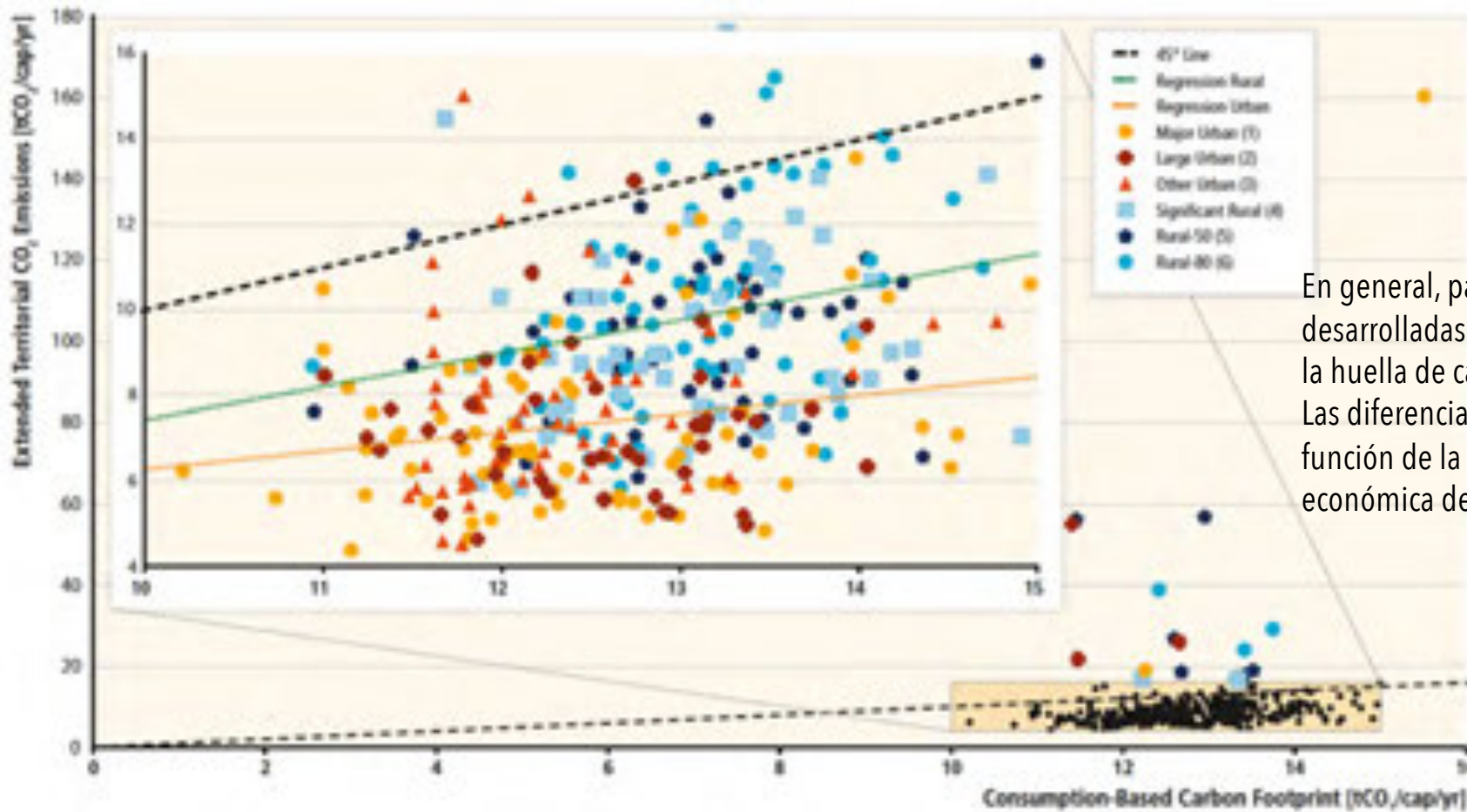
## Proporción de emisiones globales de origen urbano



- Estimaciones del porcentaje de contribución de las ciudades a las emisiones de CO<sub>2</sub> asociadas al uso de la energía (entre el 44% y el 77%, asociando a las zonas urbanas toda la producción de centrales térmicas) (Datos: 2000)

# Emisiones y huella de carbono por habitante en asentamientos de población:

354 asentamientos urbanos y rurales de Inglaterra



En general, para ciudades muy desarrolladas las emisiones son inferiores a la huella de carbono. Las diferencias pueden producirse en función de la estructura y actividad económica de la ciudad

Incluye las emisiones de bienes y servicios de la cadena de los suministros consumidos en los asentamientos

# Tendencias/proyecciones futuras de desarrollo urbano e implicaciones para las emisiones

---



- ¿Qué implicaciones tendrá el crecimiento de la población y especialmente de su aglomeración en entornos urbanos sobre las emisiones futuras?
- ¿Qué implicaciones tendrá el aumento de superficie urbana en términos de incremento de la exposición y vulnerabilidad frente al cambio climático?
- ¿Qué implicaciones tendrá el aumento de superficie urbana en términos del desarrollo de nuevas infraestructuras y cuál será su efecto sobre las necesidades de consumo energético y de emisiones?

## Factores que condicionan las emisiones de origen urbano



- Los factores de la geografía económica y la renta
- Los factores sociodemográficos
- La tecnología disponible
- Las infraestructuras y la configuración urbana

En general, las ciudades tienen poco control sobre los factores que más incidencia tienen sobre las emisiones



## Configuración urbana e infraestructuras: incidencia sobre las emisiones de GEIs



Factores esenciales que afectan las emisiones:

Infraestructuras:

- Construcción
- Uso y operación
- Desmantelamiento

Configuración urbana:

- Densidad
- Mix de usos del suelo
- Conectividad
- Accesibilidad

	Rangos	
	High Carbon	Low Carbon
Density		
Land Use		
Connectivity		
Accessibility		



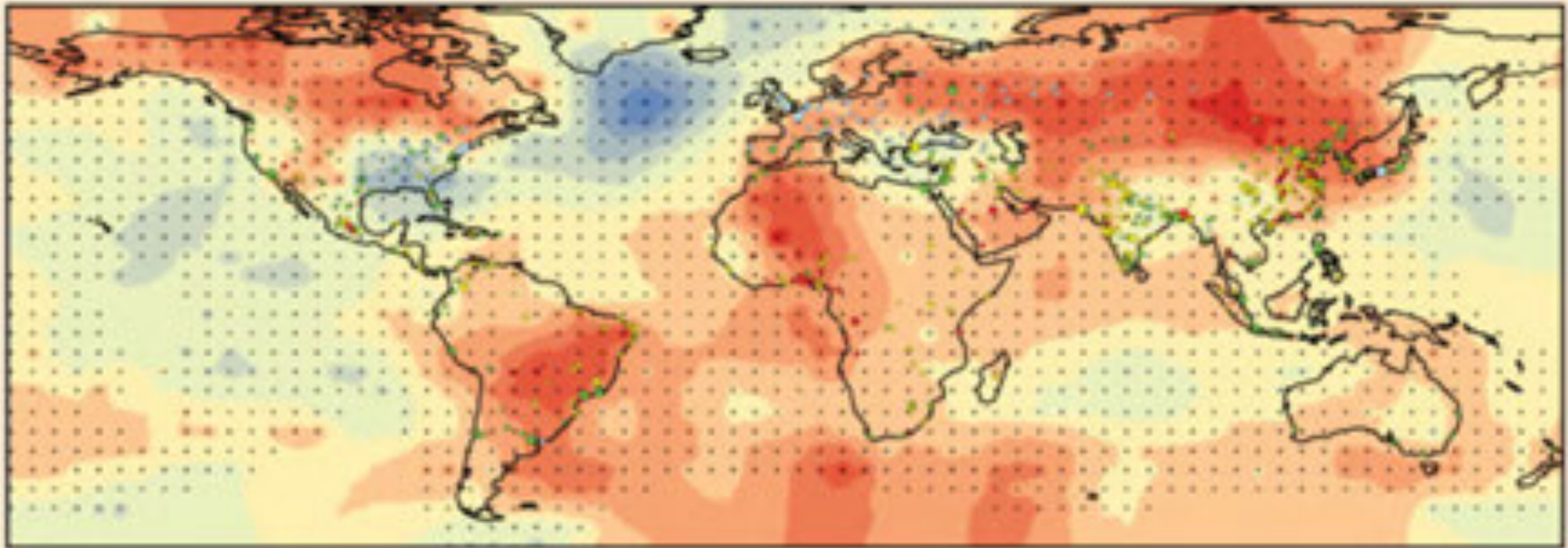
- 1. Cambios observados en el sistema climático**
- 2. El futuro del cambio climático**
- 3. Ciudades, territorio y emisiones**
- 4. Ciudades, territorio y riesgos**
- 5. Conclusiones**



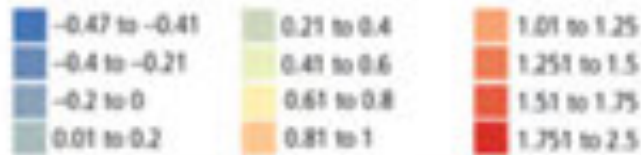


Distribución global y regional de la localización de Aglomeraciones urbanas con más de 750.000 habitantes proyectadas para 2025

a) Large urban agglomerations 2010 with observed climate change, trend period 1901–2012



Trend period 1901–2012 (°C over period)



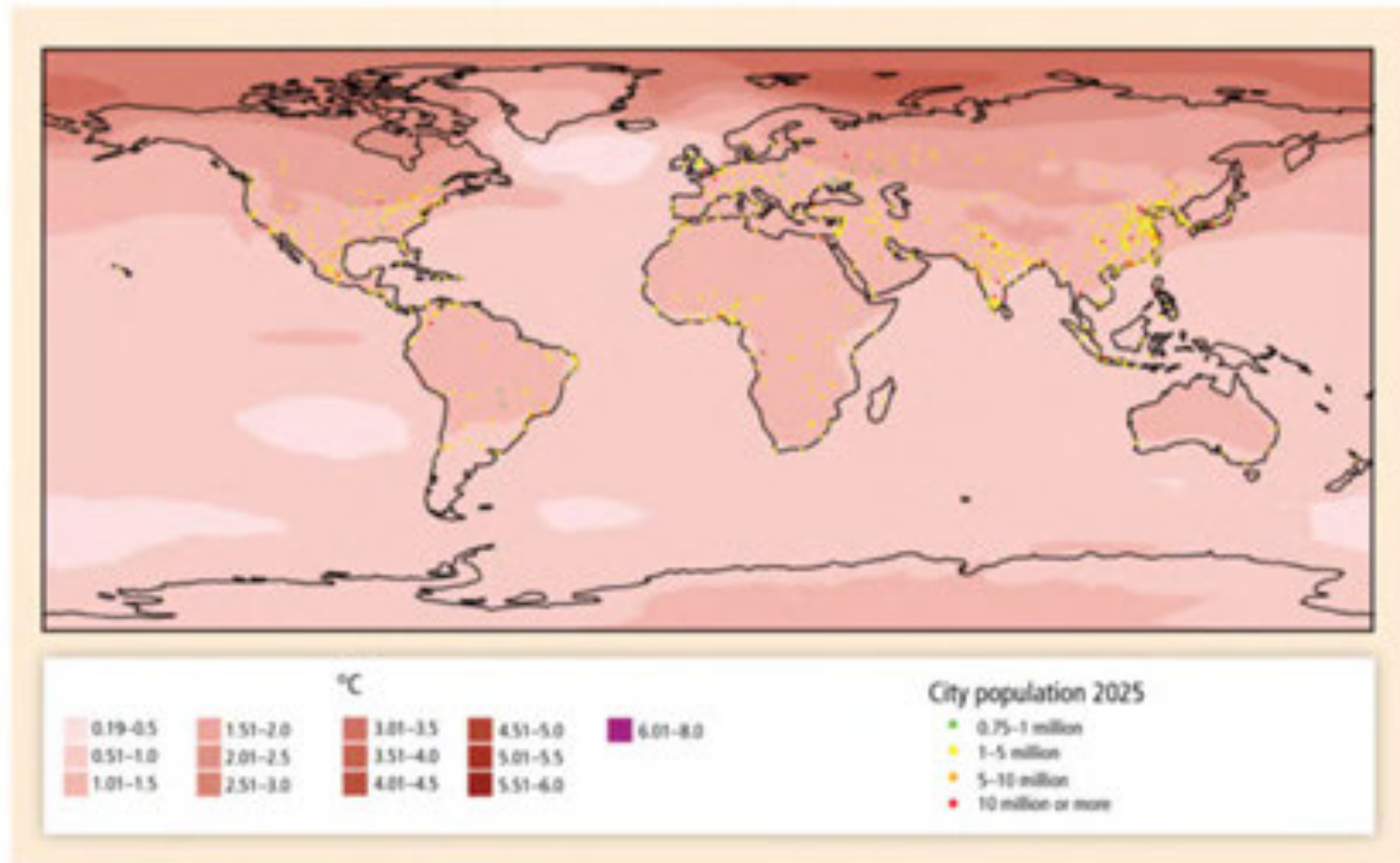
City population 2010



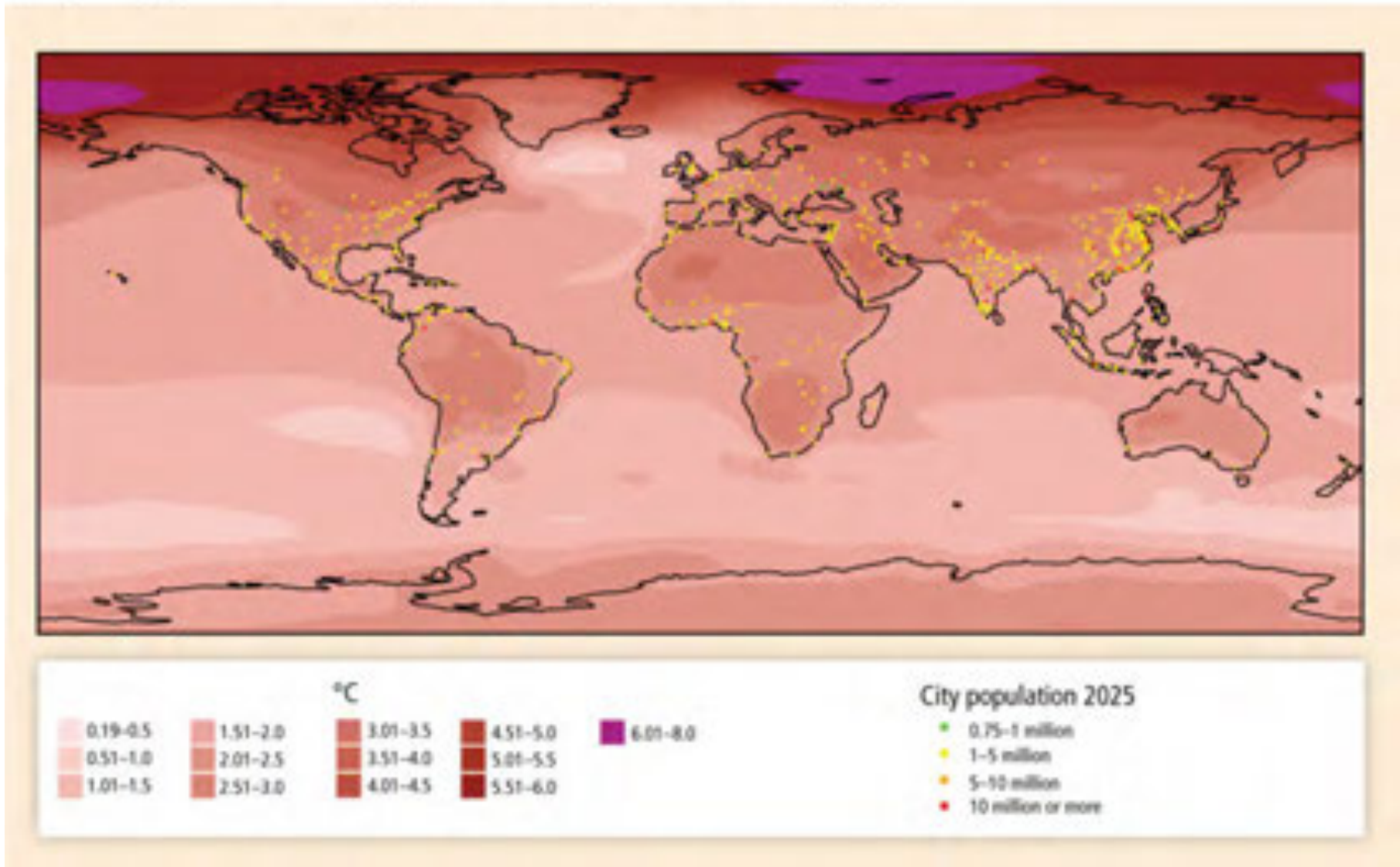
City population growth rate 1970–2010



(b) Large urban agglomerations 2025 with projected climate change for the mid-21st century using RCP2.6

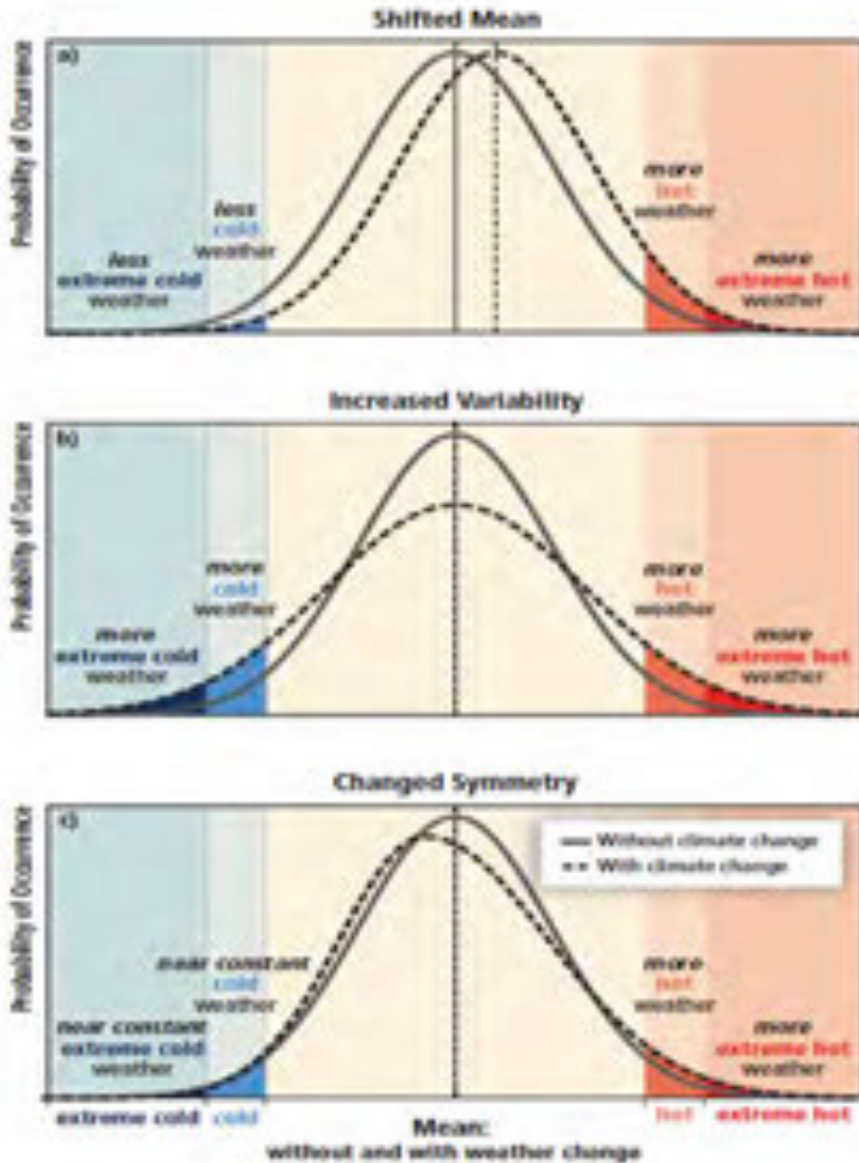


(c) Large urban agglomerations 2025 with projected climate change for the mid-21st century using RCP8.5

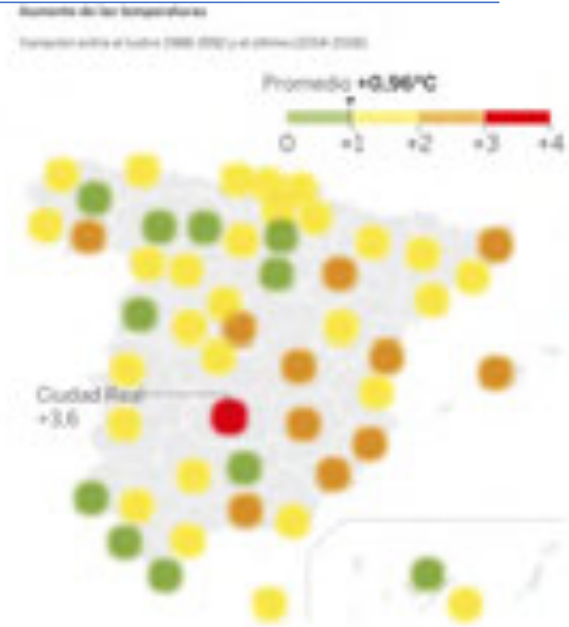




# Cambios en la temperatura



- Media
- Extremos



EL PAÍS

## La temperatura en las ciudades españolas ha subido el doble que la media mundial en 50 años

El cambio climático afecta de forma desigual a las capitales españolas. Los mayores incrementos de temperatura se han producido en la mitad este del país, con subidas de más de 2º

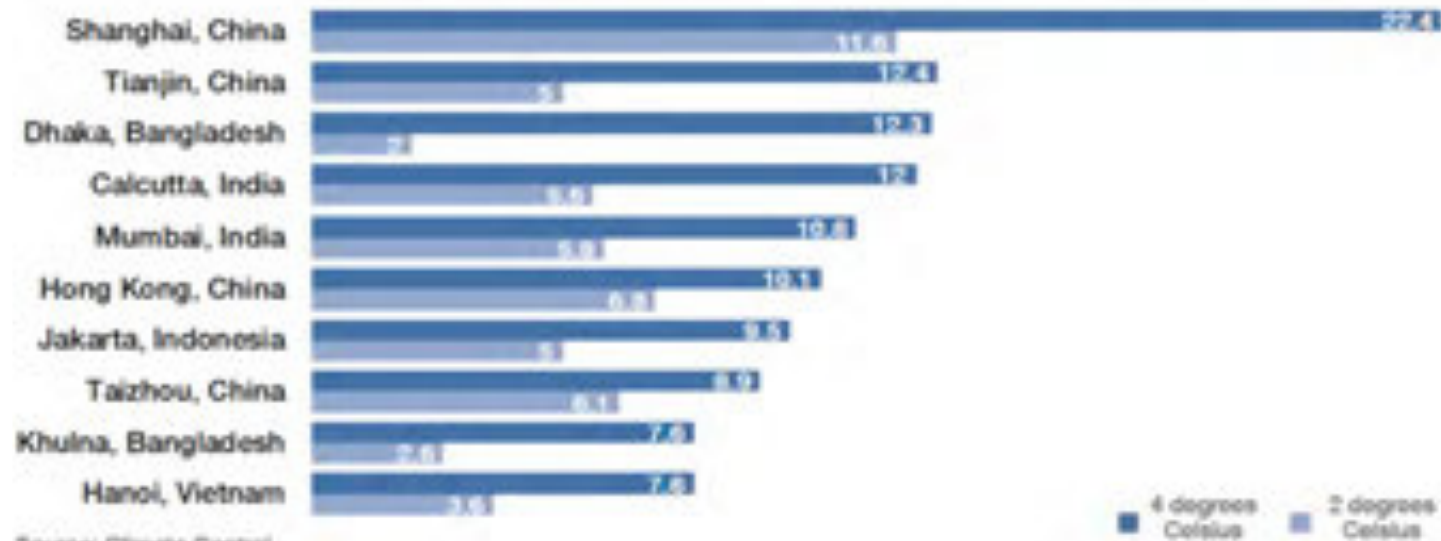
Fuente. Observatorio de la Sostenibilidad





## Which cities are most in danger from rising sea levels?

Total 2010 population (millions) below median locked-in sea level rise, based on different warming levels



Source: Climate Central



## Inundación urbana

- Extremos de precipitación
- Extremos de caudal

## Inductores de riesgo geológico

- deslizamientos



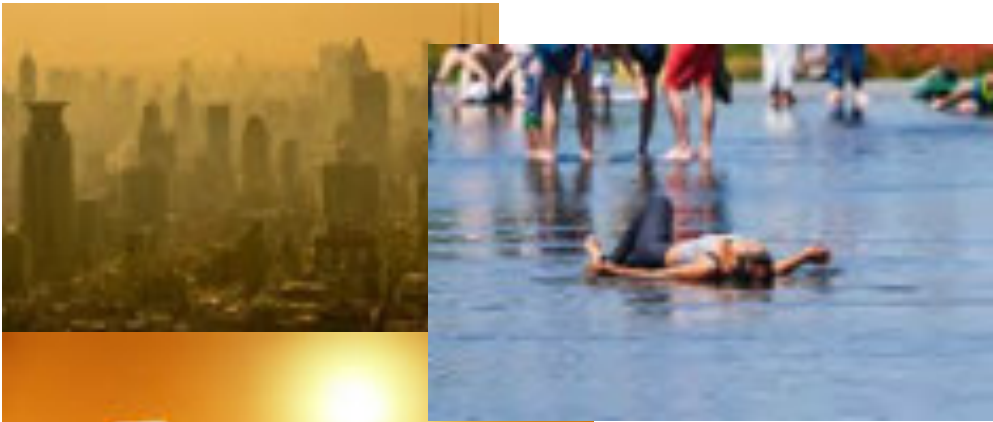


## Inundación y erosión costera

- Aumento del nivel medio del mar
- Marea meteorológica
- Oleaje







Sequía  
Olas de calor  
Incendios  
Falta de abastecimiento de agua  
Cortes en el suministro eléctrico

10 años de I+D+



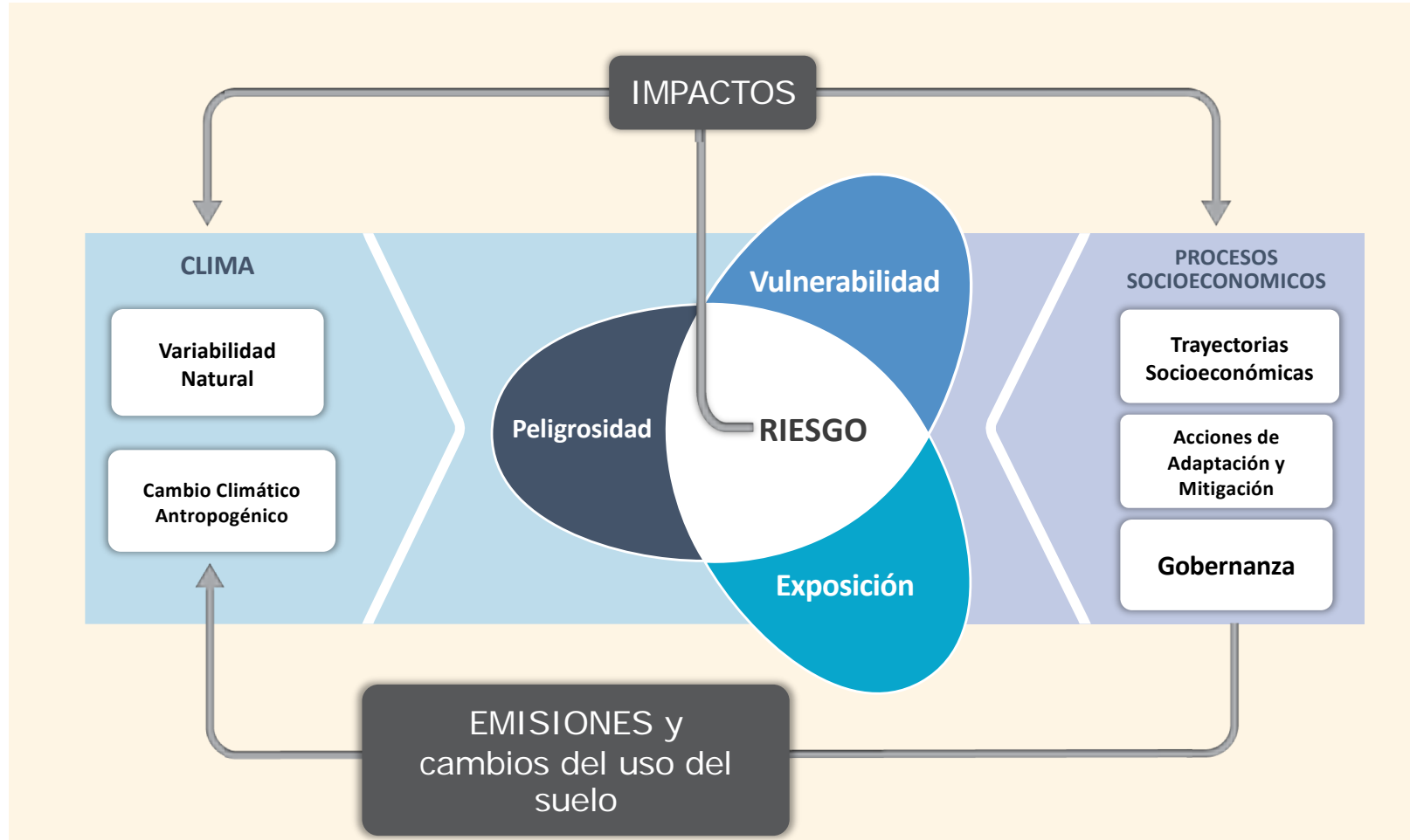
# CLIMATE CHANGE THREATENS HUMAN HEALTH

## SALUD





### COMPONENTES DEL RIESGO





**Baja exposición y baja vulnerabilidad**



**Alta exposición y vulnerabilidad media**



**Alta exposición y alta vulnerabilidad**



## CAMBIOS EN LA EXPOSICIÓN



La Manga 50'



Benidorm 60'



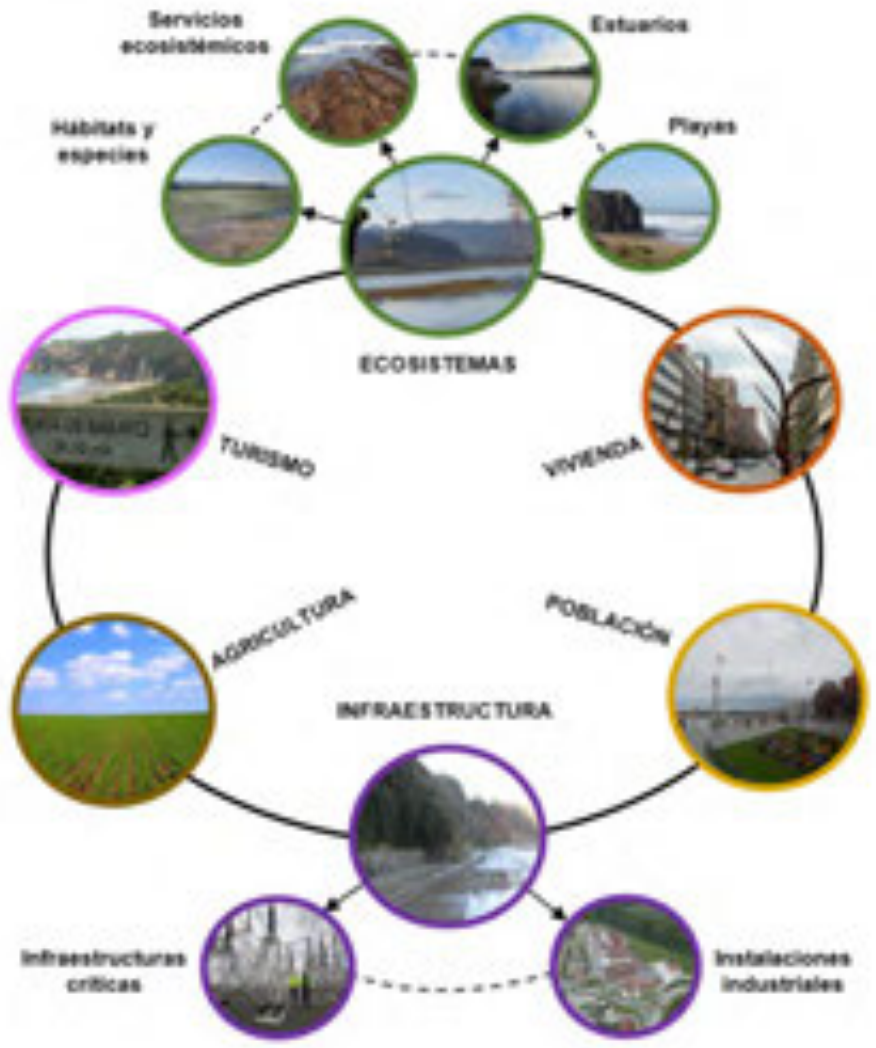
La Manga hoy



Benidorm hoy

**Costa Mediterránea Española: 1er km – 40% urbanizado**

# Marco del Análisis



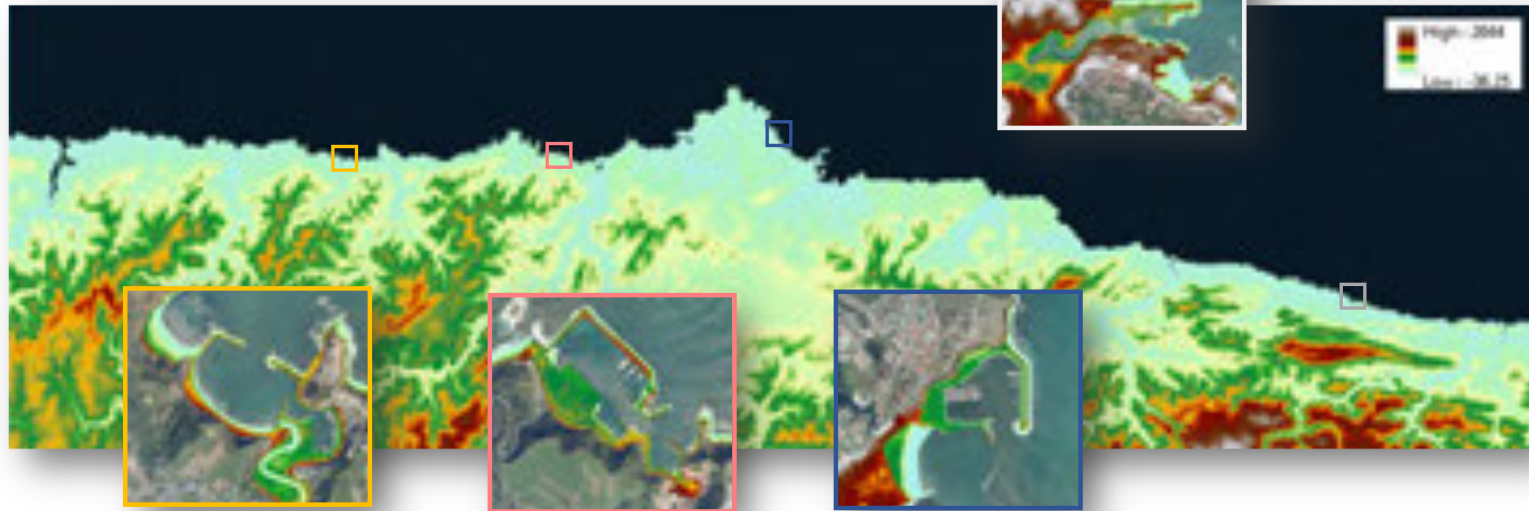




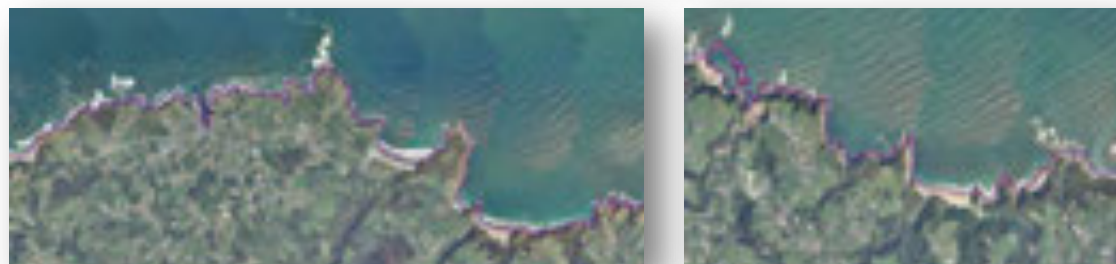


## MODELO DIGITAL DE TERRENO (MDT) DE ALTA RESOLUCIÓN

LiDAR 5 m IGN



Digitalización  
de defensas  
costeras



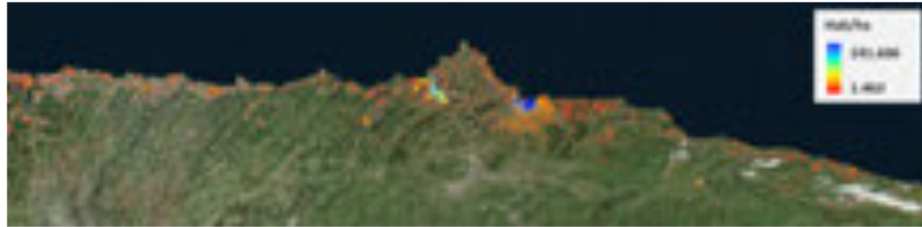
Línea de costa  
de alta  
resolución



**BASES DE DATOS SOCIOECONÓMICAS**

SADEI  
 CONSEJERÍAS  
 JRC  
 MAGRAMA  
 IGN  
 FBBVA

**POBLACIÓN**



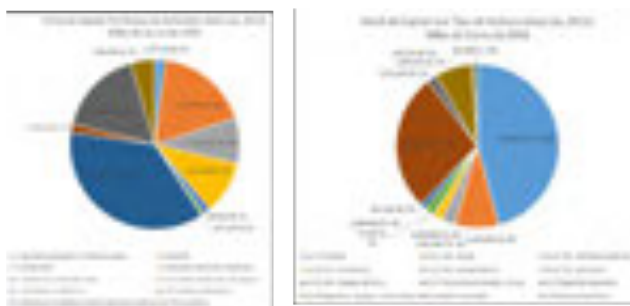
**VANE**



**RENTA P.C. Y VAB**

Municipio	2008	2009	2010	2011	2012
Alfoque	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Alfoque	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Alfoque	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Alfoque	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Alfoque	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Alfoque	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200

**STOCK DE CAPITAL**



**VIVIENDAS**

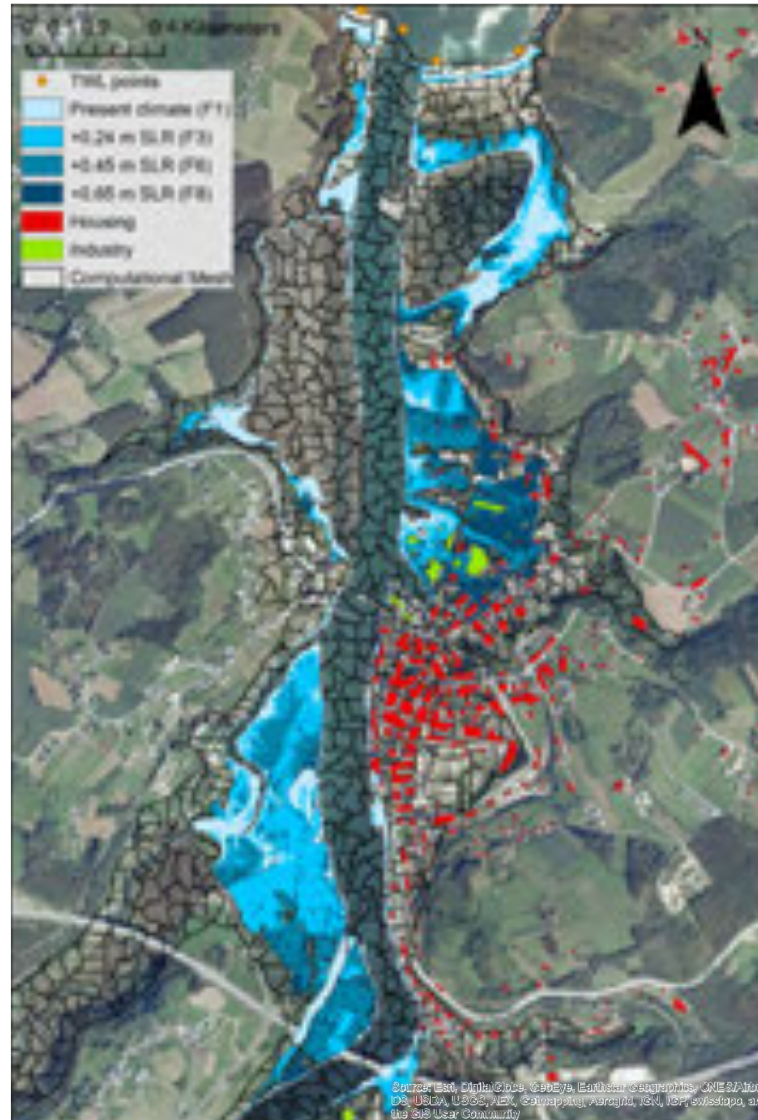


**INFRA CRÍTICAS**



**INDUSTRIA**





## BASE



E1: T=100 años

## HORIZONTE 2050



E3: T=100 años + ANMM=0.24 m

## HORIZONTE 2100



E5: ANMM=1 m



E8: T=100 años + ANMM=0.65 m

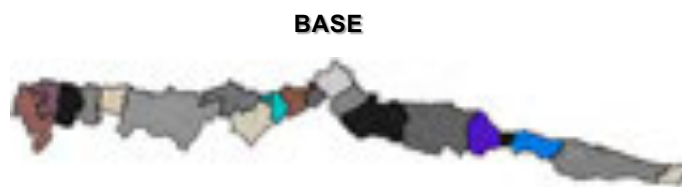


Hectáreas de suelo inundadas

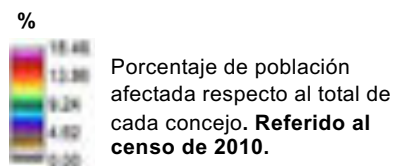
T: periodo de retorno del evento extremo considerado  
ANMM: Aumento del Nivel medio del Mar



## Población afectada



**Escenario 1.- CLIMA PRESENTE:**  
Tr1=100, S0



### REFERENCIA 2050



**Escenario 3.- HORIZONTE= 2050:**  
Tr1=100 + SLR1= 0.24 m, S1

### REFERENCIA 2100

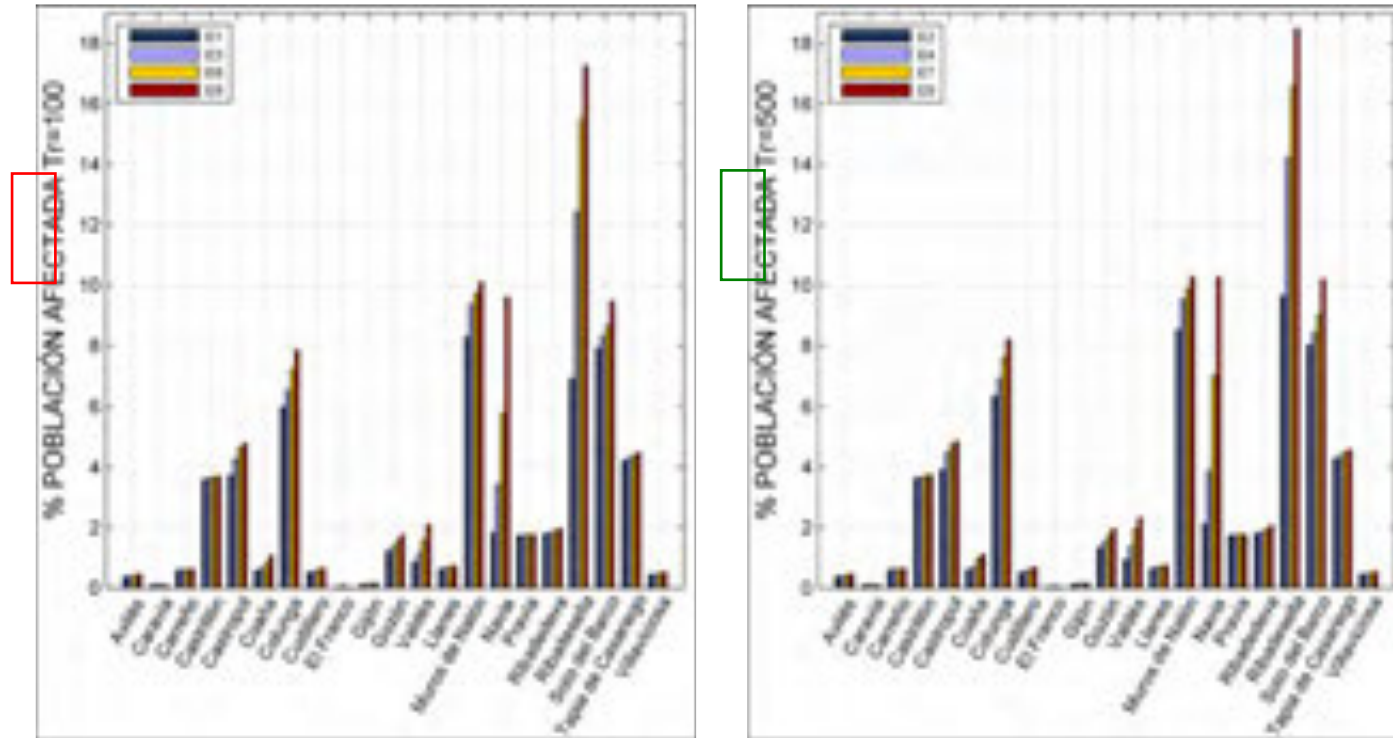


**Escenario 5.- HORIZONTE= 2100:**  
SLR4= 1 m, S0



**Escenario 8.- HORIZONTE= 2100:**  
Tr1=100 + SLR2= 0.65\*\* m, S0

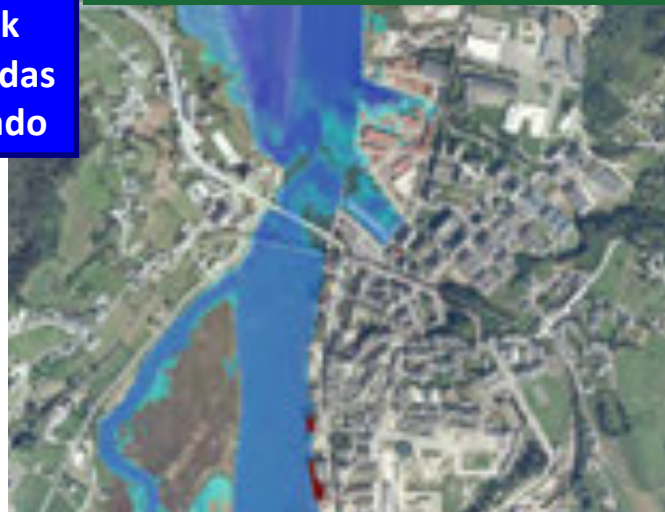
\*\* : valor medio del RCP8.5 en la costa asturiana modificado localmente con Slangen et al. (2014)



NAVIA

Stock  
Viviendas  
afectado

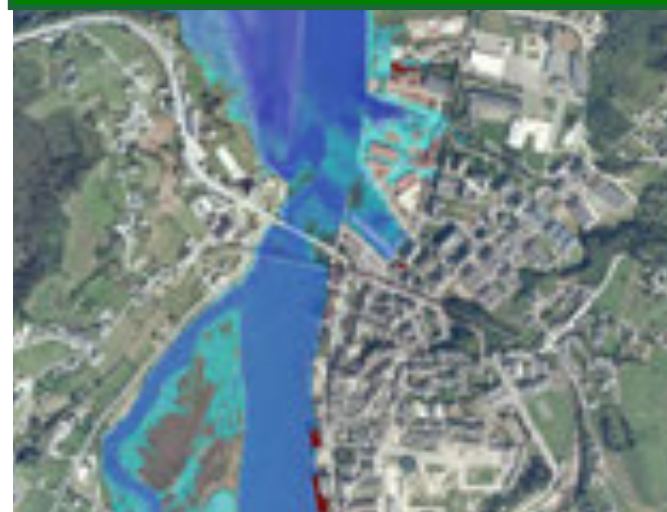
Escenario 1.- CLIMA PRESENTE Tr=100



Escenario 9.- LARGO PLAZO SLR=1.5 m



Escenario 4.- MEDIO PLAZO SLR=0.24 m + Tr=100



Escenario 11.- LARGO PLAZO SLR=0.65 m + Tr=100

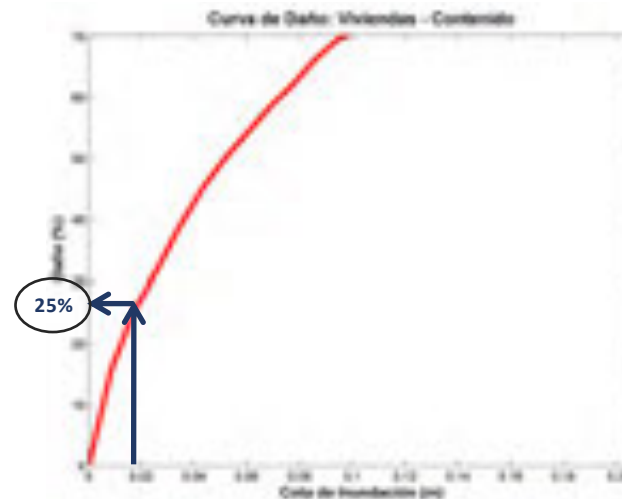
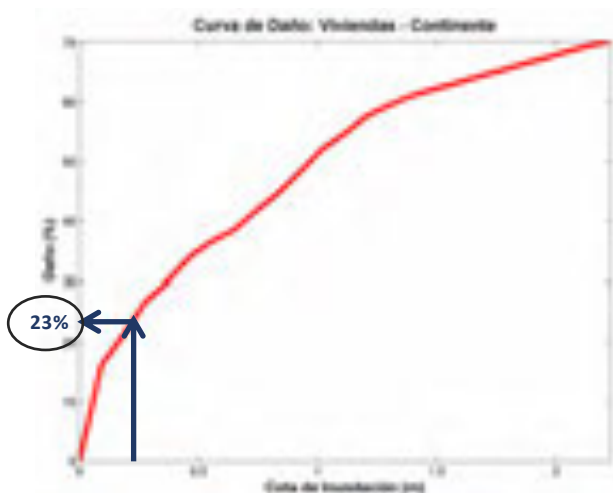
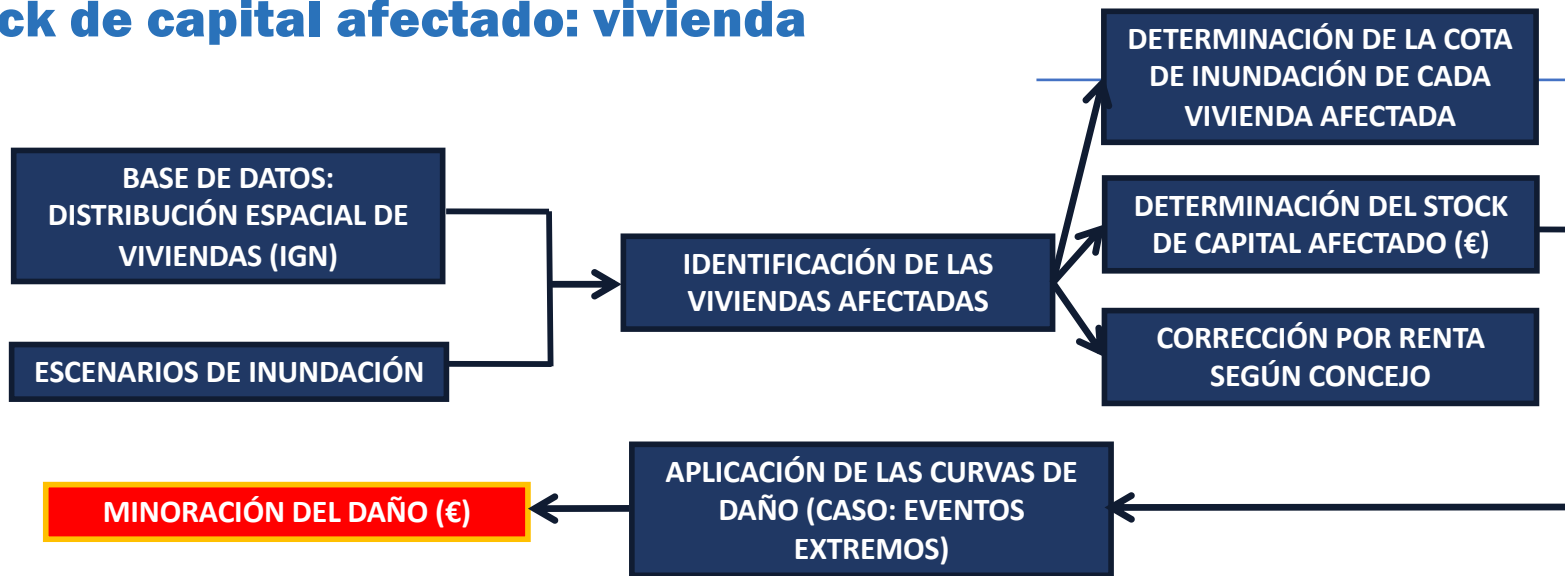


Edificios Afectados

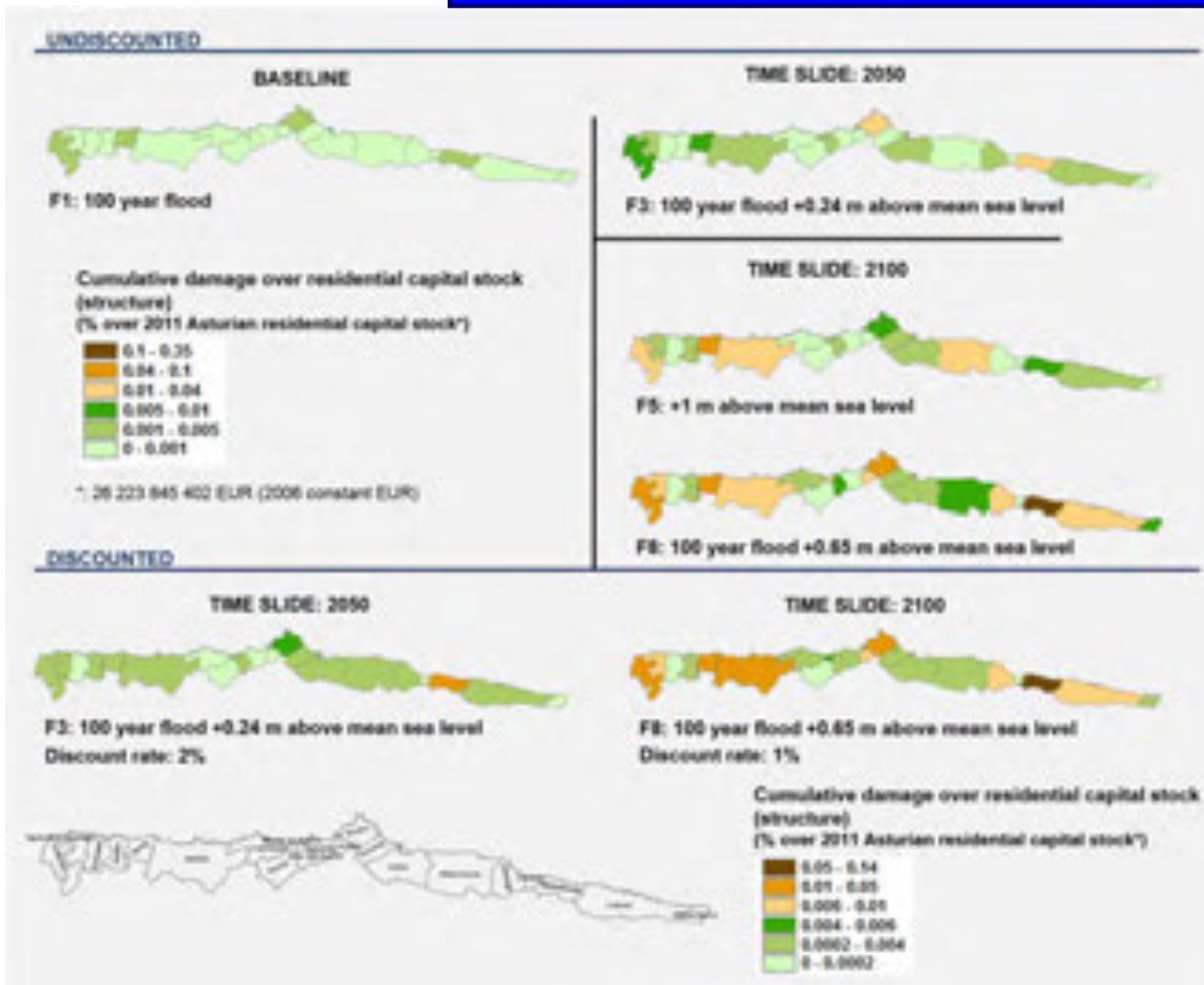




# Stock de capital afectado: vivienda



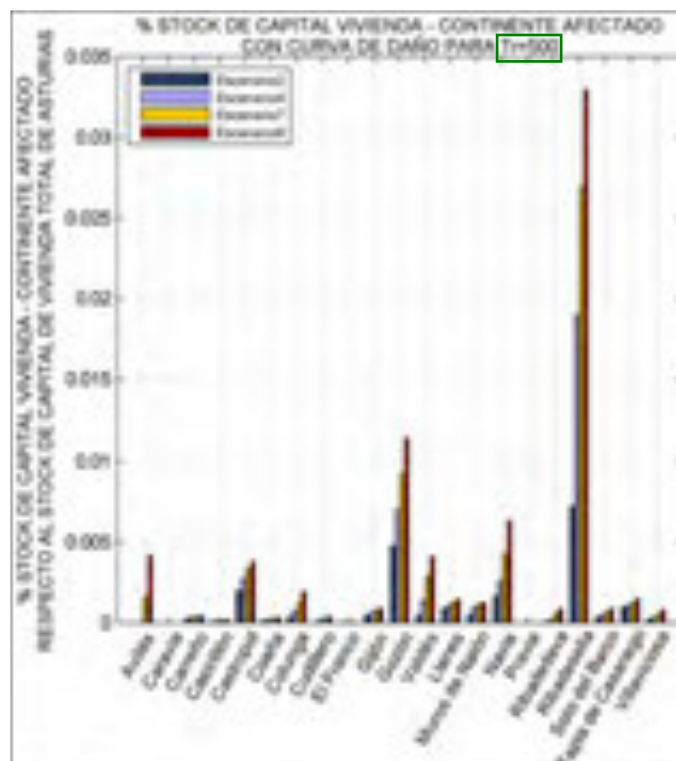
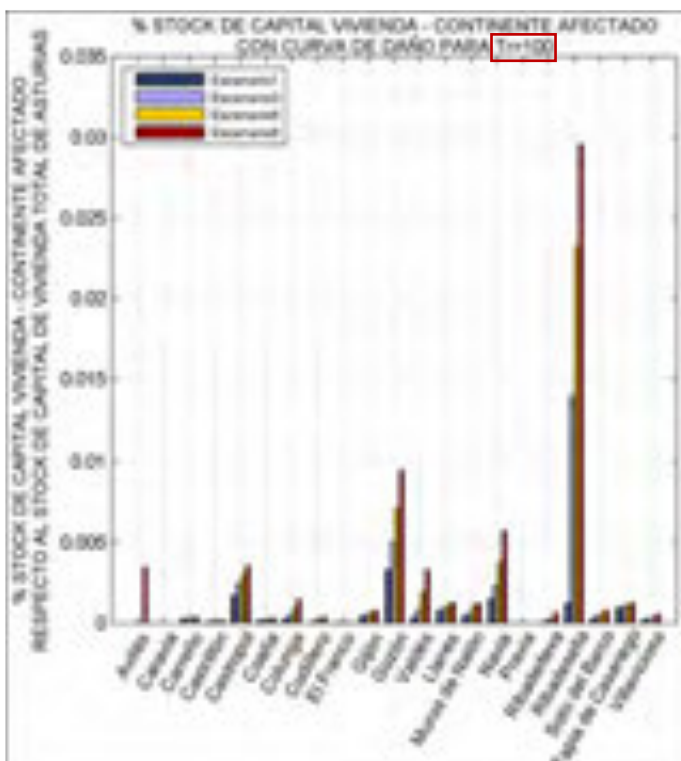
STOCK DE CAPITAL DE VIVIENDA AFECTADO - CONTINENTE



## STOCK DE CAPITAL DE VIVIENDA AFECTADO - CONTINENTE



### % STOCK DE CAPITAL DE VIVIENDA – CONTINENTE AFECTADO POR CONCEJO

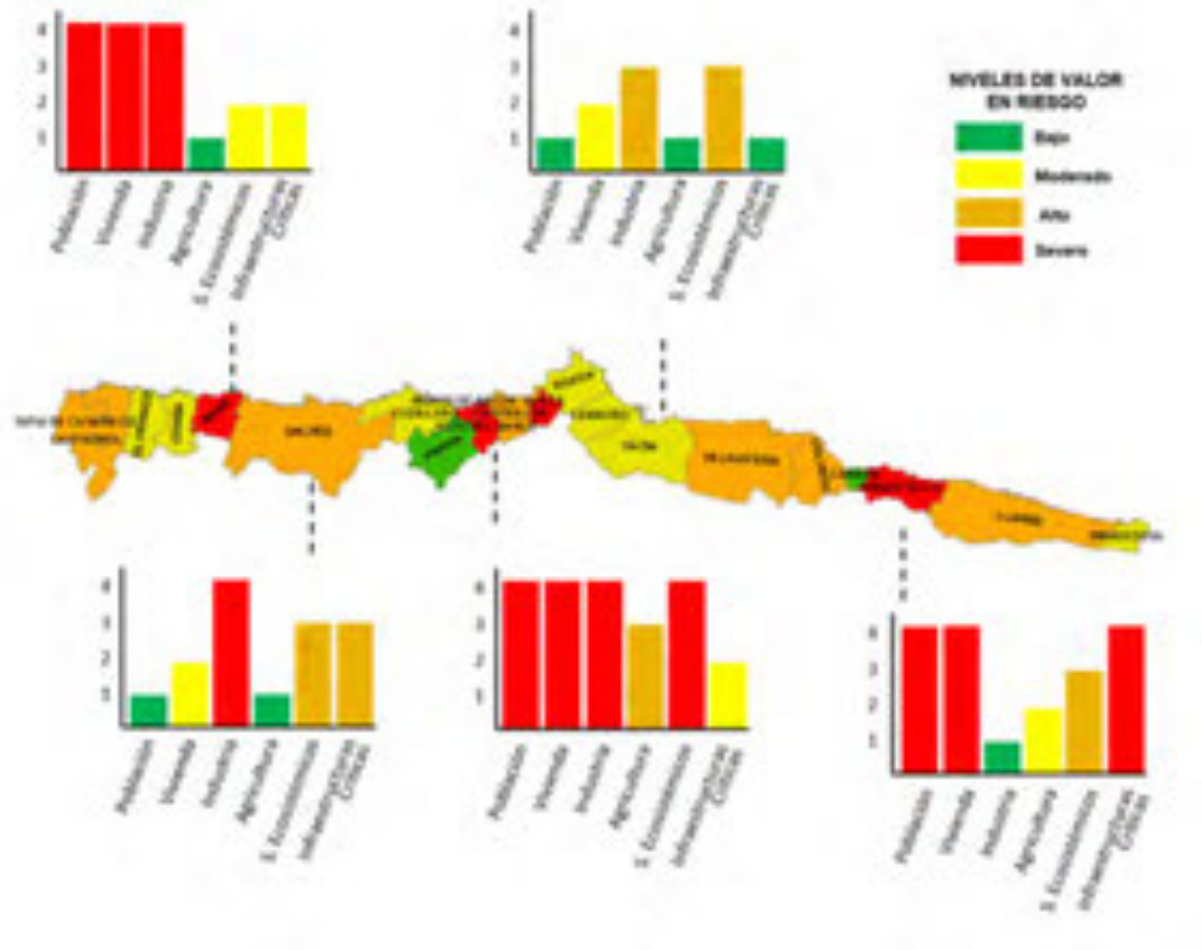




# Análisis integrado

**RIESGO INTEGRADO PARA  $Tr=100 + SLR=0.65^* m$   
(RCP8.5) a 2100**

\*: valor medio en Asturias  
modificado localmente





- 1. Cambios observados en el sistema climático**
- 2. El futuro del cambio climático**
- 3. Ciudades, territorio y emisiones**
- 4. Ciudades, territorio y riesgos**
- 5. Conclusiones**



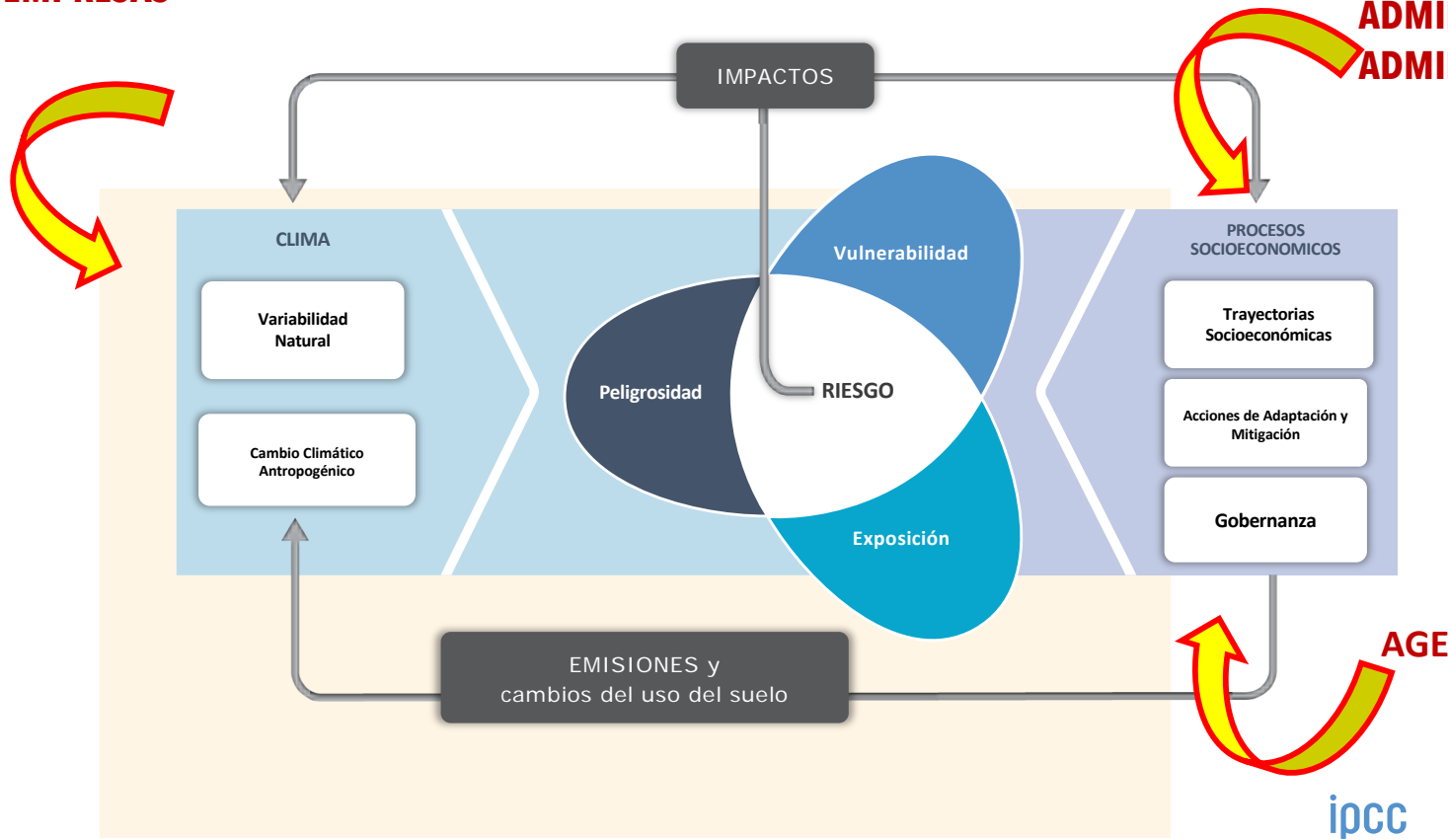
- >64% de la población mundial vivirá en ciudades en 2050, generando un incremento significativo de la demanda de energía para infraestructuras
- La implantación de nuevas políticas para infraestructuras y usos del suelo podría reducir las emisiones de GEIs entre un 20-50% en 2050 (IPCC, 2015)

# La gestión del territorio y de los asentamientos urbanos juega un papel primordial en la mitigación y en la adaptación al cambio climático



**ADMINISTRACIONES  
EMPRESAS**

**ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS  
ADMINISTRACIONES LOCALES**



IX CIOT 2019

Congreso Internacional de  
Ordenación del Territorio  
9th International Congress for  
Spatial Planning

frontera

Cantabria  
15, 16 y 17 de marzo de 2019



"Planificación y gestión integrada como respuesta"

# IHCantabria

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

I+D+i para un desarrollo sostenible

## CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA, TERRITORIO Y CIUDADES

Iñigo J. Losada  
Director de Investigación

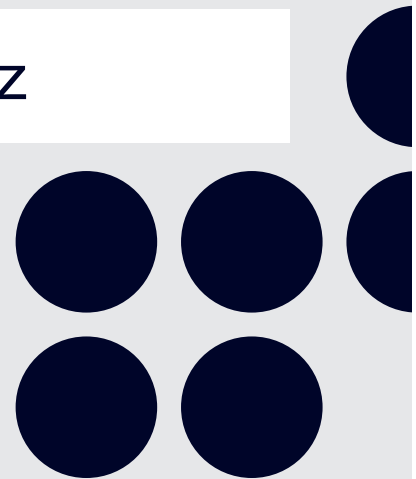
14 DE MARZO, 2019

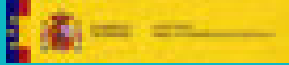




# CONFERENCIA

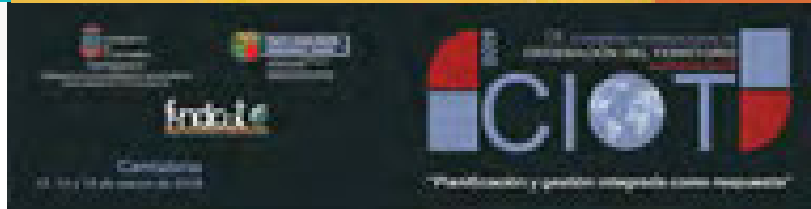
Sara Aagesen Muñóz





# Retos derivados de la transición energética y el cambio climático en España

Sara Aagesen  
Ministerio para la Transición Ecológica

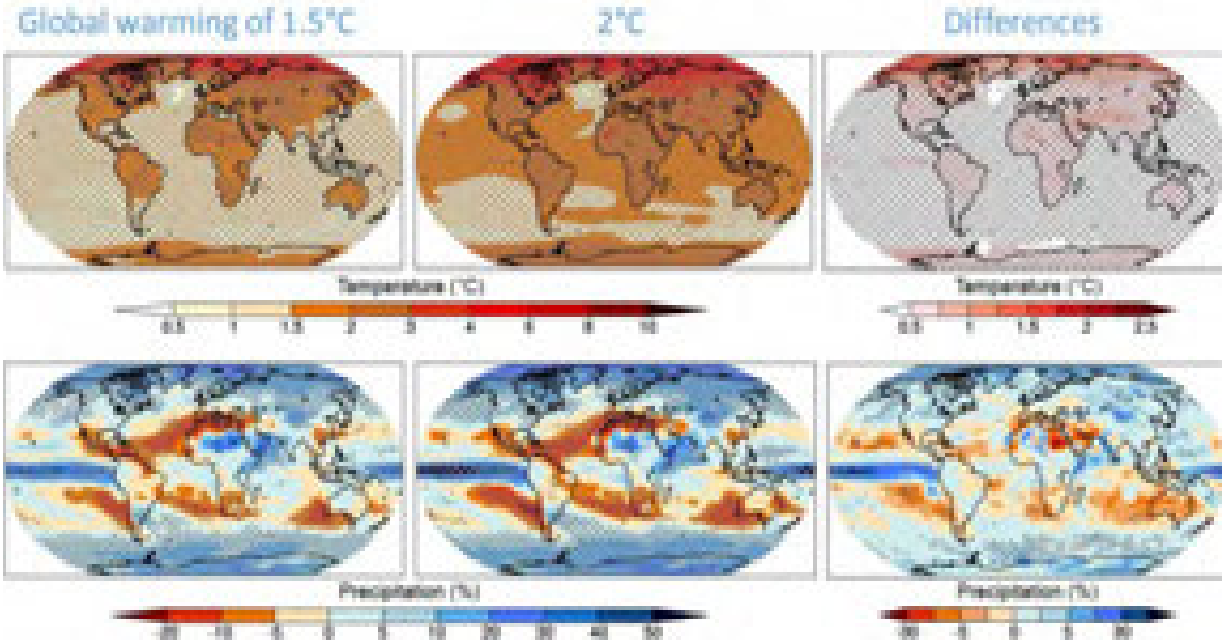


# 1. CONTEXTO INTERNACIONAL

El Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

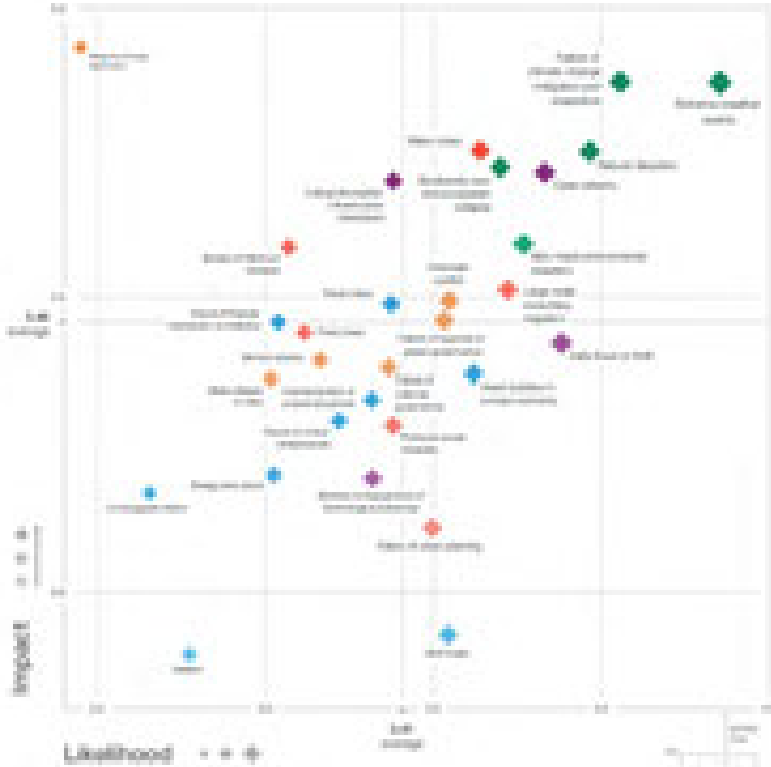
# La ciencia

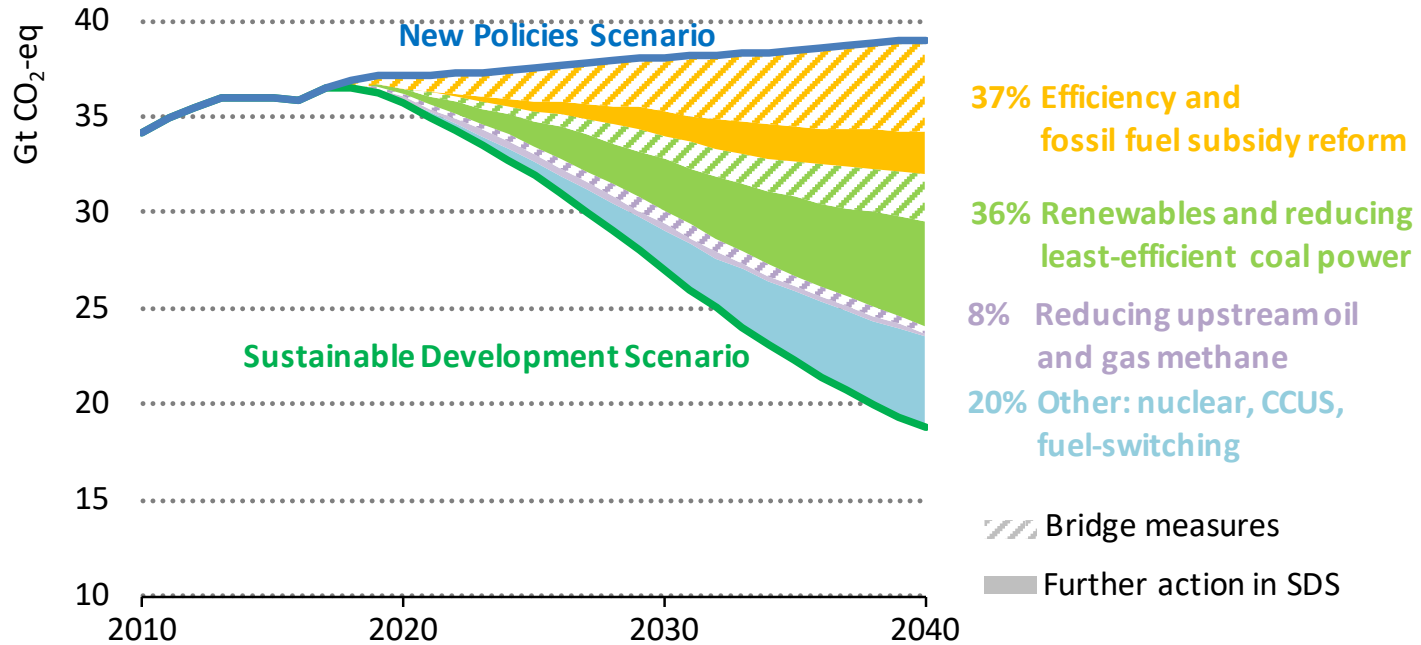
## Spatial patterns of changes in mean temperature and precipitation



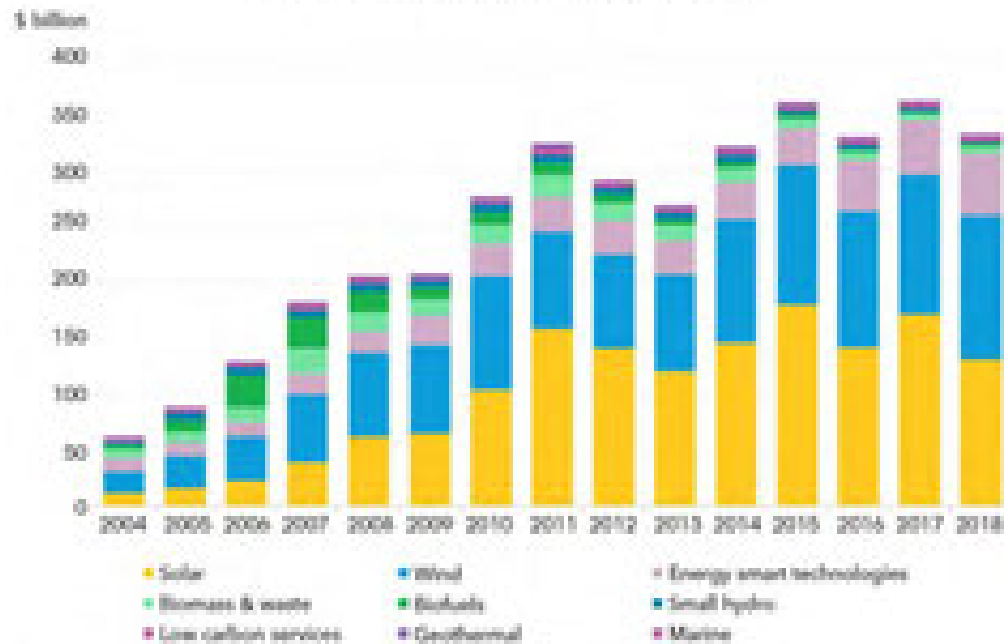
▸ IPCC: Grupo Intergubernamental de Cambio Climático

# Riesgos mundiales





### Global new investment in clean energy



Source: BloombergNEF

# AGENDA 2030 DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Objetivos

169

Metas



Universal

Ambicioso

Dinámico

Transpa-  
rente



Solución  
global

Nuevo  
modelo de  
desarrollo

Señal clara  
políticos y  
empresas

2°C

1.5°C

# 2.

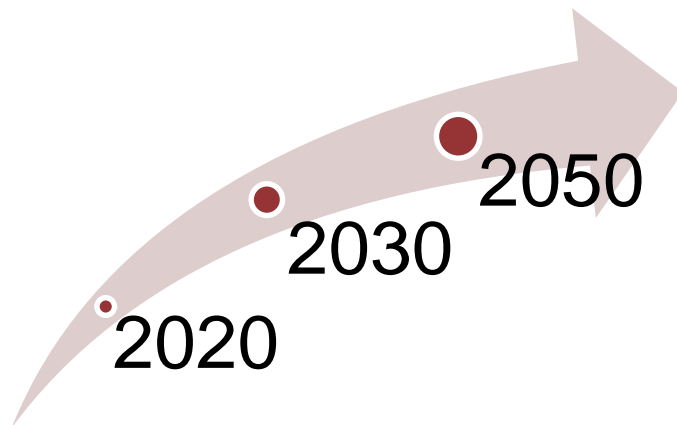
# LA RESPUESTA DE EUROPA

Contexto europeo

# Objetivos Europeos



**2050 Estrategia a largo plazo → neutralidad en carbono**



- ▶ Corto plazo
- ▶ Medio plazo
- ▶ Largo plazo

## Visión a 2050: sociedad baja en carbono

Reducción global del 50%



80-95% países desarrollados

Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra.

COM (2018) 773 final

# 3. LOS RETOS >>>>>>> LAS OPORTUNIDADES

# Un reto económico, social y ambiental

D	E	S	E	R	T	I	Z	A	C	I	Ó	N	R	
E	N	E	R	G	I	A	C	R	A	P	F	M	I	
Y	W	E	S	E	S	E	G	U	R	I	D	A	D	U
E	F	I	C	I	E	N	C	I	A	M	Y	A	L	
V	U	L	N	E	R	A	B	I	L	I	D	A	D	
I	N	V	E	R	S	I	O	N	E	S	A	R	L	
N	X	L	R	E	G	U	L	A	T	O	R	I	O	
I	N	N	O	V	A	C	I	Ó	N	Q	D	A	H	
O	Z	Y	M	I	G	R	A	C	I	O	N	E	S	
S	A	L	U	D	E	X	S	M	A	R	C	O	R	
G	L	O	B	A	L	O	Y	D	O	R	W	I	F	
U	R	S	O	T	E	C	N	O	L	O	G	I	A	
A	L	I	M	E	N	T	O	S	C	O	P	E	E	
I	N	V	E	R	S	I	O	N	E	S	A	E	E	

marco

energía E

migraciones

tecnología

inversiones

global

alimentos

inversiones

desertización

vulnerabilidad

seguridad

social

regulatoria

innovación

eficiencia

# Retos y oportunidades

Problema global

Falta de gobernanza

Derechos de futuras generaciones

Liderazgo

Descarbonizar

Seguridad energética

Seguridad alimentaria

Vulnerabilidad

Migraciones

Efecto multiplicador del Cambio Climático

Tensiones sociales y económicas

Salud

Marco regulatorio estable

Certidumbre a los inversores

Liderazgo en Energías Renovables

Nuevas redes

Digitalización

Innovación

Tecnología

Transición justa

Seguridad energética

Economía circular

Seguridad alimentaria

Eficiencia y el papel de del consumidor

Empleo

Cohesión social y territorial

Autoconsumo

Conciencia social

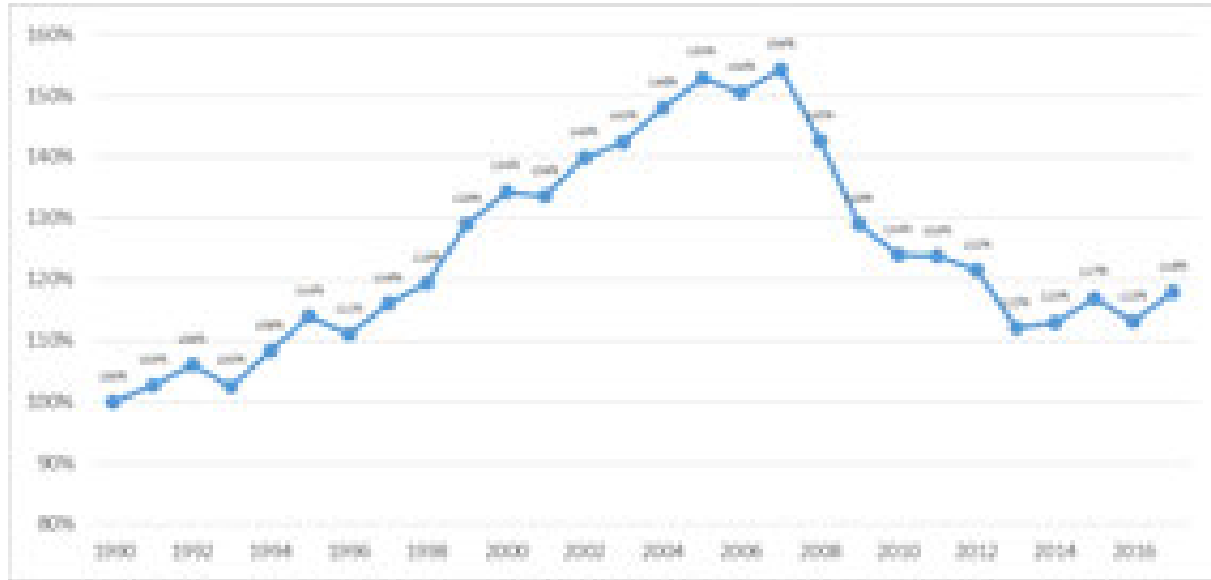
Inversiones

# 4. ESPAÑA

Contexto nacional

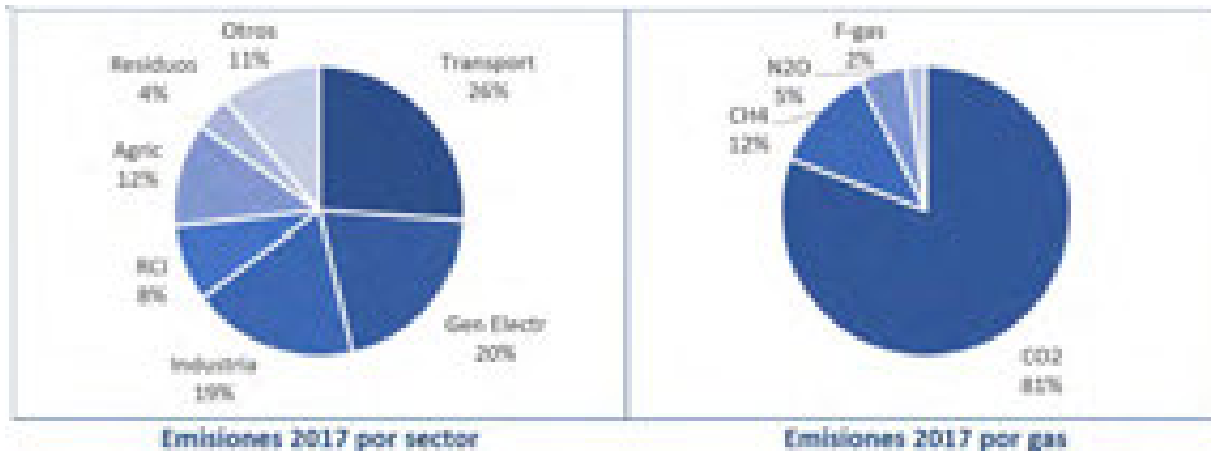


Evolución del índice de emisiones GEI sobre el año 1990



	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Emisiones GEI (kt CO <sub>2</sub> -eq)	288.492	328.614	387.528	441.038	357.677	337.599	326.383	340.231
Variación respecto 1990		+13,9%	+34,3%	+52,9 %	+24,0%	+17,0%	+13,1%	+17,9%

# Emisiones GEI España 2017



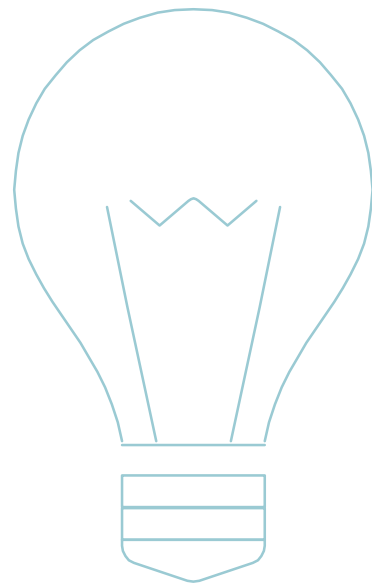
# MARCO DE ENERGÍA Y CLIMA

Anteproyecto de Ley de **Cambio Climático**

Estrategia de **Transición Justa**

Plan Nacional Integrado de **Energía y Clima**

<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/marco-estrategico-energia-y-clima.aspx>



## Objetivo y España

- **Al menos, - 20% emisiones GEI del conjunto de la economía española (con respecto a 1990)**
- **Al menos, 35% de penetración de renovables en el consumo final energía**
- **Al menos, 35% de mejora la eficiencia energética con respecto a la línea de base conforme a la normativa comunitaria.**

2030

- **Al menos -90% emisiones GEI (respecto 1990). Objetivo intermedio a 2040 coherente con PNIEC**
- **Alcanzar un sistema eléctrico 100% renovable**

2050

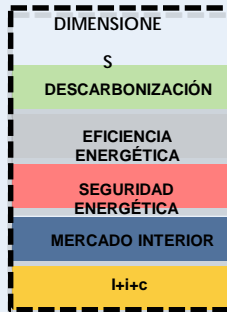
- **ADAPTACIÓN-> Elaboración de una nueva Estrategia de Adaptación y definición de un sistema de indicadores.**

# Estructura del PNIEC

Sección A  
PLAN NACIONAL

Sección B  
PARTE ANALÍTICA

1.- Síntesis y proceso de elaboración del plan



2.- Objetivos y metas nacionales

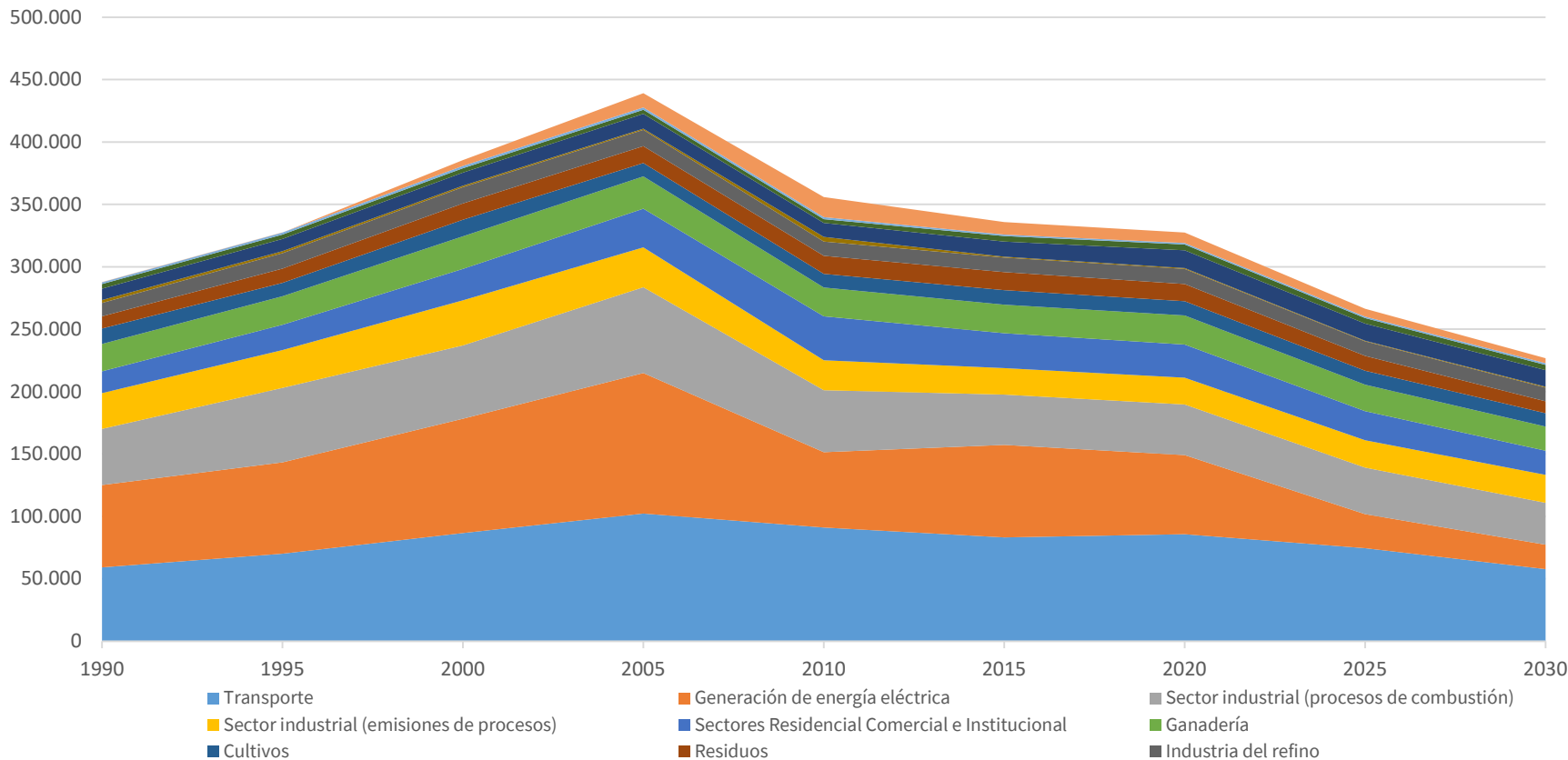
3.- Políticas y medidas adicionales

4.- Situación actual y proyecciones con las políticas y las medidas existentes

5.- Análisis de Impacto de las políticas y medidas

# Emissiones GE (1990-2030)

Emissiones CO2-eq (kt) por sector



# Emisiones de GEI

Proyección de emisiones en el escenario objetivo (Unidades: miles de toneladas de CO <sub>2</sub> equivalente)						
	1990	2005	2015	2020	2025	2030
Transporte	59.199	102.310	83.197	85.722	74.638	57.695
Generación de energía eléctrica	65.864	112.623	74.051	63.518	27.203	19.650
Sector industrial (procesos de combustión)	45.099	68.598	40.462	40.499	37.246	33.530
Sector industrial (emisiones de procesos)	28.559	31.992	21.036	21.509	22.026	22.429
Sectores Residencial Comercial e Institucional	17.571	31.124	28.135	26.558	23.300	19.432
Ganadería	21.885	25.726	22.854	23.247	21.216	19.184
Cultivos	12.275	10.868	11.679	11.382	11.086	10.791
Residuos	9.825	13.389	14.375	13.657	11.898	9.650
Industria del refino	10.878	13.078	11.560	12.247	11.607	10.968
Otras industrias energéticas	2.161	1.020	782	721	568	543
Otros sectores	9.082	11.729	11.991	14.169	13.701	13.259
Emisiones Fugitivas	3.837	3.386	4.455	4.715	4.419	4.254
Uso de productos	1.358	1.762	1.146	1.231	1.283	1.316
Gases fluorados	64	11.465	10.086	8.267	6.152	4.037
<b>Total</b>	<b>287.656</b>	<b>439.070</b>	<b>335.809</b>	<b>327.443</b>	<b>266.343</b>	<b>226.737</b>

**Reducción de 1 de cada 3 tCO<sub>2</sub>-eq** (año 2030 respecto a 2017)

Los sectores que más contribuyen son:

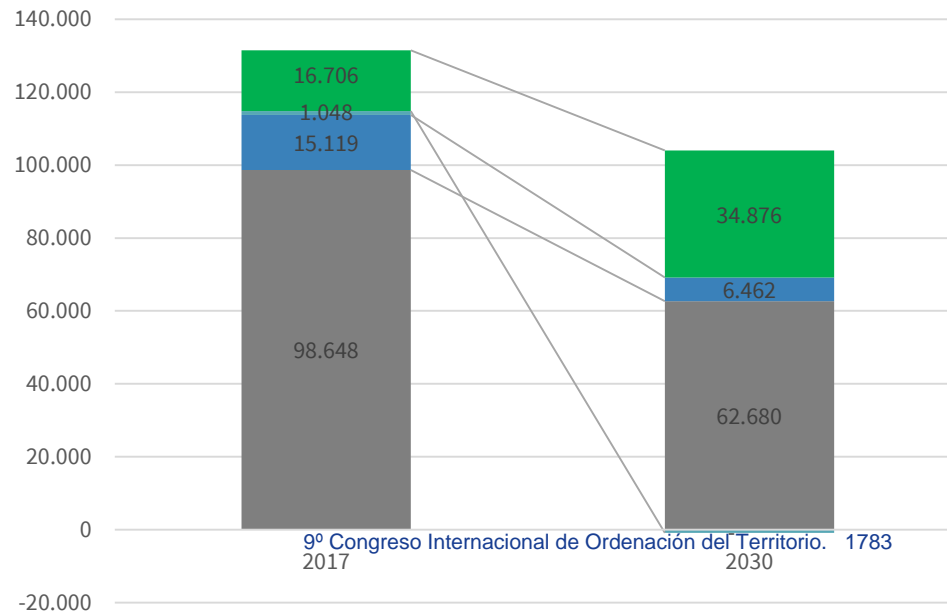
- Sector de **generación de energía eléctrica** (reducción de un 70%)
- **Sector del transporte** (un 35% de reducción)
- **Sector residencial, comercial e institucional** (un 28% de reducción)

# Dependencia energética del exterior – Principales fuentes de energía primaria

**131.521 Ktep**

**103.136 Ktep**

Mix Energía Primaria (kteps)



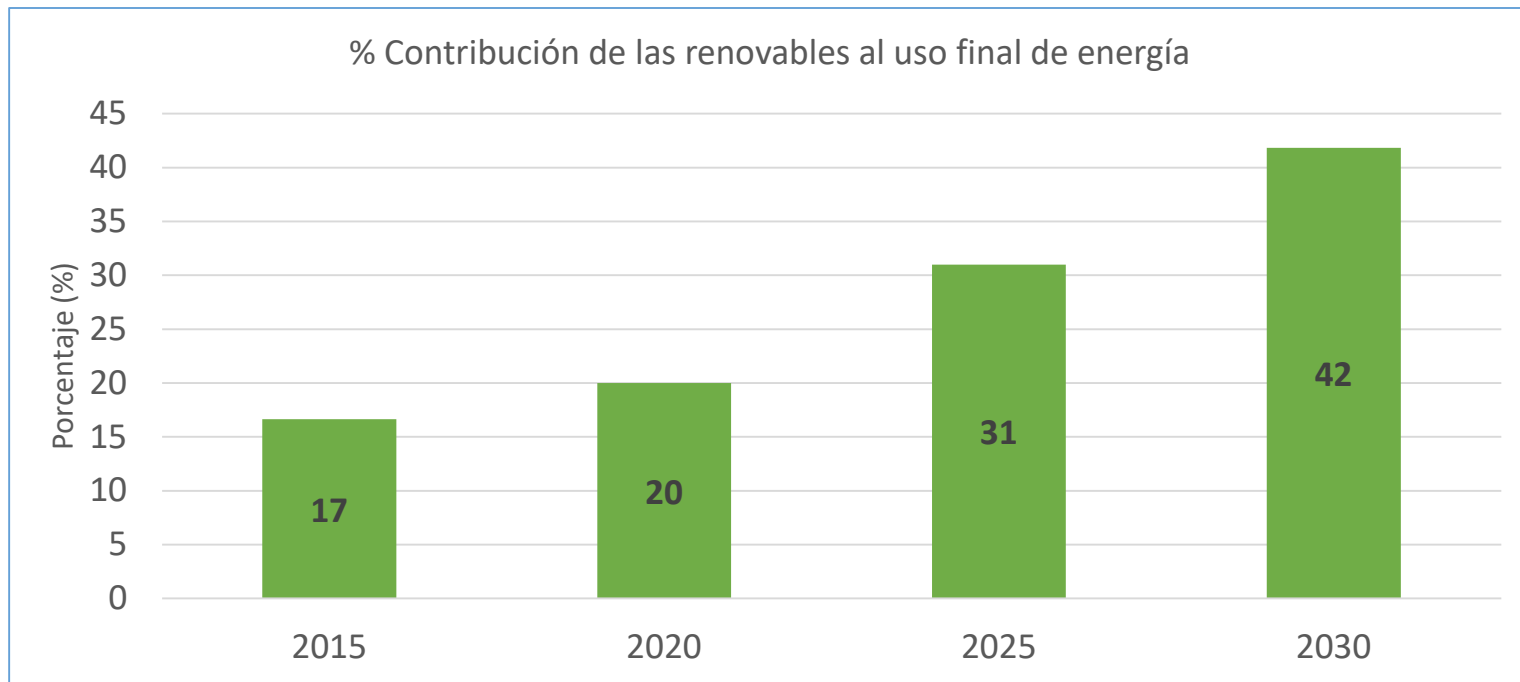
9º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. 1783  
2017 2030





# Energías renovables

## Porcentaje de energía renovable sobre uso final de la energía



# Generación eléctrica Potencia instalada

Parque de generación del escenario objetivo *				
(Unidades: MW)				
	2015	2020	2025	2030
<b>Eólica</b>	22.925	27.968	40.258	50.258
<b>Solar fotovoltaica</b>	4.854	8.409	23.404	36.882
<b>Solar termoeléctrica</b>	2.300	2.303	4.803	7.303
<b>Hidráulica</b>	14.104	14.109	14.359	14.609
<b>Bombeo Mixto</b>	2.687	2.687	2.687	2.687
<b>Bombeo Puro</b>	3.337	3.337	4.212	6.837
<b>Biogás</b>	223	235	235	235
<b>Geotérmica</b>	0	0	15	30
<b>Energías del mar</b>	0	0	25	50
<b>Biomasa</b>	677	877	1.077	1.677
<b>Carbón</b>	11.311	10.524	4.532	0
<b>Ciclo combinado</b>	27.531	27.146	27.146	27.146
<b>Cogeneración carbón</b>	44	44	0	0
<b>Cogeneración gas</b>	4.055	4.001	3.373	3.000
<b>Cogeneración productos petrolíferos</b>	585	570	400	230
<b>Fuel/Gas</b>	2.790	2.790	2.441	2.093
<b>Cogeneración renovable</b>	535	491	491	491
<b>Cogeneración con residuos</b>	30	28	28	24
<b>Residuos sólidos urbanos</b>	234	234	234	234
<b>Nuclear</b>	7.399	7.399	7.399	3.181
<b>Total</b>	105.621	113.151	137.117	156.965

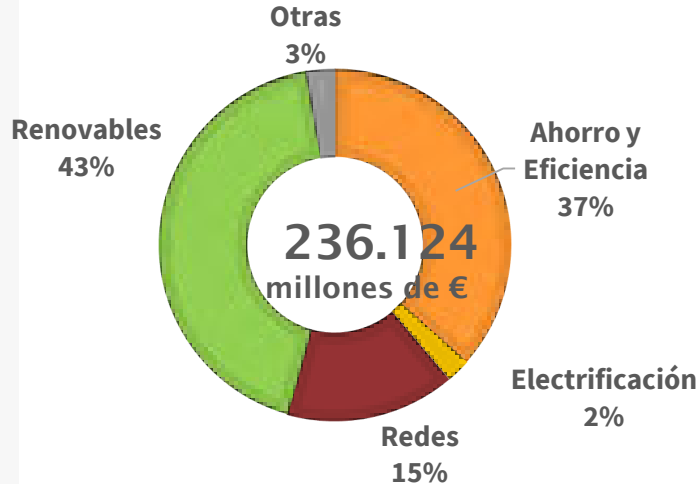
\*No incluye repotenciaciones (18,9 GW de Eólica)

- **57 GW nuevos de potencia renovable instalada** (28,5 GW solar FV, 22,3 GW eólicos, 5 GW solar termoeléctrica, 0,8 GW biomasa, 0,5 GW hidráulica).
- **6 GW nuevos de almacenamiento** (3,5 GW bombeo y 2,5 GW baterías).
- Salen 4,2 GW de parque nuclear en 2030, frente a los 7,4 GW actuales.
- No hay necesidad de instalar capacidad térmica adicional de respaldo.

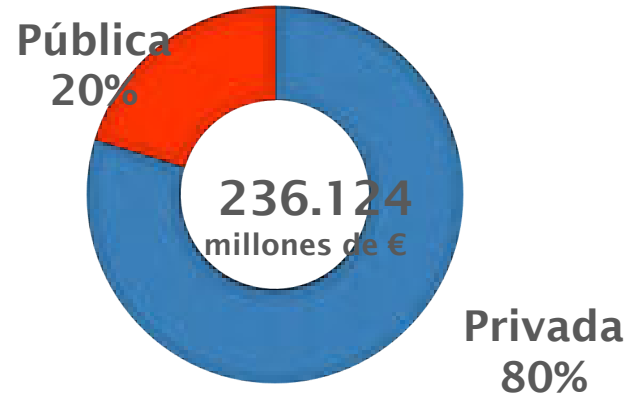
# Inversión BNIEC 2020-2030

- La inversión total estimada alcanzaría los **236.124 Millones de €**.
- La inversión considerada adicional a efectos del Plan alcanzaría los **195.310 Millones de €**. Esta cantidad anualizada supone el 1.7% del PIB (2016).
- El 80% de las inversiones las realizaría el sector privado y el 20% el sector público y su principal destino sería en renovables y ahorro y eficiencia energética.

## INVERSIONES POR MEDIDAS



## INVERSIONES POR ORIGEN



## Impactos- Principales conclusiones

- ✓ Inversiones totales: movilizaría en torno a **236mil M€** entre 2021-30
- ✓ Coste de las importaciones energéticas: se reduce en **75.000 M€** en 2021-2030
- ✓ PIB: aumentaría en **19-25 mil M€/año** (+1.8% PIB en 2030)
- ✓ Empleo neto: aumenta entre **250-364 mil empleos/año** (+1.7% en 2030).
- ✓ Salud: reducción de 2.222 muertes prematuras en 2030.

UN  
PROBLEMA  
REAL...

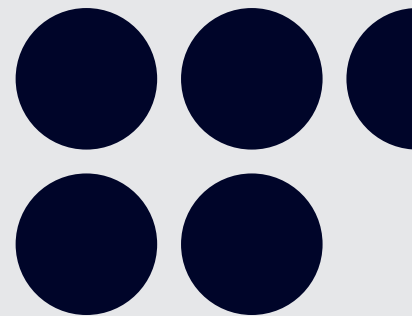
CON  
SOLUCIÓN  
GLOBAL





# CONFERENCIA

Pedro Requés Velasco



## **MESA REDONDA: EL MODELO DE DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES, AMBIENTALES Y SOCIALES**

La dimensión demográfica, social y territorial.

Diez preguntas en clave socio-demográfica, diez respuestas cartográficas y diez retos territoriales.

*Pedro Requés Velasco\**

*\* Dr. en Geografía. Catedrático de Geografía Humana en la Universidad de Cantabria. (SOCIEDAD).*

### **INTRODUCCIÓN: FINES Y OBJETIVOS**

Hay acuerdo unánime entre los expertos en Ordenación del Territorio o Planificación en que la población es elemento básico de las estructuras territoriales, de la organización social y de la estructura económica, razón que explica la progresiva relevancia de la dimensión socio-demográfica en los estudios prospectivos y de planificación, sea ésta territorial, sectorial o estratégica. La población, históricamente ha presentado un marcado carácter de variable dependiente, especialmente en relación a los cambios económico-territoriales (industrialización, crecimiento urbano y metropolitano...) y a las decisiones de política territorial<sup>1</sup>, plasmándose estos cambios económicos y estas decisiones de política territorial en desequilibrios espaciales que, cual indeseado fractal, se reproducen en nuestro país a todas las escalas. Sin embargo, en las últimas décadas las transformaciones socio-demográfico experimentadas en el territorio han sido de tal magnitud y profundidad que podría afirmarse que están convirtiendo a la población en causa o factor más que en consecuencia o efecto.

Interesa analizar la población porque determina -o puede determinar- las propuestas a plantear en Ordenación del Territorio y, singularmente, en el Urbanismo y siempre las condiciona, esencialmente en materia de planificación de espacios verdes, vivienda y equipamientos (sanitarios, educativos, asistenciales, actividades económicas...) siendo, en este sentido, tan importantes los aspectos cuantitativos de la población como los cualitativos. En la escala local se corre, sin embargo, el peligro de la manipulación de “*lo demográfico*” desde “*lo urbanístico*”: lo demográfico puede contribuir –y hay numerosos ejemplos de que así ha sido- a justificar determinadas políticas urbanísticas, especialmente de carácter expansivo –eufemismo de especulativas- convirtiendo al argumento demográfico en el recurso (o coartada) cuando falta solidez en los argumentos económicos o sociales<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Grandes infraestructuras de transporte: carreteras, autovías, autopistas, ferrocarril, más recientemente alta velocidad ferroviaria, grandes embalses, trasvases, etc.

<sup>2</sup> La experiencia nos demuestra que las relaciones entre el demógrafo, el técnico y el político, singularmente a escala municipal, son complejas: el urbanista inquiere al demógrafo por las perspectivas poblacionales de un municipio, o de un determinado sector urbano, y el demógrafo pregunta al técnico-urbanista y al político sobre previsiones en materia de viviendas, infraestructuras, dotaciones, suelo

No obstante, estos hechos, traídos de la práctica cotidiana del demógrafo-urbanista, el estudio de la población, y, especialmente, las proyecciones demográficas, constituyen una parte importante del proceso de planificación urbana, y, siempre, una fase imprescindible y obligada en la fase de Información Urbanística y de Diagnóstico, así como en el resto del proceso de desarrollo del Plan<sup>3</sup>.

Por otra parte, el estudio de la población en el planeamiento urbanístico y en la Ordenación del Territorio presenta claras limitaciones, tanto desde el punto de vista de los temas que aborda como de los métodos y las técnicas de las que se sirve.

De la población, pues, al Urbanismo y Ordenación del Territorio tradicionalmente – a juzgar por la práctica que se nos alcanza- le han interesado los aspectos cuantitativos<sup>4</sup> y sin embargo, el tema que se en esta mesa redonda desea plantear es si esto es todo lo que el análisis demográfico puede aportar al planeamiento o si hay otros aspectos de carácter más cualitativo en los que el conocimiento de la población resulta relevante, tales como la estructura social de la población y sus implicaciones espaciales, las características de sub-conjuntos poblacionales<sup>5</sup>, que están estrechamente relacionadas con las principales decisiones de planeamiento<sup>6</sup>, que son tanto o más importantes<sup>7</sup>.

urbanizable, inversiones productivas, determinaciones de sistemas generales... que son los que, a escala local, pre-determinan la expansión demográfica de una población.

<sup>3</sup> En efecto, a Ley del Suelo de 1976, reformulada en 1992 y 200, establecía en su Reglamento de Planeamiento determinaciones específicas referentes a los estudios de población, tanto para los Planes Directores Territoriales de Coordinación (P.D.T.C.) y como para los Planes Generales de Ordenación Urbana (P.G.O.U.) o, incluso, para las normas subsidiarias y otras figuras de planeamiento. De los primeros (P.D.T.C.) establecía en su artículo 12 del citado Reglamento de Planeamiento, apartado 1, que entre los documentos de que deberían estar integrados estos, debería figurar (apartado "a") el de "*Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución*". En los segundos (P.G.O.U.) el análisis demográfico estaba presente, explícita o implícitamente, tanto cuando señalaba las circunstancias que aconsejaban la revisión del plan (determinado por la población total y su índice de crecimiento), como cuando se establecían los equipamientos (en función de las características de la población), o, cuando se proponía la zonificación, la cual incluye como criterio las previsiones sobre asentamientos: "*La asignación de superficies se justificará para cada uno de los tipos y categorías de Suelo -Urbano, Urbanizable y No urbanizable- en función de las circunstancias de hecho existentes, de las previsiones sobre asentamiento de población, actividades y servicios de carácter colectivo*". Sistematizando para el planeamiento general según la Ley del Suelo de 1976era necesario conocer: a) *la población absoluta* (de los últimos años, a partir de la información suministrada por los Censos y Padrones de los cinco últimos quinquenios); b) *las variaciones de los últimos años*, en cuanto a su dinámica vegetativa: nacimientos, defunciones,...; c) *el origen de la población existente* (nacidos en el mismo municipio, en la misma provincia o comunidad autónoma, en el resto de España, en el extranjero), d) *la distribución de la población por edades*; e) *la distribución de la población por actividades económicas* (sector primario -agricultura, ganadería, secano, regadío...-, secundario -empresas, número, tamaño, sector, potencia instalada, localización...-, construcción, y terciario -comercio, servicios...), f) *la distribución de la población en el espacio*, a partir de los datos censales o padronales (cifras por distritos o secciones urbanas, siendo, en ocasiones, aconsejable analizarlo por unidades menores, a veces, incluso por manzanas o fincas urbanas) – actualmente la *Ley de Secreto Estadístico* lo impediría- con el fin de sacar a la luz las diferencias espaciales. En relación con la población interesaba, asimismo, conocer en el planeamiento aspectos medibles a través las densidades bruta o neta (por ejemplo, población en habitantes / suelo en has.), y de los estándares o índices que relacionan el suelo con la población (por ejemplo, suelo = has. de zonas verdes / población; suelo = equipamientos / población, o suelo = equipamiento escolar / población), sustituyéndose, a veces, la población por las viviendas (por ejemplo, suelo = m<sup>2</sup> de zona verde / 100 m<sup>2</sup> de techo), por porcentajes (por ejemplo, porcentaje de suelo de zonas verdes...; suelo o m<sup>2</sup> edificados / número de habitantes) o por otras relaciones estadísticas (por ejemplo: puestos de trabajo / suelo industrial, puestos de trabajo / población, población / suelo residencial, superficies edificadas / superficies parceladas). Sobre la legislación urbanística y sus cambios urbanísticos véase el trabajo de Ángela Matesanz Parellada (2009) *El suelo en la legislación urbanística española* Biblioteca, F+S Ciudades para un futuro más sostenible. <http://habitat.aq.upm.es/>

<sup>4</sup> Las variaciones en el tiempo, las características específicas, la distribución en el espacio y principales índices (o estándares) que la relacionen con otros aspectos del urbanismo: el suelo urbano, los equipamientos...

<sup>5</sup> Grupos marginales, octogenarios, jóvenes, temas de género (urbanismo de género)

<sup>6</sup> Y que normalmente no son tenidas en cuenta, pues como afirman Duque y Tobío (1980) (1980): "Análisis demográfico del Territorio". VI Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio, Documento 2.3.3) "*el camino hacia una planificación urbana y regional más acorde con las necesidades de la población pasa por un conocimiento cada vez más profundo de su composición y características y por*



En resumen, aunque los estudios de población en el planeamiento urbanístico y en la Ordenación del Territorio suelen reducirse al cálculo o dimensionamiento de déficits y a las proyecciones demográficas, hay otros aspectos de indudable utilidad práctica, mediata o inmediata, para la planificación urbana y la ordenación del territorio, que habitualmente no se tienen en cuenta y que deberían ser consideradas. En este sentido, como geógrafos de la población deberíamos convenir en que la profundización en la dimensión espacial de los problemas sociales debería ser uno de los temas si no prioritarios, sí obligatorios.

## EL MARCO TEÓRICO: UNA APROXIMACIÓN

La mayor parte de los problemas y retos en Ordenación del Territorio que en la actualidad España planteados caben ser enmarcados en la avanzada fase de *transición demográfica*, de *transición migratoria*, de *transición urbana* en la que se halla nuestro país, para ser más precisos deberíamos hablar de “*segunda transición demográfica*”, en relación a la primera, y de *pos-transición migratoria* y *pos-transición urbana* las segunda y tercera de estas transiciones.

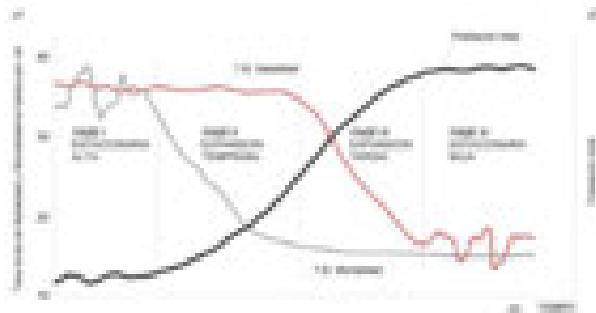


Fig. 1. Modelo de transición demográfica  
Fuente: Re-elaboración propia

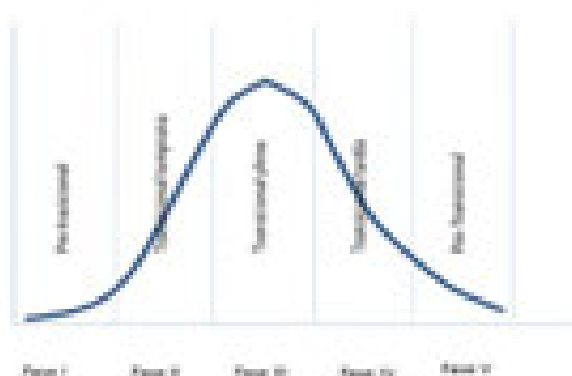


Fig. 2. Modelo de transición migratoria rural-urbana

*superación de enfoques meramente cuantitativos de volumen y metros cuadrados por habitante, a pesar de la importancia que presentan y de la trascendencia social que encierran”.*

<sup>7</sup> En todo caso en el Urbanismo simplemente el cálculo de los déficits en materia de equipamientos y las proyecciones de población suponen una considerable complejidad si se tienen en cuenta los problemas que plantea la medición de necesidades sociales o el conjunto de fenómenos demográficos que configuran una planificación. La estructura por edades, la composición social de la población, etc... determina distintos tipos de necesidades de servicios colectivos, al tiempo que otros factores como la accesibilidad social o espacio-temporal a los mismos configuran el proceso de apropiación real de los equipamientos. Por otra parte la elaboración de proyecciones de población, más allá de los métodos basados en el ajuste a determinadas funciones matemáticas, implica la elaboración de hipótesis sobre el comportamiento de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones, hecho que encierra un gran interés tanto desde el punto de vista tanto teórico como práctico.

Fuente: Re-elaboración propia

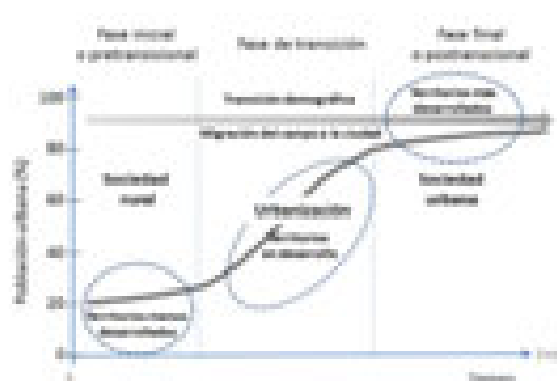


Fig. 3. **Modelo de transición territorial**

Fuente: Re-elaboración propia

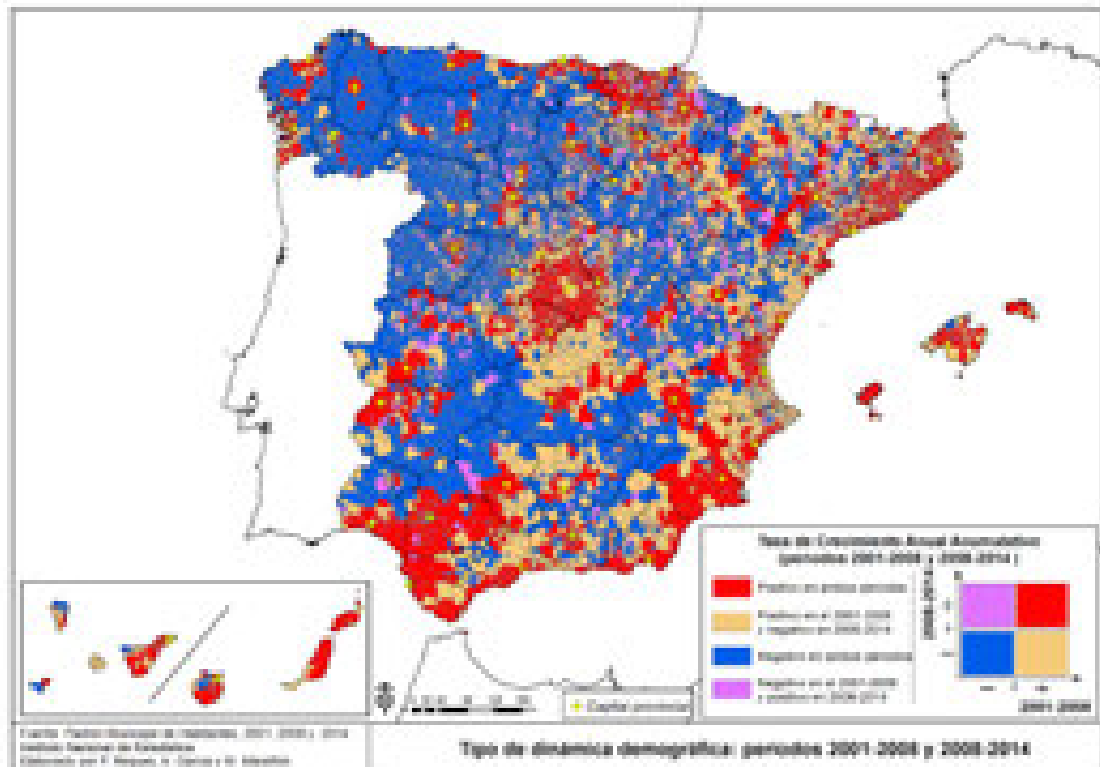
Ligadas a estas transiciones, y con ellas como telón teórico de fondo, formulamos a continuación algunos interrogantes, les damos respuesta cartográfica y planteamos cara al debate algunos retos en relación a la dimensión demográfica, social y territorial del modelo de desarrollo, que es la perspectiva que nos ocupa en esta mesa redonda.

## **PARTE I: DIEZ PREGUNTAS EN CLAVE SOCIODEMOGRÁFICA Y SUS RESPUESTAS CARTOGRÁFICAS**

**1ª pregunta.** - **¿Territorialmente cómo ha afectado la crisis de 2008 – 2014?, ¿qué espacios se han reforzado?, ¿qué áreas se han manifestado más frágiles y vulnerables?**

El análisis de los cambios demográfico-territoriales a lo largo de la última gran crisis económica incorpora desde la Geografía nuevos resultados para avanzar en un debate iniciado en torno a la *transición territorial* en España<sup>8</sup>, proceso abruptamente interrumpido por la citada crisis, y como consecuencia de la cual pareciera que país más que encaminarse hacia un reequilibrio territorial se encamina hacia un nuevo modelo de desequilibrio donde emergen dinámicas locales, que favorecen la atracción de población, ya sea de la perspectiva residencial, ya sea de la laboral o de ambas. Se trataría de una modalidad de *resiliencia* local, entendiendo como *resiliencia* la capacidad de adaptarse a contextos cambiantes, soportar cambios repentinos y recuperarse tras el efecto de los mismos que, en nuestro caso, mostraría la capacidad de resistir y adaptarse al nuevo ciclo económico.

<sup>8</sup> Los trabajos sobre la *transición territorial* (M: García Docampo y R. Otero. “Transición territorial: modelo teórico y contraste con el caso español”. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2012, 139, p. 133-161) apuntan la existencia de una nueva etapa que seguiría a la desconcentración urbana caracterizada por el reequilibrio basado en que las tasas de crecimiento de todos los tipos de hábitat tienden a aproximarse, como consecuencia de la estabilización del crecimiento natural y la generalización de una movilidad vinculada al “bienestarismo” –de corte territorial más amplio– que resta protagonismo a la residencial.



**Mapa 1. Respuesta de los Territorios frente a la crisis  
Tendencias demográficas de los municipios españoles entre 2001-2008 y 2008-2014.  
La España resiliente versus la España vulnerable**

En efecto, en las áreas donde coexisten producciones de bienes materiales e innovación, en las que se ha apostado por la diversificación, y por la mejora de la productividad -sea cual sea el sector, incluido el primario-, las áreas que gozan de mayor accesibilidad respecto a las comunicaciones y las infraestructuras de transporte, los espacios con mayor nivel socioeducativo, las que parten de un sistema urbano-metropolitano más consolidado favorecedores de la localización en él de los servicios a las empresas tienen mayor peso, los efectos de la crisis han sido menos perceptibles.

Por el contrario, en los territorios que, aunque cuentan con un potencial demográfico alto, se ven lastrados por altas tasas de paro o de precariedad laboral, los espacios demográficamente desvitalizados, primero por emigración rural y luego por despoblamiento, los municipios rurales y singularmente de montaña no turísticos y los que presentan mayores problemas de accesibilidad<sup>9</sup> a las vías de alta capacidad o a la alta velocidad ferroviaria a los que recientemente se han sumado las áreas en las que el monocultivo turístico e, insistimos, ligado al mismo, la construcción ha sido la base económica, los efectos han sido mucho más marcados y las consecuencias demográficas mucho más negativas.

<sup>9</sup> Cfr. entre otros, P.Reques, O. de Cos y M. Marañón (2012) Demographic and socioeconomic context of spatial Development in Spain. En: Ureña, J.M. (ed.): *Territorial Implications of High Speed Rail: a Spanish perspective*. London, Ashgate, p. 55-81. Véase asimismo: infraestructuras en las dinámicas territoriales Calvo, J. L. (1993): "Matización de los valores cartográficos de accesibilidad por carretera de la España peninsular en función de la variable demográfica (1992)", en Universidad de La Laguna (ed.), IV Jornadas de la Población Española o M. Ajenjo y J. Alberich, J. (2005): "La utilització de la variable població en els indicadors d'accessibilitat. Avantatges i inconvenients", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 45, 149-168.

El futuro demográfico-territorial en España no está escrito, pero sin duda para estas segundas áreas, más vulnerables, aparece más incierto y más comprometido. La población, que juega casi siempre el papel de variable dependiente, puede convertirse en ellas en factor altamente condicionante.

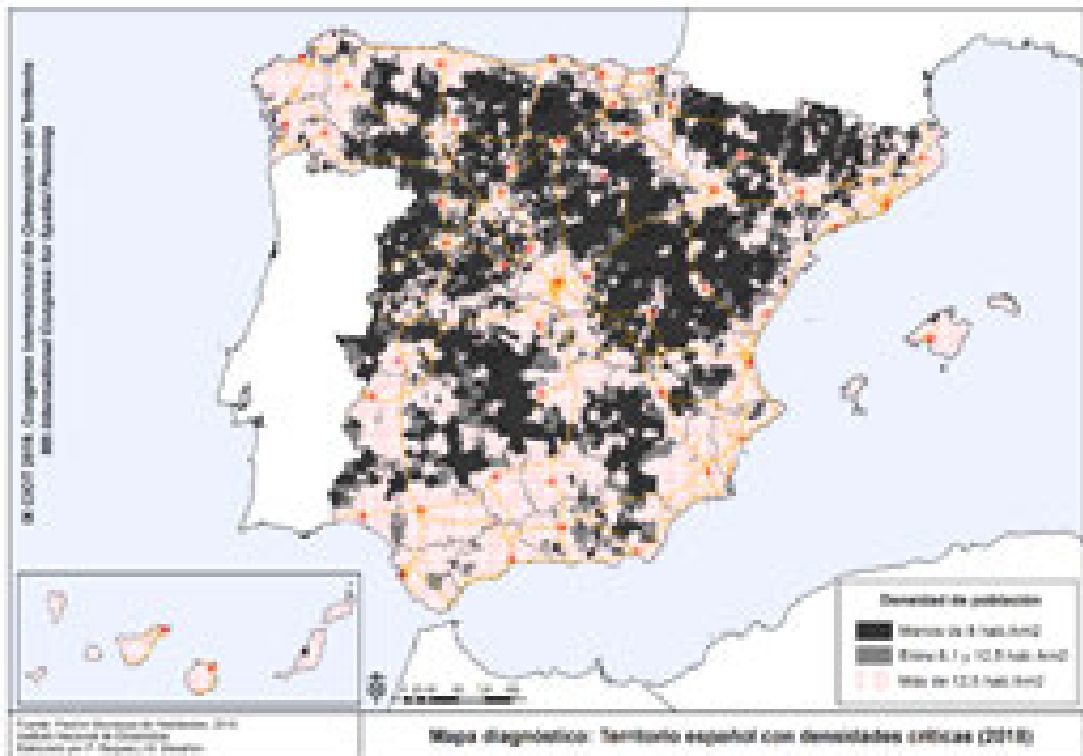
**2ª pregunta. - En relación a la ocupación humana del territorio y tomando el municipio como escala de análisis: ¿cuáles son los umbrales de densidad (hab./km<sup>2</sup>) críticos?, ¿8 hab. /km<sup>2</sup> o 12,5 hab. /km<sup>2</sup>, como señala la Unión Europea? y ¿qué territorios están afectados por ellos?**

La baja densidad de población, el envejecimiento de la población y la despoblación, fenómenos que en la mayor parte del mundo rural se superponen, se han convertido en uno de los temas emergentes en las agendas políticas en Europa y, singularmente, en España. Sin embargo, las variables demográficas no deberían ser analizadas aisladamente porque aparecen relacionadas intrínsecamente con factores territoriales, económicos, sociales o políticos, entre otros.

En relación a los conceptos de *despoblación*, *despoblamiento* y *densidad de población* es el momento de servirnos de categorías relativas, más que de categorías absolutas. La *despoblación* se define como la disminución de población de un territorio, causada bien por presentar un saldo vegetativo negativo, bien por presentar un saldo migratorio, asimismo, negativo. Sea por una causa, u otra, o ambas conjuntamente, las consecuencias o los efectos son muy distintos si se analizan con una perspectiva espacio-temporal y a diferentes escalas. De otra parte, aunque estén relacionados, *emigración* y *despoblación* no son conceptos sinónimos como lo demuestra la mayor parte de espacios rurales del mundo, excepción hecha de los países más desarrollados, como tampoco lo son *despoblación* y *despoblamiento*. El término *despoblación* cabe ser definido como la pérdida de población fundamentalmente por emigración, lo que lleva a un territorio a densidades sostenidas en el tiempo por debajo de los umbrales críticos (umbral definido por algún experto en Ordenación del Territorio<sup>10</sup> en 8 hab./Km<sup>2</sup> si bien la Unión Europea lo eleva a 12,5 hab./Km<sup>2</sup>)<sup>11</sup> y en los espacios rurales está ligado al fenómeno del despoblamiento que comparte abandono de superficies cultivadas, desaprovechamiento de recursos agrarios, naturalización progresiva de los territorios, pérdida de patrimonio territorial, entre otros efectos.

<sup>10</sup> Cfr., por ejemplo, D. Gómez Orea (2013): *Ordenación del Territorio*. Madrid, Mundi Prensa

<sup>11</sup> Cfr. Comisión Europea



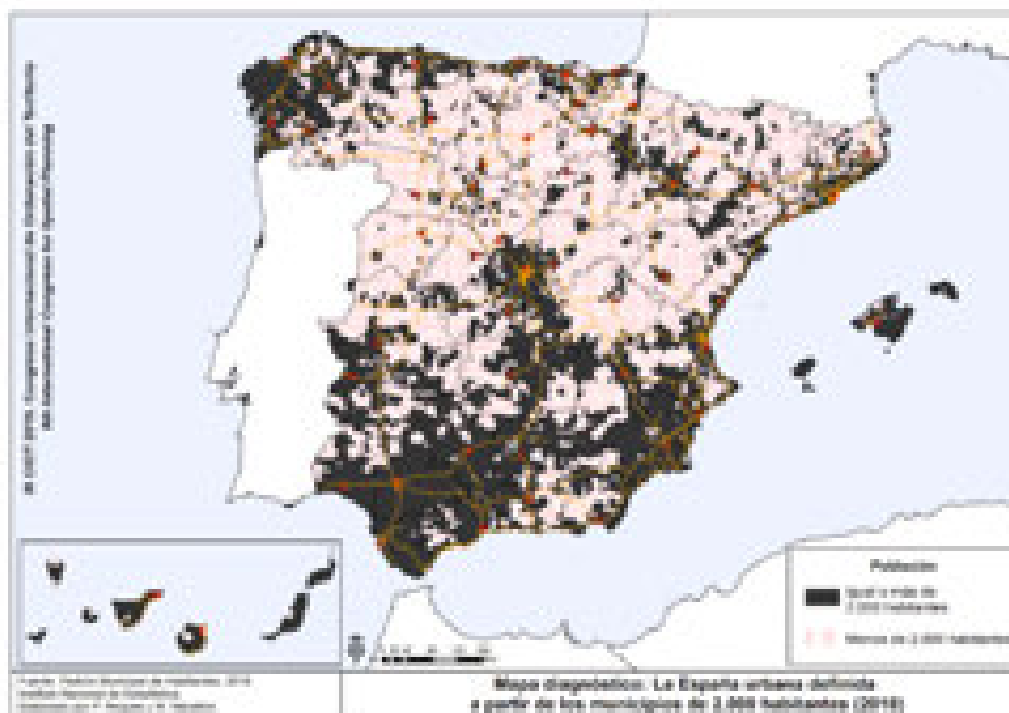
Mapa 2.- La España que presenta densidades de población críticas

En relación al *despoblamiento*, el controvertido concepto *densidad de población*<sup>12</sup> debe, asimismo, ser matizado, se debe ir más allá del sencillo indicador habitantes por Km<sup>2</sup>. No hay una densidad de población, en realidad hay diferentes tipos de densidades de población, por lo que este concepto debe conjugarse en plural a partir de diferentes densidades netas variables en función de cuál sea el numerador o el denominador<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Una de las clasificaciones más extendidas y utilizadas es la propuesta por la OCDE, que utiliza la densidad de población de las unidades administrativas locales y el tamaño de las ciudades como criterios para definir las regiones rurales. Así, son rurales aquellas unidades administrativas con una densidad inferior a los 150 habitantes por kilómetro cuadrado. A partir de esta primera selección, se distinguen tres tipos de regiones a escala de NUT3 en la Unión Europea, como son las predominantemente urbanas (PU), en las que menos del 15% de la población vive en estas unidades locales rurales, las intermedias (RI), en las que entre un 15% y un 50% de la población habita en estas unidades rurales, y las predominantemente rurales (PR), en las que más del 50% de la población reside en estos municipios rurales. Finalmente, esta clasificación se corrige en función del tamaño de sus centros urbanos, pudiendo pasar de predominantemente rural a intermedia, o de intermedia a urbana. La Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural, emplea una clasificación distinta, basada también en indicadores de población y densidad, pero más adaptados a la realidad demográfica nacional. Así, la ley define como medio rural “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>” y como municipio rural “el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural” Un umbral opuesto es el que se estableció en el Acta de adhesión de Suecia y Finlandia a la Unión Europea<sup>7</sup>, en el que se aprobó la creación de un nuevo objetivo, el número 6, para los Fondos Estructurales durante el periodo de programación 1994-1999. Según esta acta, este objetivo consistiría “en fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones con una densidad de población muy baja”<sup>8</sup>, fijando el umbral, a escala de regiones NUT2, en 8 hab./km<sup>2</sup>, lo que en la práctica lo reduce en la Unión Europea a las regiones septentrionales de Finlandia y Suecia. El concepto de baja densidad a partir del umbral 30 hab./km<sup>2</sup> para Francia o España, o otros grandes países de tamaño grande o medio en el contexto europeo, parecer el más correcto, entendiendo que umbral de 30 habitantes debe ser percibido en primer lugar como un orden de magnitud y no como un criterio estricto”. Cfr. I. Molina de la Torre y L.C. Martínez Fernández (2014): La normativa de ordenación del territorio en áreas rurales de baja densidad demográfica: una revisión desde la geografía, *Polígonos, Revista de Geografía*, nº 26, pp. 277-320

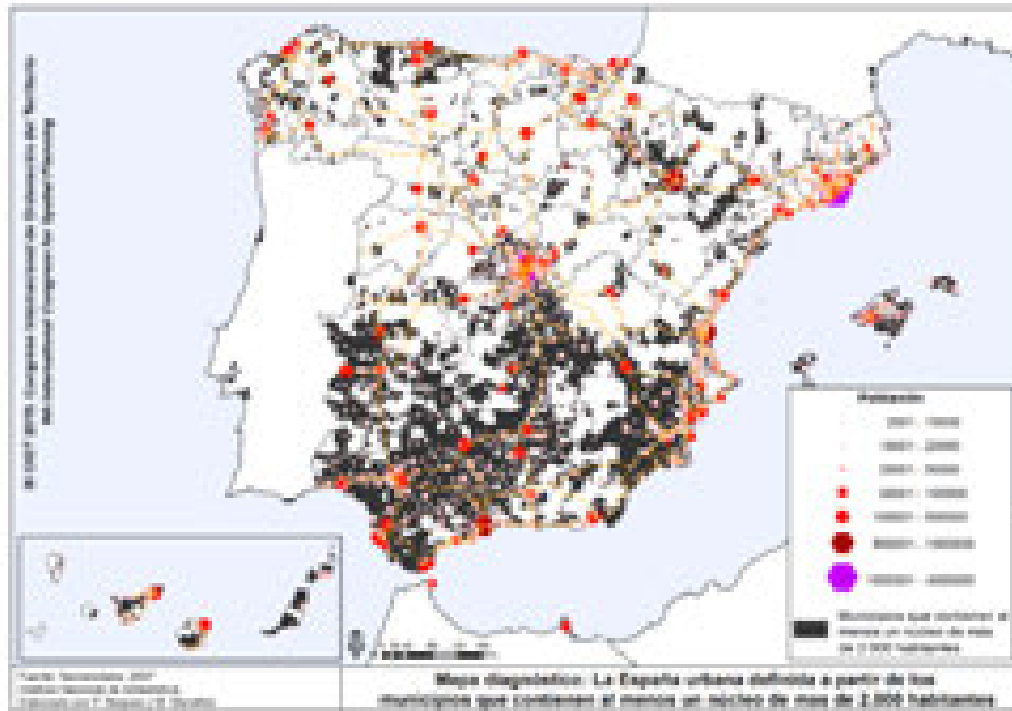
<sup>13</sup> En efecto, no hay una densidad de población hay diferentes tipos de *densidades de población*, por lo que este concepto debe conjugarse en plural. Así hay que considerar además de la *densidad bruta* (habitantes/km<sup>2</sup>), diferentes *densidades netas* en función de cual sea el numerador o el denominador. Un ejemplo significativo es el de la densidad agraria (población activa agraria por km<sup>2</sup> de superficie cultivada) En relación al tema central de esta trabajo: la despoblación rural Hay autores que hablan de *densidad rural crítica*: definiendo los 8 hab. por kilómetro cuadrado como el umbral significativo (Gómez Orea, 2013) (cabe decir “mágico”), la Unión Europea lo eleva a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, sin embargo solo a partir del análisis de *capacidad de acogida de un territorio* (si tal conceptos fuera fácilmente calculable) podemos hablar de *optimum de población* y, ligado a este concepto, *superpoblación* o *subpoblación*. Así se entiende por *población óptima* de una región o de un país el número ideal de población humana

En relación a esta misma cuestión ¿es el municipio la unidad de análisis apropiada para analizar la distribución de la población?, ¿qué importancia tienen los núcleos o entidades de población?, ¿cuáles son los desequilibrios en materia de ocupación del territorio y cómo medir éstos?



Mapa 3.- La España estadísticamente urbana (municipios de más de 2000 habitantes)

ecológicamente sostenible. La población óptima, si se calculara siempre sería menor que la *capacidad de carga*. Cuando en una región los recursos económicos no son suficientes para toda la población hablamos de *superpoblación*. El caso inverso es el de la *subpoblación*. Determinar cuál es el *óptimo de población* es una cuestión tan necesaria de plantear desde la perspectiva teórica como difícil de resolver en el plano metodológico.



**Mapa 4.- La España urbana definida a partir de los municipios que contiene al menos una entidad de población de más de más de 2000 habitantes y expresión del sistema urbano configurado por éstas**

La comparación de los mapas 3 y 4 permite constatar la importancia que el tema de los umbrales de población presenta en la definición de lo urbano de forma imprecisa en el primer caso, de forma más precisa en el segundo. Galicia, Asturias y en menor medida Cantabria, País Vasco, son los exponentes más claros. Las realidades administrativas, que son los municipios, nunca deben condicionar el análisis de las realidades geográficas. Erraríamos en el diagnóstico yerraríamos en las propuestas.

	(A) Municipios de más de 2000 habitantes	(B) Municipios que contiene al menos una entidad de población de más de más de 2000	Diferencia (A-B)
Superficie	232.213,9 km <sup>2</sup>	205.736,9 km <sup>2</sup>	26.477 km <sup>2</sup>
Población	43.996.104	41.528.033	2.368.071
<i>Porcentaje de superficie</i>	45%	40%	5%
<i>Porcentajes de población</i>	94%	88%	6%

Las diferencias cuantitativas no son muy importantes (más / menos 5 o 6 por ciento) pero las cualitativas, analizadas en clave territorial, los son en un alto grado.

**3ª pregunta. - ¿Cuáles han sido los territorios que han conocido a lo largo de lo que va de siglo pérdidas de población?**



**Mapa 5.- Dinámica de la población entre 2000 y 2017. La España que crece**

La expresividad del mapa 5 adjunto nos exime de comentarios: la España rural interior se muestra permanentemente regresiva, la costera y urbana, progresiva.

**4ª pregunta: ¿En medida la estructura demográfica condiciona el futuro económico de los diferentes territorios en España?**

Centramos el análisis en este punto en la llamada “*generación soporte*”<sup>14</sup> constituida por la población entre 30 y 49 años, que cabe ser considerada por su posición en el ciclo vital la generación más activa, pues de ellos dependen tanto las actividades productivas como las reproductivas<sup>15</sup>. En el caso español hay que añadir el carácter de generación singular, por la menor presencia de las inmediatamente anteriores y de las inmediatamente posteriores

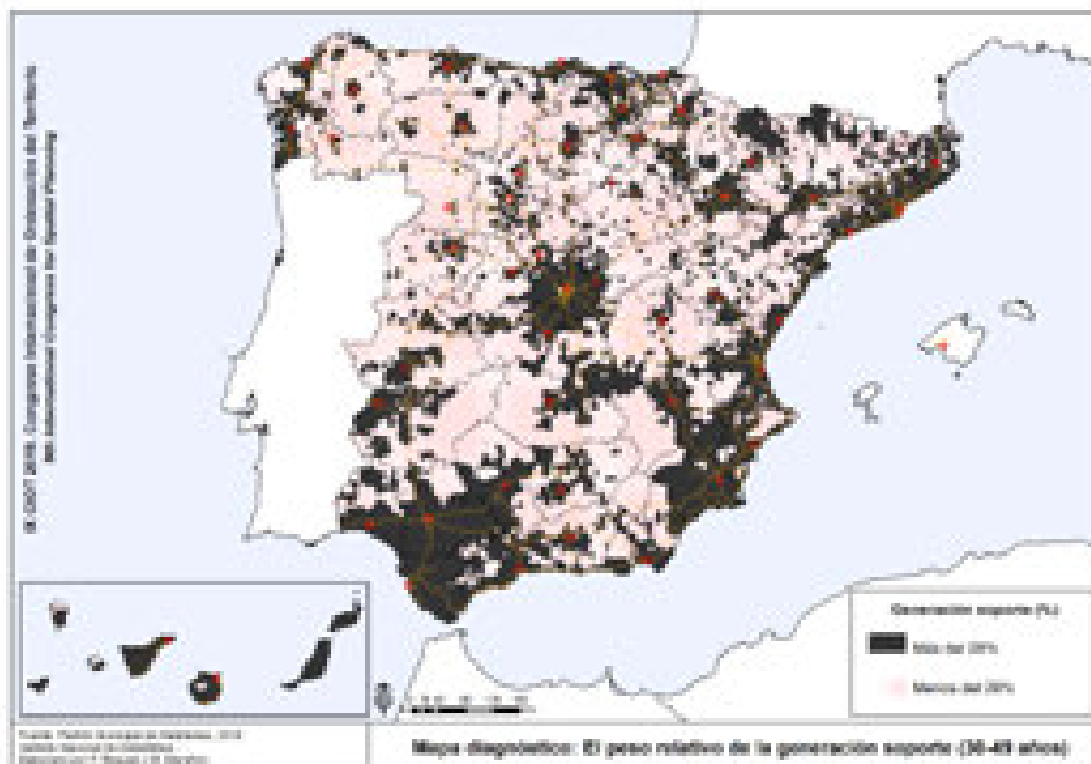
Si se analiza el mapa 6 adjunto se constata unos fuertes desequilibrios y un desigual peso de esta generación en unos y otros territorios, que coinciden, *mutatis mutandis*, con las España rural (peso extraordinariamente bajo de esta

<sup>14</sup> Como tal la define L.A. Camarero Rioja (2009) (coord.) *La población rural en España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona: Fundación La Caixa.

<sup>15</sup> Estas últimas por ser el grupo que corresponde a las edades reproductivas y más productivas (discúlpese el juego de palabras) en términos laborales, además de constituirse en soporte de la población mayor.



generación respecto a la media española: 28 %) y a España urbana (peso relativo por encima o muy por encima de la citada media española). Este es el primer plano de simetría, el segundo plano de simetría es el área costera frente a la España interior.



M

apa 6.- La España con el mayor peso relativo de la generación soporte (población 30-49 años)

**5ª pregunta. - ¿Cuáles son los espacios con el futuro demográfico más comprometido?**

Como consecuencia del envejecimiento de las estructuras demográficas (Mapa 7) los espacios demográficos con el futuro más comprometido redibujan la España rural, interior y de montaña. A escala de grandes áreas el cuadrante noroccidental, de una parte, el Sistema ibérico (la llamada Laponia española), una buena parte del Prepirineo, los Montes de Toledo y sus comarcas adyacentes, a la que se suman la mayor parte de Sierra de Morena, de la Bética y la Penibética y las sierras litorales mediterráneas dibujan y trazan la España de la sombra demográfica y un futuro demográfico altamente comprometido.

En contraposición la gran área metropolitana de Madrid, que desborda actualmente los límites administrativos de su Comunidad, el País Vasco y buena parte de Navarra, la costa cantábrica hasta el área urbano-metropolitana Santander-Torrelavega, la costa mediterránea, el valle del Guadalquivir, la Extremadura urbana y los dos archipiélagos con un futuro demográfico más despejado

El grado de correspondencia espacial del mapa de la España que crece entre 2000 y 2017 y el de la España con mayor peso relativo de la generación soporte (población 30-49 años) es muy alto. Dinámica demográfica y estructuras

demográficas favorables se inter-relacionan, y a lo vez lo hacen, o así se intuye con el espacio que presenta mayor dinamismo económico. Círculo virtuoso para un tipo de espacios (los metropolitanos, los urbanos y singularmente los periurbanos y los costeros), en un caso, círculo vicioso para los demás (rurales, interiores y de montaña no turísticos) son más realidad que metáfora.



Mapa 7.- La España envejecida o muy envejecida

Considerada la variable *envejecimiento* la correspondencia espacial con los mapas anteriores es plena, pero negativa.

**6ª pregunta: Cara al futuro económico del país y muy singularmente del sector primario ¿importa hablar del envejecimiento de la población o se hace más necesario y urgente analizar -también en términos territoriales- el envejecimiento de la población activa agrícola?**

Sin duda si alto es el grado de envejecimiento de la población española en su conjunto, lo es en mayor medida si se considera la población activa en el sector primario, o para ser más precisos el empresariado agrario (agricultores, ganaderos, fundamentalmente) aunque también en el subsector minero y forestal.

Un dato: un alto porcentaje de explotaciones que no tiene asegurado el reemplazo generacional, singularmente en los territorios más envejecidos anteriormente señalados, y este aspecto va a acarrear importantes consecuencias económicas, sociales y ambientales.

Desafortunadamente no contamos con datos actualizados sobre este fenómeno para completar esta serie de mapas, pues el último *Censo Agrario* es del 2009 y los cambios en este estratégico sector económico en esta última década hacen imposible que traslademos o extrapolemos el presente sus datos de aquel año.

**7ª pregunta: En relación a la estructuras territoriales y relaciones población –territorio ¿qué papel han jugado las grandes infraestructuras del transporte (vías de alta capacidad) en la dinámica demográfica en España?, ¿han contribuido a cohesionar el territorio o a polarizarlo?**



**Mapa 8.- Papel de las grandes infraestructuras del transporte en la distribución de la población**

El 84% de la población española (Mapa 8) reside en un área cercana a una autovía (máximo 15 km). Este dato no ha variado desde 2000.

**8ª pregunta. - ¿Qué papel han jugado las grandes áreas metropolitanas en la reconfiguración del mapa del poblamiento regional?, ¿qué procesos de periurbanización se han desarrollado desde los mismos?**

Los espacios urbanos ganan progresivamente peso absoluto y peso relativo y singularmente las grandes áreas metropolitanas, tema que ocupa actualmente a economistas y geógrafos.

	Año	Valores absolutos		% Población en áreas urbanas y metropolitanas	Tasa anual de crecimiento acumulativo	
		Población	Población en áreas urbanas y metropolitanas		De la población	De la población urbana
Áreas metropolitanas	1900	18.830.649	9.650.272	51,25	-	-
	1930	24.026.571	13.345.826	55,55	0,84	1,12
	1960	30.776.935	20.096.503	65,30	0,86	1,42
	1981	37.682.355	30.061.432	79,78	1,07	2,14
	2001	41.116.842	33.901.182	82,45	0,46	0,63
	2011	47.190.493	39.533.645	83,77	1,54	1,72
	2018	46.722.980	39.771.354	85,12	-0,17	0,10

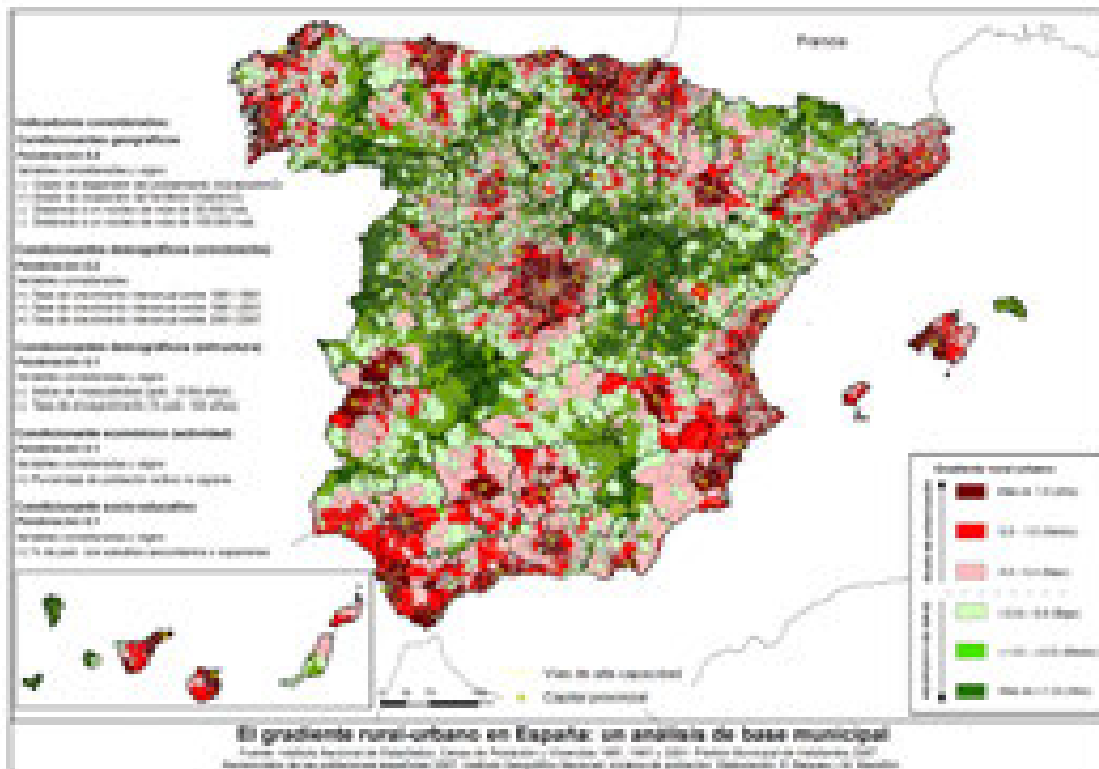
Fuente: *Censos de Población* de 1900, 1930, 1960, 1981, 2001, 2011 y *Padrón de Habitantes de 2018*. Elaboración propia

Si a principios del siglo XX uno de cada dos habitantes en España residía en los espacios que actualmente definimos y delimitados como más urbanizados (en el mapa 9 -del punto siguiente- primer y segundo nivel) actualmente lo hacen el 85 %. Es necesario un segundo paso y analizar, dentro de esos espacios, los más dinámicos, que son -puede avanzarse y así se ha constado en varios trabajos de economistas espaciales<sup>16</sup>- los que corresponden a las áreas metropolitanas mayores, singularmente Madrid y Barcelona.

**9ª pregunta. - ¿Se puede seguir hablando de espacios rurales y urbanos o hay que contraponer a esta idea la de gradiente rural-urbano? ¿Qué nuevo rol económico pueden jugar o en el futuro pueden jugar los espacios rurales?**

Sin duda en términos geográficos (accesibilidad, comunicaciones, dispersión en el territorio del poblamiento, densidades y ocupación del territorio), demográficos (tanto en lo que concierne al crecimiento como a la estructura y la dinámica natural y migratoria), económicos (peso relativo de la población activa agraria) y socioeducativos, que es lo que representa modo de síntesis el mapa 9 adjunto, el espacio rural debe ser conjugado en plural.

<sup>16</sup> Cfr. Por ejemplo; F. Rubiera y A. Viñuela, A. (2012): "From local units to economic regions in Spain. Where the agglomeration economies make sense" en Fernández, E. y Rubiera, F. (eds): *New challenges from data at local level. Defining the spatial scale in modern regional analysis*. *Avances in Spatial Science*. Springer.



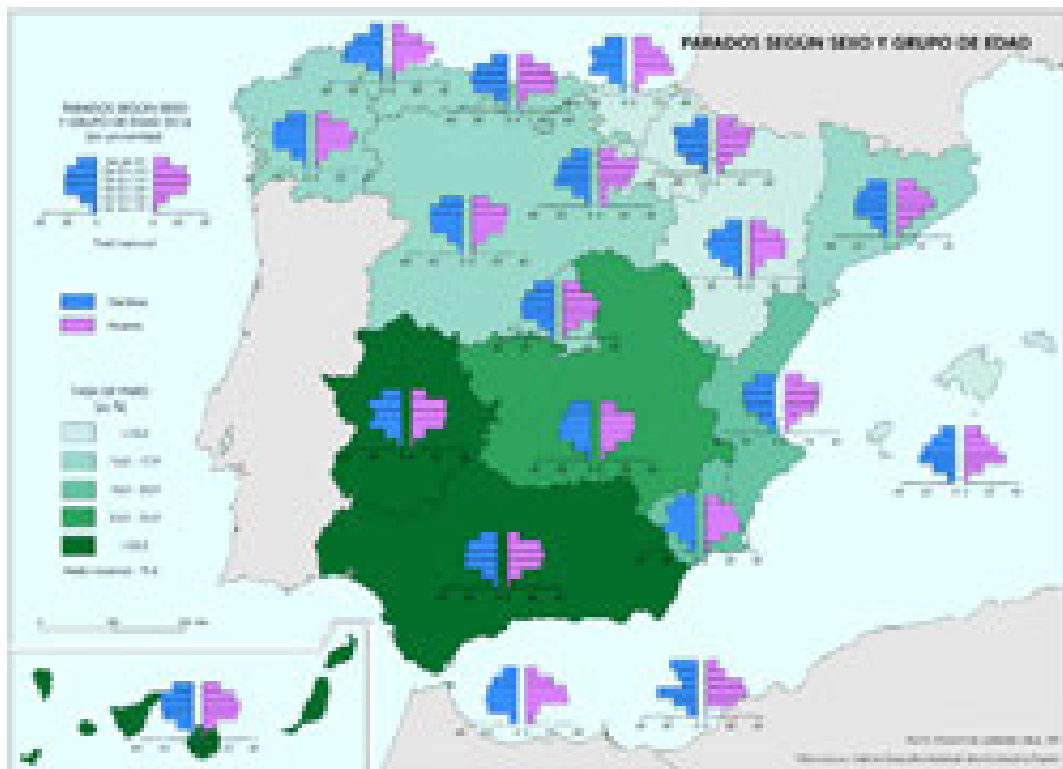
Mapa 9.- **Gradiente rural-urbano en España.**  
Elaboración propia

Los espacios rurales aparecen cada vez menos ligados económicamente al sector primario, más vinculados funcionalmente a los urbanos-metropolitanos y más integrados en el conjunto del sistema territorial español lo que está dando lugar a una mayor movilidad y a vectores de movilidad cada más complejos y entrelazados.

**10ª pregunta. - ¿España camina hacia un mayor grado de cohesión socio-territorial<sup>17</sup>?**

La respuesta es negativa a tenor de los que se demuestra empíricamente. La crisis parece haber agravado la brecha entre espacios urbanos y rurales, entre comarcas ricas y pobres, entre generaciones, entre grupos sociales, entre regiones con altas tasas de paro y las que presentan bajos niveles de paro (Mapa 10).

<sup>17</sup> Cfr. *Estudio diagnóstico preliminar sobre la situación y tendencias de las relaciones urbano-rurales de cohesión territorial en el Estado español.*(2011) Unión Europea, FEMP y Ministerio de medio Ambiente, Medio Rural y medio Marino.



Mapa 10.- Parados según sexos y grupo de edad

Fuente: IGN: Atlas Nacional de España.

A modo de aproximación al tema se han compilado datos actualizados sobre *renta media por persona*, *tasa de riesgo de pobreza*, porcentaje de *hogares con mucha dificultad para llegar a fin de mes*, porcentaje de *viviendas sin ningún problema* y *tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)*.

Elaborada la tabla correspondiente y estandarizados los valores y calculados los valores medios finales se vuelve a constatar como regiones como Canarias (-1,5), Murcia (-1,3), Extremadura (-1,1), Ceuta (-1,0), Andalucía (-0,8), Castilla la Mancha (-0,4), presenta valores inferiores o muy inferiores a la media española, mientras que Navarra (1,3), La Rioja (1,1) o País Vasco (1,0), Aragón (0,8) presentan los valores más destacados, ocupando el resto de comunidades (y entre ellas Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana) posiciones más templadas.

	a)	b)	c)	d)	e)	Z/a	z/b	Z/c	z/d	z/e	Z final
Total Nacional	11.074	21,6	9,3	75,8	26,6						
Andalucía	9.116	31	13,9	76	37,3	-1,1	-1,1	-1	0	-1,2	-0,88
Aragón	12.110	13,3	4,6	83,7	15,8	0,6	0,9	0,9	0,7	1	0,82
Asturias	12.244	12,6	10,8	85	17,2	0,7	1	-0,4	0,8	0,9	0,6
Balears, Illes	12.665	21,3	4,6	65,5	24,7	0,9	0	0,9	-1	0,1	0,18
Canarias	8.863	30,5	20,9	59,2	40,2	-1,2	-1,1	-2,4	-1,6	-1,5	-1,56
Cantabria	11.293	17,6	7,5	97,4	20,5	0,1	0,4	0,3	2	0,5	0,67
Castilla y León	11.239	15,4	5,3	83,6	18,4	0,1	0,7	0,7	0,7	0,8	0,59
Castilla - La Mancha	9.045	28,1	9,9	85,8	33,9	-1,1	-0,8	-0,2	0,9	-0,9	-0,41
Cataluña	12.712	15	6,9	77,7	19,4	0,9	0,7	0,4	0,1	0,7	0,57

Comunidad Valenciana	9.801	25,6	11,5	68,8	31,3	-0,7	-0,5	-0,5	-0,7	-0,6	-0,6
Extremadura	8.250	38,8	11,1	80	44,3	-1,6	-2	-0,4	0,4	-2	-1,12
Galicia	10.753	18,7	6,2	75,3	22,6	-0,2	0,3	0,6	-0,1	0,3	0,18
13 Madrid	13.099	16,9	6,4	75,1	20,6	1,1	0,5	0,5	-0,1	0,5	0,52
Murcia,	8.702	30,1	15,5	55,7	34,7	-1,3	-1	-1,3	-1,9	-0,9	-1,3
Navarra,	13.583	8,3	1,7	85,1	13,5	1,4	1,5	1,5	0,8	1,3	1,29
País Vasco	14.397	9,7	5,4	80,4	14,5	1,9	1,3	0,7	0,4	1,2	1,09
Rioja, La	12.131	9,7	1,1	85,8	14,4	0,6	1,3	1,6	0,9	1,2	1,12
Ceuta	9.676	32,5	13,6	66	35,8	-0,8	-1,3	-0,9	-0,9	-1,1	-1
Melilla	10.161	26,2	13,6	60	29,4	-0,5	-0,6	-0,9	-1,5	-0,4	-0,78

- a) Renta media por persona  
b) Tasa de riesgo de pobreza (renta del año anterior a la entrevista)  
c) Con mucha dificultad para llegar a fin de mes  
d) Porcentaje de Viviendas sin ningún problema  
e) Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)

La histórica brecha entre la España de la mitad nororiental y suroccidental (lo que alguno autor llamó “*la España de las cuatro menos diez*” con Madrid como centro de la esfera del reloj imaginario y por la configuración que a escala provincial presentaba la mancha de la España más dinámica y rica) se mantiene en materia de bienestar económico y de cohesión social y se refuerza con datos actuales, corriendo el peligro de convertirse “*la España de las cuatro menos diez*” en la “*España de las cuatro en punto*”, habida cuenta el descuelgue –en términos relativos respecto a la media española- de Castilla León, Galicia, Asturias y la Cantabria occidental.

## PARTE II: DIEZ RETOS DE FUTURO

### 1<sup>er</sup> reto. - Analizar y planificar los territorios entendidos como *espacios de vida de grupos sociales cada vez heterogéneos (“sociedad caleidoscopio”)*.

El primer reto es abordar los territorios entendidos como *espacios de vida*, lo que desborda los límites político-administrativos y funcionales habituales (áreas metropolitanas...) y analizar estos espacios de vida en clave social y generacional, porque los espacios urbano-metropolitanos se han hecho territorialmente más amplios, más complejos y aparecen más diversificados, funcional y económicamente.

En efecto, en la *sociedad postmoderna* junto al concepto de *clase social* o de *status social* cada vez más cuestionado y de límites más imprecisos, está emergiendo el “*estilo de vida y consumo*” como factor de diferenciación social<sup>18</sup>. Los factores individuales<sup>19</sup> pesan más que los sociales y los sustituyen. La clave hoy no es la clase social a la que se pertenece sino el *estilo de vida* que se lleva. Asimismo, la clave no es el espacio residencial que se ocupa, sino las formas de consumo<sup>20</sup>, los tipos

<sup>18</sup> Cfr. Pilar Alcázar (2009), op. cit.

<sup>19</sup> En la sociedad actual el individualismo surge como tendencia social dominante.

<sup>20</sup> Incluso los sentimientos, las aspiraciones, las emociones.

de relación social, el uso de tiempo y del espacio. Como consecuencia la *segmentación social* no es tanto por el espacio o la clase social de pertenecía, como por los factores individuales ligados, insisto, en el *estilo de vida* y de *consumo*. Nos dirigimos hacia lo algún reputado sociólogo<sup>21</sup> ha definido como “*sociedad caleidoscopio*”<sup>22</sup>.

Los españoles adscribibles a estas tipologías sumados arrojan un volumen superior al de los que viven en familias nucleares tradicionales (padre, madre más uno, dos o más hijos), esto es, al prototipo de familia estable con hijos. La proporción entre *hogares* y *familias no-nucleares* y *familias nucleares* es de 60 a 40, a favor de los primeros, relación estadística que pone sobre el tapete la necesidad de nuevos enfoques en los análisis en geografía de la población y en geografía social, pero también en materia de planificación de vivienda y diseño urbanístico.

En suma, la *edad* y la *clase social*, que son los dos parámetros básicos en los estudios de geo-demografía y geografía social, tienen un inequívoco significado sociológico y geográfico, por el contrario, los *estilos de vida* cobran día a día cada vez más significado económico y antropológico, también geográfico habida cuenta los muy contrastados comportamientos espaciales de unos y otros grupos.

El desarrollo de estos nuevos grupos, caracterizado cada uno de los cuales, por su estilo de vida, implica el cambio en los tipos de consumo, también de consumo espacial. Del autoconsumo preindustrial se pasó a un modelo simple caracterizado por dos tipos de consumo: el consumo de élites y el consumo de masas en la sociedad industrial. En la actualidad el modelo es más complejo y los expertos añaden al *consumo elitista* y al *consumo artesanal*, el de *hippies*, el *familiar*, el *solidario*, el *verde*, el *adolescente*, el *responsable*, el *joven*, el de la *tercera edad*, el *étnico*, el *homosexual*, el *ético*, el de *yuppies* y *BoBos*, el *sostenible* y el *local*.

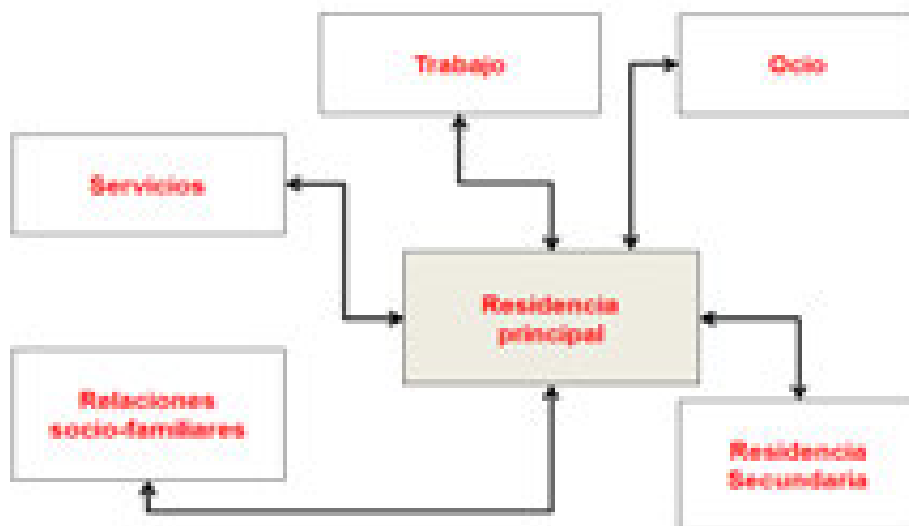
<sup>21</sup> Cfr. J. F. Tezanos (2009): *La sociedad dividida. Estructuras de clase y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva: pp. 354

<sup>22</sup> En este sentido la tipología de estilos de vida en un país sociológicamente moderno como España es muy variada, incluiría al medio millón de familias monoparentales (*oneparents*); a los 3,4 millones de hogares unipersonales (*singles*); a los cinco millones de *tweens* (jóvenes de 15 a 24 años, aproximadamente), grupo este de consumidores influyentes, cuestiona la autoridad, son consumidores de novedades y en cuanto a hábitos pasa –y es la primera generación que lo ha hecho– más tiempo frente al ordenador que frente a la televisión o los libros; a los dos millones de *adultescents* (*Kidults*) o jóvenes de 25 a 34 años no emancipados (que viven en el hogar familiar la mayor parte del tiempo o fuera de él de forma intermitente); al millón de parejas de relativamente alto nivel de ingresos, profesionales ambos, sin hijos (*dinkis*); a los cientos de miles de burgueses bohemios (*BoBos*); a los 5 millones de inmigrantes extranjeros, la mitad de los cuales con familia; a los siete millones de “*seniors boomers*” (60-80 años) o población de 60 y más años, colectivo este que nada tiene que ver con la “*tercera edad*” tradicional (en España hay 7,5 millones de personas de 65 y más años, y se incrementará este colectivo en la próxima década en casi un 20 %), este grupo tiene y presentará un comportamiento frente al ocio y consumo que tendrá muy poco que ver con el de su generación predecesora: ha sabido y sabrá disfrutar mucho más del ocio y del consumo, la jubilación será para ellos una oportunidad para viajar, conocer, disfrutar de la familia y de la vida, practicar deportes, y, además, la inmensa mayoría formarán parte del grupo de *seniors* digitales. Otros grupos son los 2,2 millones de octogenarios (tres cuartas partes de los cuales son mujeres)<sup>22</sup> A estas topologías hay que sumar importantes colectivos como los 3 ó 4 millones de gays y lesbianas, más de la mitad de ellos entre 15 y 40 años, que presentan un potencial de compra superior a la media, una renta superior al de los demás grupos de consumo, un estilo de vida altamente consumista (como el de los *dinkis* y los *singles*), una tendencia a adoptar antes que el resto las tendencias de la moda, además se mueven en zonas muy concretas, al nada anecdótico –en términos estadísticos– grupo de cientos de miles de *mujeres alfa* (*alfa women*) o mujeres profesionales y similares que son a la vez madres y esposas, las cuales aportan en la familia más dinero que su pareja, ocupan cargos de responsabilidad en las empresas, sean estas públicas o privadas, toman decisiones en el hogar y ejercen roles tradicionalmente desarrollados por los hombres, delegan funciones que hasta hace poco tiempo eran propias para dedicarse a las exigencias del trabajo, valoran la independencia económica y personal y no siempre pertenecen a una clase alta. Cfr. Pilar Alcázar, 2009, *Entre Singles, Dinkis, BoBos y otras tribus. La conquista de los nuevos grupos de consumidores*. Barcelona, Planeta.



## 2º reto. - Abordar, también desde la Ordenación del Territorio, la realidad de las “*territorialidades múltiples*”.

Esta nueva realidad (en la actualidad la movilidad y no las migraciones) obliga a analizar las implicaciones espaciales, en relación al transporte y al uso de espacio geográfico, del concepto “*territorialidades múltiples*”.



Necesitamos para el desarrollo de nuestro *espacio de vida*, no un solo ámbito de escala local, como una generación atrás, sino de diversos ámbitos, múltiples escalas, que van de lo local a lo global<sup>23</sup>.

En este sentido J. A. Módenes<sup>24</sup> señala que “la creciente difusión de la movilidad espacial, específicamente la cotidiana, afecta a la manera como estudiamos la población en su territorio”, que se hace necesarias “nuevas vías nuevas para la investigación de la movilidad espacial, entendido como fenómeno complejo y constituido en un sistema donde interactúan movilidad habitual, migraciones, movilidad residencial y estabilidad”. Relacionado con el mismo está el importante tema de las “*residencia múltiple*”<sup>25</sup>, ligado al uso temporal del territorio<sup>26</sup>, el de *población Vinculada*<sup>27</sup>, *población máxima estacional*<sup>28</sup>, a *Población ETCA* o *población*

<sup>23</sup> Véase para el caso francés: <https://www.youtube.com/watch?v=hOwYxGanmg8>, video en el que estudia las dinámicas de la población en Francia utilizando los datos de los teléfonos móviles.

<sup>24</sup> En su sugerente trabajo publicado en 2008 y titulado “Movilidad espacial, habitantes y lugares: retos conceptuales y metodológicos” en la revista. *Estudios Geográficos*, LXIX, 264, enero-junio, págs.157-178, pág.78.

<sup>25</sup> Cfr. López Colás, J. y Módenes, J. A. (2004): “Vivienda secundaria y residencia múltiple en España: una aproximación sociodemográfica”, *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 8, 178).

<sup>26</sup> Cfr. E. Mendizábal, E. (1996): *L'ús temporal del territori. L'exemple dels habitants de la Regió Metropolitana de Barcelona*, Tesis doctoral. Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona y o el trabajo de O. Nel-lo y M. Subirats (1998): “Ús de l'espai, ús del temps”, en IEMB (ed.), *La transformació de la societat metropolitana. Una lectura de l'Enquesta sobre condicions de vida i hàbits de la població de la Regió Metropolitana de Barcelona (1985-1995)*. MMAMB, Barcelona, pp. 17-47.

<sup>27</sup> Cfr. J. Vinuesa (2005): “De la población de hecho a la población vinculada”, *Cuadernos Geográficos*, 36, 1, pp. 79-90. El *Censo de Población y Vivienda de 2001* contemplaba el concepto de *población vinculada*, sin embargo en el de 2011 desafortunadamente desapareció lo que imposibilitó los análisis comparativos.

<sup>28</sup> El Ministerio de Administraciones Públicas ha realizado la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (edición 2005) y entre los ítems recogidos está una llamada “población estacional máxima”, en realidad un potencial total de pernотaciones.

*equivalente a tiempo completo año*<sup>29</sup>, *cuencas de empleo* de áreas urbanas y metropolitanas, además otros concepto como “*población flotante*”, o “*población estacional o temporal*”, que en ocasiones aparece en la legislación referida a la prestación de servicios a la población. El reto de futuro estriba en valorar la importancia de estas transformaciones cuando efectuamos análisis territorial de la población y en crear nuevos métodos que las tengan en cuenta.

Se constata en las modernas sociedades una disociación real de la vinculación entre habitantes y lugares lo que cuestiona la *asignación de las poblaciones a los territorios*. El “*homo mobilis*”<sup>30</sup> es una realidad frente al concepto que proponemos de *habitante estable* que es el que contemplan la mayor parte de las estadísticas<sup>31</sup>. En definitiva, para la Ordenación del Territorio la movilidad espacial debería ser objeto de estudio ya que es una de las claves de la organización espacial, por más que estamos hablando de un fenómeno complejo, integrado por diferentes dimensiones<sup>32</sup>.

### **3º reto. - Incorporar la dimensión espacio-tiempo en los estudios de planificación urbana y ordenación del territorio**

Partiendo del presupuesto de la Crono-geografía de que hay tantos «territorios» como *tiempos*, consideramos que la dimensión espacio-tiempo debe ser incorporada en los estudios de planificación urbana y ordenación del territorio. El mapa de la población española del 13 de Agosto tiene muy poco que ver con el del 20 de Noviembre, y el de un fin de semana con el de un día laboral.

### **4º reto. - Dar respuesta desde la planificación territorial al fenómeno de la contraurbanización, de la urbanización difusa y de la rur-urbanización**

Parece urgente dar respuesta desde la Ordenación del Territorio al tema / problema *contraurbanización*, de la *urbanización difusa* y de la *rur-urbanización* y abordar el tema de la *descentralización urbana* tanto en las grandes ciudades como en las medianas, defínase esta como *dispersión y fragmentación de los espacios urbanos, contra-urbanización, rur-urbanización o periurbanización* habida cuenta el marcado carácter

<sup>29</sup> Cfr. A. Costa, À. y C. Rovira (2001): “Población flotante en los municipios catalanes 1998”, Revista Fuentes Estadísticas, 56.

<sup>30</sup> Cfr. E. Le Breton (2006): “Homo mobilis”, en M. Bonnet y P. Aubertel, p. (eds.), *La ville aux limites de la mobilité*. Paris, Puf, pp. 23-31.

<sup>31</sup> Cfr. M. Ajenjo y A. Sabater (2006): The long-term absent residents in Catalonia. Who they are? What are their common characteristics?, *Papers de Demografia*, 304. Un importante número de encuestas oficiales han intentado hacer frente a la “movilidad habitual”. Caben citarse entre otras d: Encuesta Movilidad del Ministerio de Fomento (2000), Encuesta quinquenal de movilidad cotidiana de la población de Catalunya de la Generalitat y la Autoridad del Transporte Metropolitano (2001, en marcha la edición de 2006), encuesta de movilidad de la Comunidad de Madrid del Consorcio Regional de Transportes (2006), proyecto de realización de una encuesta de demanda de movilidad y transporte en Euskadi (2006) o la Encuesta de empleo del tiempo del INE (2002-03).

<sup>32</sup> Tradicionalmente las ciencias sociales abordaban de manera aislada cada tipo de movilidad espacial según sus características espaciales y temporales. Kaufmann, 2006, citado por J.A. Módenes, (2008) distingue entre *movilidad cotidiana (alta frecuencia, desplazamiento dentro del espacio de frecuentación cotidiana)*, *movilidad residencial (baja frecuencia, desplazamiento dentro del espacio de frecuentación cotidiana)*, *viaje (frecuencia alta, larga distancia)* y *migración (baja frecuencia, larga distancia)*. La bibliografía reciente identifica nuevas formas de movilidad que difícilmente se pueden clasificar en uno de los cuatro tipos enunciados, tales son la *movilidad multiresidencia* (cuando la residencia secundaria se convierte en parte de una residencia *multilocal*), la *pendularidad* a distintas denuncias incluso a muy larga distancia (con desplazamientos muy largos, por ejemplo en avión) y el turismo recurrente de corta distancia.

selectivo que presenta, tanto desde la perspectiva territorial (áreas más accesibles y con más atractivo ambiental) como socio-demográfica (matrimonios jóvenes de clases media) y de las consecuencias ambientales, paisajísticas, urbanísticas, económica y sociales que genera.

#### **5º reto) Medir el grado de cohesión territorial**

Se hace necesario medir, a través de indicadores tanto ambientales como socio-demográficos y económicos, el grado de cohesión territorial y dar respuesta a su ausencia por las disfunciones que en los tres planos señalados (sostenibilidad económica, social y ambiental) que en relación a ella se derivan, habida cuenta el marcado carácter selectivo que presenta la movilidad, tanto desde la perspectiva territorial (áreas más accesibles y con más atractivo ambiental) como socio-demográfica (matrimonios jóvenes de clases media) y de las consecuencias ambientales, paisajísticas, urbanísticas, económica y sociales que genera.

#### **6º reto. - Responder al desajuste entre dinámica de la población, dinámica de los hogares, dinámica de la vivienda dinámica del empleo e intentar darles una respuesta más ajustada desde el planeamiento urbanístico y la Ordenación del Territorio**

Analizar en profundidad las causas económicas y las consecuencias socio-territoriales del desajuste entre dinámica de la población, dinámica de los hogares, dinámica de la vivienda dinámica del empleo, o para ser más precisos: dinámica del empleo → dinámica de los hogares → dinámica de la vivienda → dinámica de la población, habida cuenta el carácter de variable de pendiente de esta última variable.

#### **7º reto. - Afrontar los desequilibrios territoriales**

Es importante seguir dando respuesta a los desequilibrios territoriales que se siguen dándose todas las escalas, desde la intra-urbana hasta la regional. Estos desequilibrios pueden convertirse en uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y la cohesión social y territorial del país. El problema es espacialmente urgente en los espacios rurales con baja densidad de población: la inapropiadamente llamada *España vacía*, impropriamente decimos porque la España vaciada o la España rala, sería más preciso.

#### **8º reto. - Impulsar de forma más decidida la inserción del territorio regional en redes europeas**

La inserción nuestro territorio en redes europeas, como la del llamado Arco Atlántico, actualmente más metáfora geográfica que realidad funcional, el Arco mediterráneo, o Eje 16 o Corredor de la Dorsal continental, actualmente abandonado, a pesar de su aprobación en 2004 por la Comisión Europea parece una necesidad ineludible.

#### **9º reto. - Fomentar la conciencia y participación de los agentes sociales y económicos, en colaboración con el Estado, además de los académicos y de los técnicos**

Se hace preciso fomentar la conciencia y participación de los agentes sociales y económicos, en colaboración con el Estado, en la definición del modelo territorial y de la ordenación y gestión del territorio, un recurso siempre escaso y valioso.

## 10º reto. -Avanzar en gobernanza territorial

Se debe seguir avanzando en gobernanza territorial y en planificación territorial<sup>33</sup>, alineando a los principales actores implicados en la ordenación del territorio<sup>34</sup>: los agentes económicos y sociales, los técnicos, los políticos y los científicos.

## CONCLUSIÓN:

En suma España se configura progresivamente como un espacio cada vez más urbanizado en el que las áreas metropolitanas juegan un papel económico, social, demográfico y territorialmente cada vez más determinante y un espacio rural o para ser más precisos, en plural, unos espacios rurales (o más ruralizados), tensionados entre las políticas de liberalización y a la regulación de los mercados, cada vez más accesibles e integrados en las dinámicas urbanas (turismo, segunda, residencia, ocio...) lo que explica que se den paralelos en ellos dinámica demográfica regresiva con dinámica de viviendas progresiva, que se muestra heterogéneo y complejo y que se resiste a cualquier intento de generalización y a cualquier tópico que les asocie a marginalización u marginación<sup>35</sup>: La cartografía adjunta en esta aportación lo refleja de forma tan contundente como fiel. Los comportamientos demográficos y los cambios sociales en nuestro país prueban la existencia de *causas globales* y *efectos locales*, unos efectos que para un buen parte del territorio nacional (singularmente los espacios rurales menos completivos y una buena parte de los espacios de montaña), no han sido ni los más positivos ni los más deseados.

El principio básico de la sostenibilidad (*“pensar globalmente, actuar localmente”*) que orienta y permea este Congreso internacional, a tenor de los resultados obtenidos y del

<sup>33</sup> Un ejemplo paradójico en relación a gobernanza territorial y a ámbitos geográficos amplios y con bajas densidades o escasamente poblados, que corresponden a las regiones que más necesitan políticas territoriales específicas en relación al problema de la baja densidad y del despoblamiento, cual son los casos de Extremadura, Castilla y León o Castilla - La Mancha, son las que menos desarrollo normativo y aplicado de ordenación del territorio presentan, por el contrario las que presentan los mayores desarrollos son las urbanizadas y las que cuentan territorios más reducidos (tales son los casos de Cataluña, País Vasco, Madrid, Baleares o Canarias). I. Molina de la Torre y L.C. Martínez Fernández (2014,304) señalan que “no es casual” que tal ocurra, ya que son ámbitos en los que hay una mayor presión de las áreas urbanas sobre el territorio. y precisan dotarse de un marco de ordenación del territorio como marco supramunicipal para el planeamiento urbanístico, con carácter orientativo o determinativo.

<sup>34</sup> Reflexiones, diagnósticos, bases teóricas y propuesta plasmados en documentos oficiales documentos oficiales tanto a nivel europeo: *El futuro del mundo rural* (1988), *Europa 2000* (1991) y *Europa 2000+* (1995), la PAC, la *Estrategia Territorial Europea* (1999), la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* como a nivel autonómico (Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (DGOT), Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha) no faltan, falta voluntad política para desarrollarlos y dar respuesta a los problemas y las disfunciones que en ellos se apuntan, singularmente en relación a los espacios rurales.

<sup>35</sup> Algún autor (Cfr, De Romero Reanau (2018): *Despoblación y abandono de la España rural: el imposible vencido*. Valencia, Tirant Lo Blanch) ha llegado a señalar que si alguna de las tres funciones básicas a las que han reducido a los espacios rurales: *residir* (tal como está ocurriendo temporalmente), *producir* (o para ser más fieles a la realidad ser depredado de sus recursos: mineros, forestales, hídricos) y ser utilizado como sumidero de residuos, fallan, los espacios rurales, condicionados por la pérdida de su funcionalidad y territorial y por su fragilidad socioeconómica, entran en crisis irreversible. Algunos autores hablan de la existencia de cinco tipos de espacios rurales en España, como para el conjunto de la Unión Europea: Se distingue cinco ámbitos rurales con perfiles y problemática especialices y diferenciadas, tales son los espacios rurales próximos a las grandes áreas urbanas”, que pudiéramos definir como *periurbanos*, los que tienen un gran *atractivo turístico*, los que dependen de actividades diversificadas, *económicamente diversificados*, los que mantienen el *predominio agropecuario* y los que tienen un *difícil acceso* (personalmente los definiría en términos políticamente poco correctos como “*marginales*” o para ser más preciso y “marginalizados” (Comisión Europea, 1995: 119). Otros autores Silva Pérez (2002): “Una propuesta tipológica de espacios rurales en el contexto de la globalización”, comunicación en XI Coloquio de Geografía Rural. Actas (Santander, 1 al 4 de octubre de 2002). Santander, Universidad de Cantabria, Servicio de Publicaciones, 455-465. , citado por I. Molina y L.C. Martínez (2014, 283) a partir de las características del medio rural y de la adaptación de las actividades al contexto global, son directos y dividen a los espacios rurales en “*áreas rurales emergentes*”, “*áreas rurales acomodaticias*” y “*áreas rurales rezagadas*”.

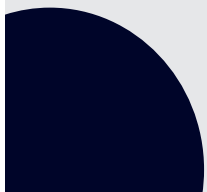
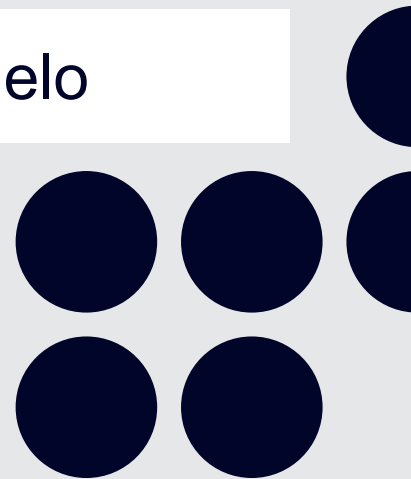
análisis de los cambios socio-demográficos recientes en el territorio, parece no haberse tenido en cuenta: la habido “efectos locales” positivos muy localizados pero la reflexión ni ha sido global ni ha sido general para el conjunto del país. La gran crisis de 2008-2014 no ha ayudado, pues ha incrementado los desequilibrios territoriales y ha convertido a la cohesión socio-territorial en un concepto vacío de contenido.

Cabe en este punto preguntarse por el papel que la Ordenación del Territorio tuvo en décadas anteriores, por el papel que tiene en la actualidad y por el papel que debería tener en el futuro.



# CONFERENCIA

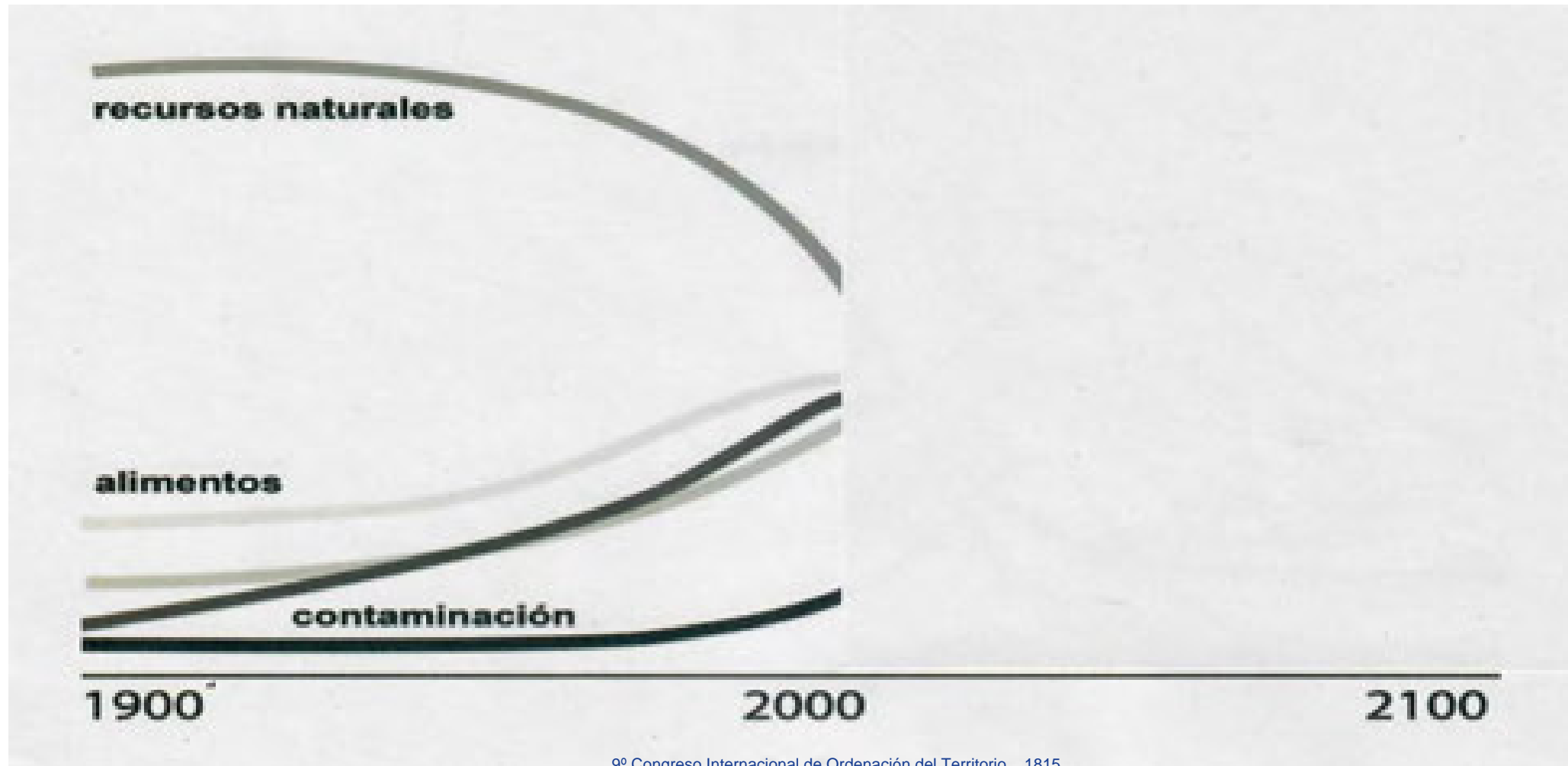
Fernando Prats Palazuelo



# LAS CIUDADES ANTE EL ANTROPOCENO

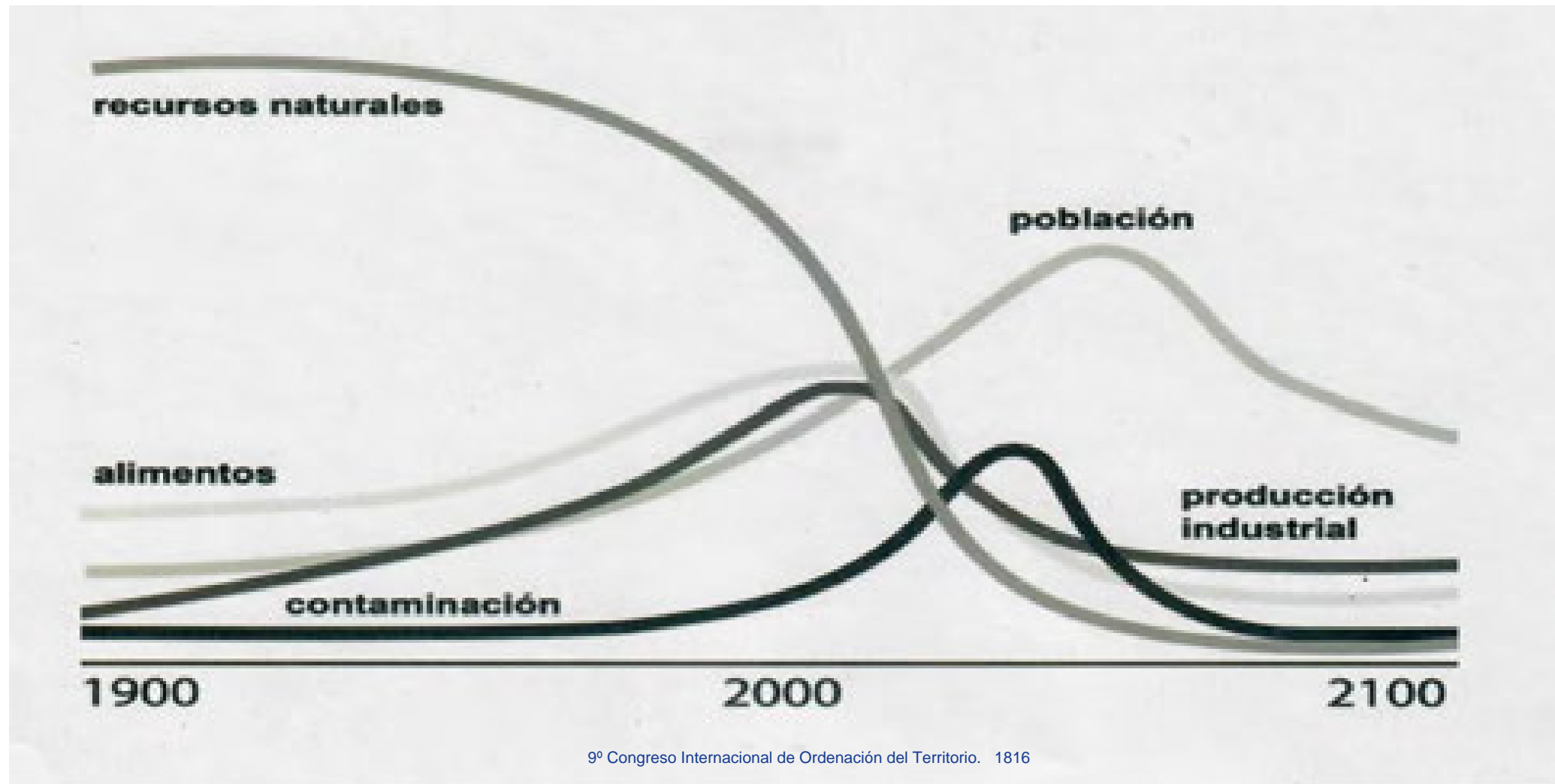
LA CRECIENTE TENSION ENTRE LO POSIBLE Y LO IMPRESCINDIBLE

# ESCENARIO TENDENCIAL DE “LOS LÍMITES DEL CRECIMIENTO” (CR + ITM) (I)





# ESCENARIO TENDENCIAL DE “LOS LÍMITES DEL CRECIMIENTO” (CR + ITM) (II)

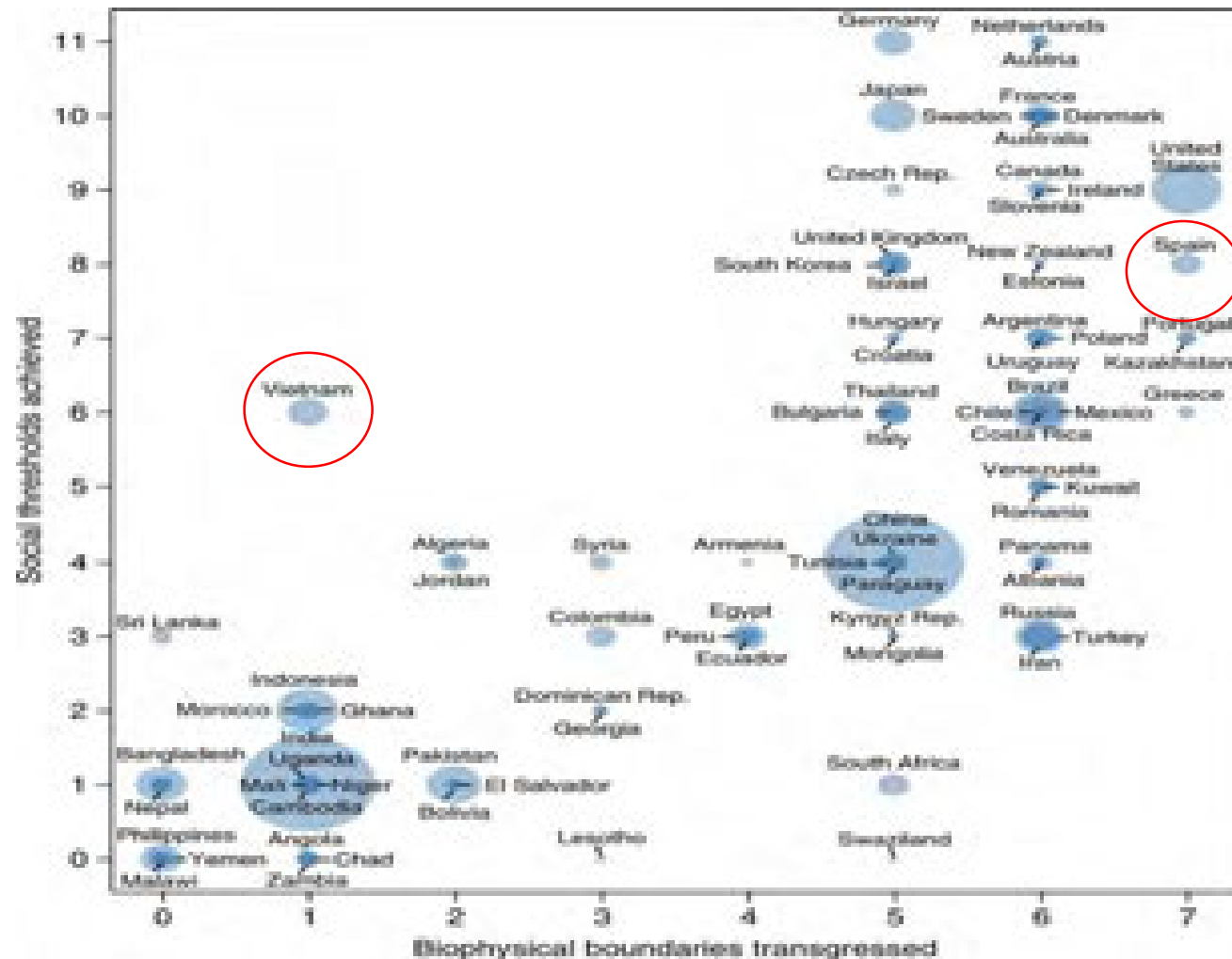


# UN ESPACIO SEGURO Y JUSTO PARA LA HUMANIDAD

K. RAWORTH 2015

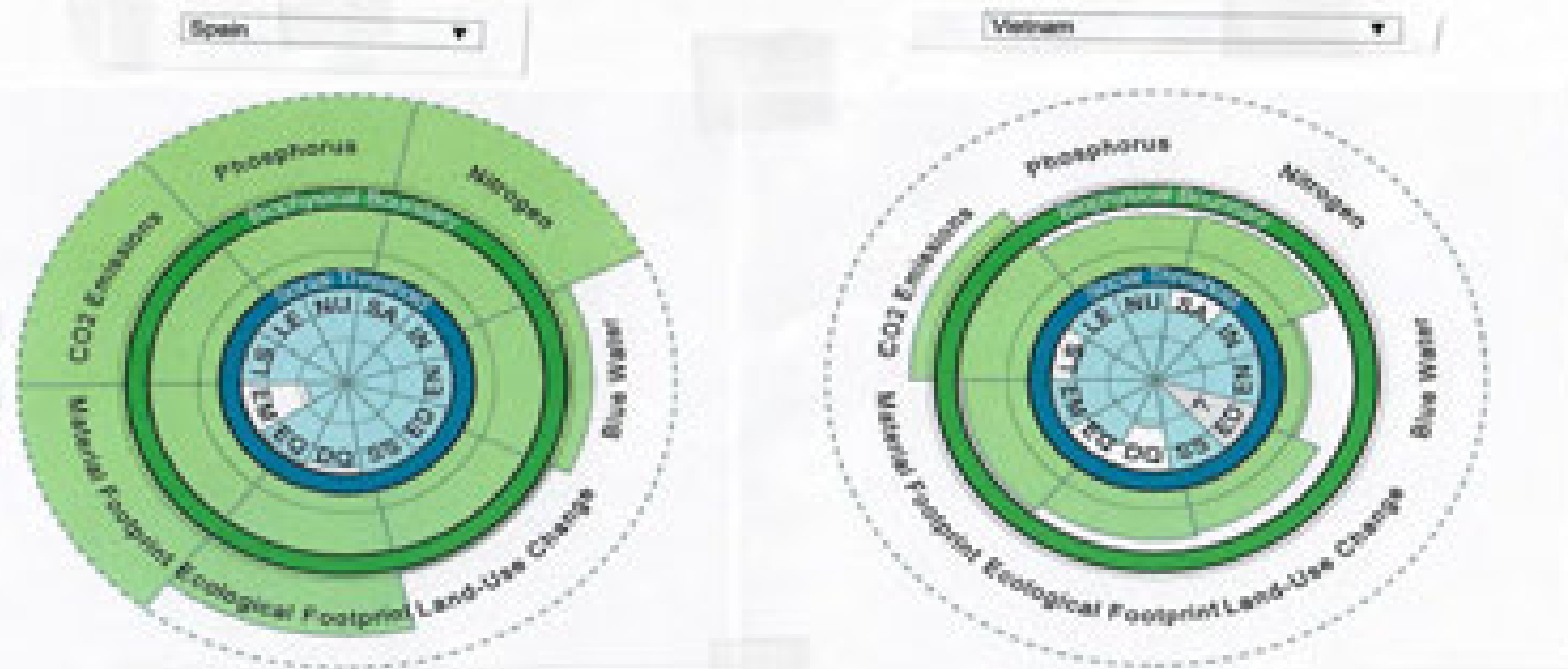


# ¿DÓNDE ESTAMOS? RELACIÓN ENTRE UMBRALES SOCIALES Y ECOLÓGICOS POR PAÍSES. UNIVERSIDAD. LEEDS 2017



# ¿ES POSIBLE COMPATIBILIZAR LAS ASPIRACIONES SOCIOECONÓMICAS Y LA SOSTENIBILIDAD ECOLÓGICA? LEEDS 2017

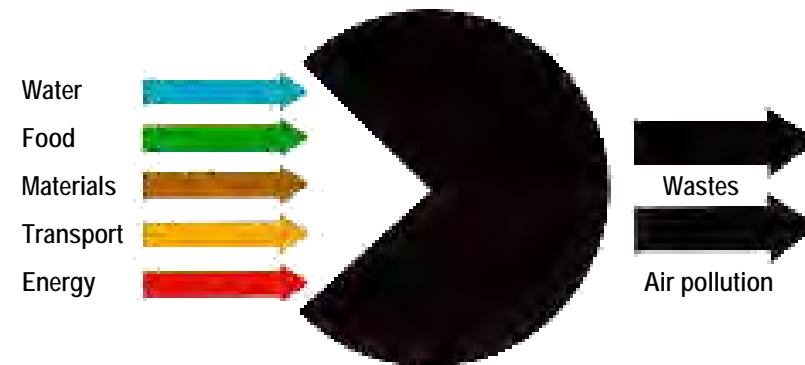
COMPARACIÓN DE SITUACIÓN SOCIAL – ECOLÓGICA ENTRE ESPAÑA Y VIETNAM. LEEDS UNIVERSITY



LS - Life Satisfaction	ED - Education
LE - Healthy Life Expect.	SS - Social Support
NU - Nutrition	DG - Democratic Quality
SA - Sanitation	EQ - Equality
IN - Income	EM - Employment
EN - Access to Energy	

# RECURSOS Y EMISIONES GENERADOS DIARIAMENTE POR UNA CIUDAD EUROPEA DE 1 MILL.HAB I. DOBRISS UE

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



# LA EUROPA DE LAS CIUDADES (VISIÓN REFORZADA)



## LOS “CHALECOS AMARILLOS” SE MANIFIESTAN EN FRANCIA POR EL ENCARECIMIENTO DE LA ENERGÍA (PARÍS 2018)



# MANIFESTACIONES DE ESTUDIANTES CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN BÉLGICA, SUIZA, HOLANDA, ALEMANIA, FRANCIA, POLONIA, SUECIA Y ESPAÑA





# LAS 7 “CIUDADES EN MOVIMIENTO”



# PONER EN EL CENTRO LA VIDA

## 5 APUESTAS PARA LAS TRANSICIONES URBANAS

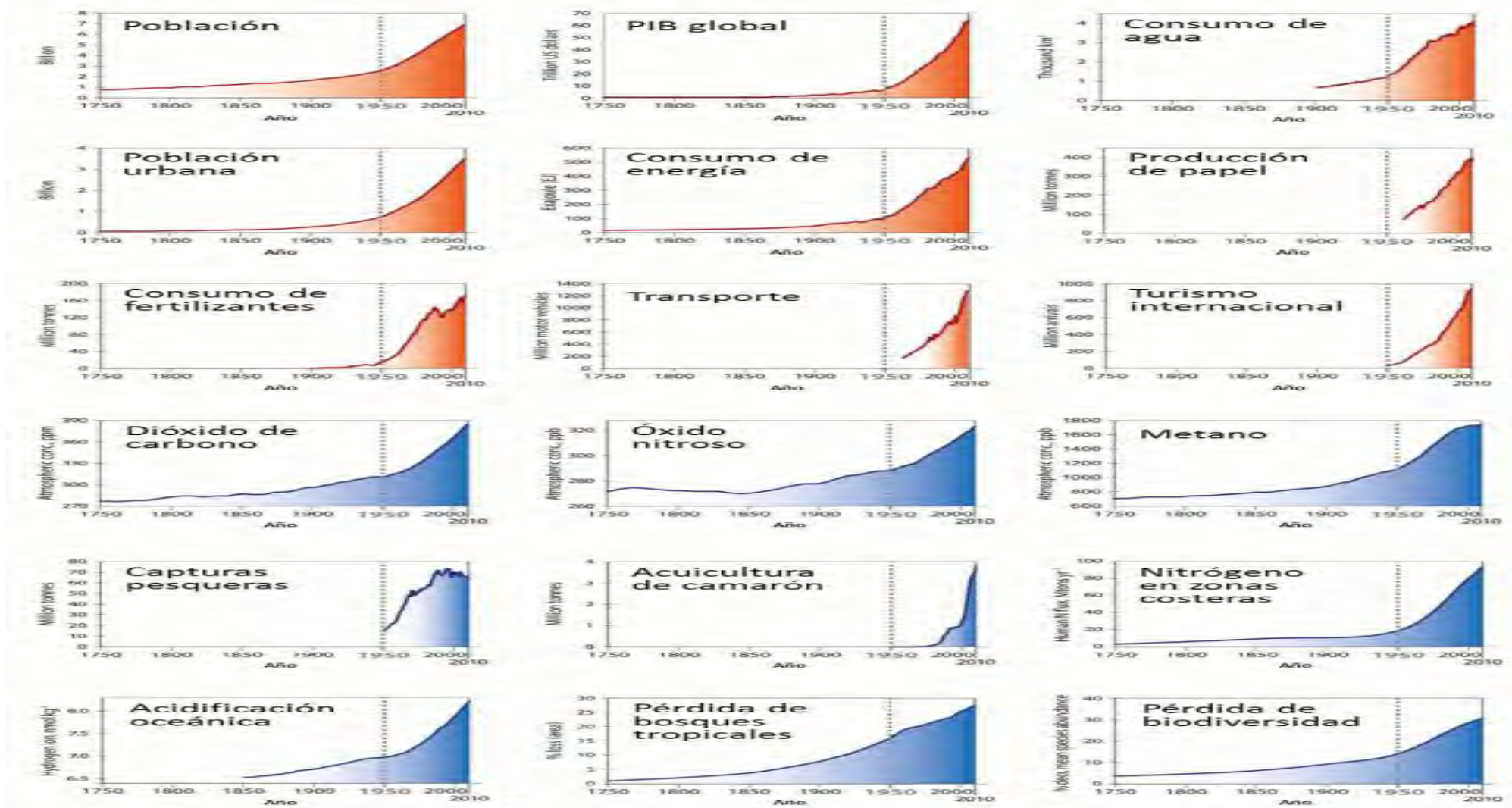
- FRENTE A UNA DERIVA AUTORITARIA, MERCANTILISTA Y XENÓFOBA, **UNA APUESTA POR UNA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA y ACOGEDORA PARA GARANTIZAR EL PLENO DERECHO A LA CIUDAD DE TODAS LAS PERSONAS**
- FRENTE AL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD Y LA PRECARIEDAD **UNA APUESTA POR LA SOLIDARIDAD, LOS SERVICIOS PÚBLICOS/COMUNITARIOS Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y DE LAS TAREAS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL PARA POSIBILITAR UNA EXISTENCIA SEGURA Y DIGNA A TODA LA CIUDADANÍA.**

- FRENTE A LAS LÓGICAS DE ACUMULACIÓN/PRIVATIZACIÓN, ESPECULACIÓN Y CONSUMISMO, **UNA APUESTA POR LA REDUCCIÓN DE LA ESFERA MATERIAL DE UNA ECONOMÍA SUFICIENTE PARA GARANTIZAR UN ENTORNO Y UNA VIDA SALUDABLE A TODAS LAS PERSONAS**
- FRENTE AL CRECIENTE DESBORDAMIENTO DE LOS SISTEMAS VITALES, **UNA APUESTA EXCEPCIONAL Y URGENTE POR RECONducIR LAS CIUDADES/TERRITORIOS EN CLAVES SOSTENIBLES PARA REDUCIR LAS EMISIONES DE GEI “CASI 0” ANTES DE MEDIADOS DE SIGLO Y ANTICIPAR MEDIDAS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO**

- FRENTE A LA TENTACIÓN DEL CORTOPLACISMO Y LA ACCIÓN INDIVIDUALIZADA, **UNA APUESTA POR MIRAR DE FRENTE LOS DESAFÍOS DEL ANTROPOCENO, CONVERTIR LO NECESARIO EN POSIBLE Y ALUMBRAR NUEVOS RELATOS/TRANSICIONES COLECTIVAS PARA COMPARTIR RÁPIDOS PROCESOS DE CAMBIO GLOBAL EN LAS PRÓXIMAS DÉCADAS**

# **1. LOS RETOS QUE MODELAN EL CAMBIO DE ÉPOCA Y POR QUÉ LAS CIUDADES SON TAN IMPORTANTES**

# “LA GRAN ACELERACIÓN” Y SUS CONSECUENCIAS ECOLÓGICAS STEFFEN ET AL. 2015



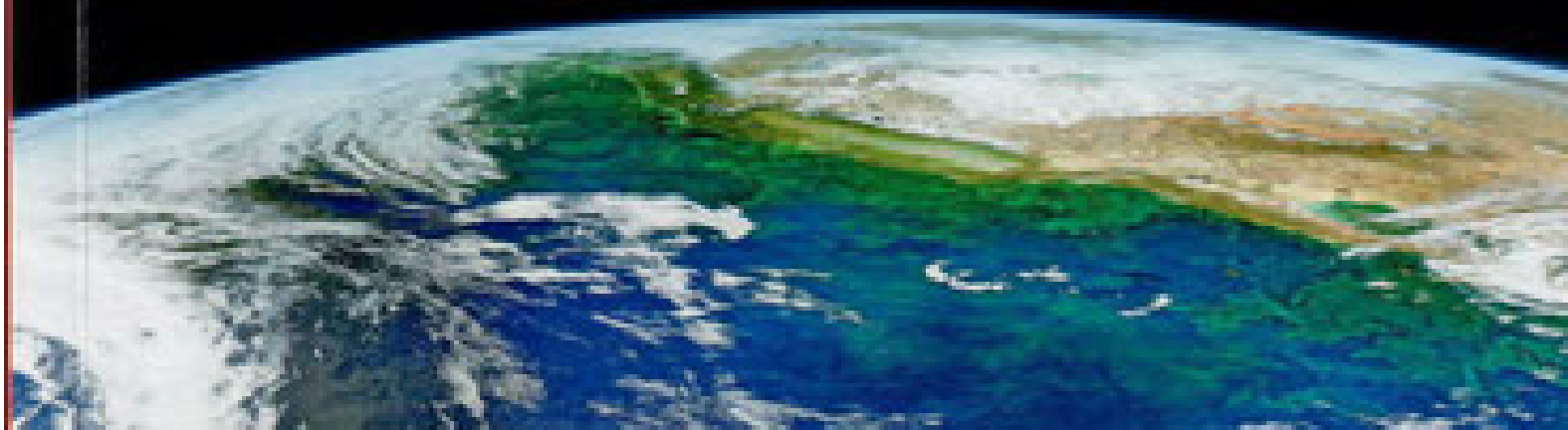


Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

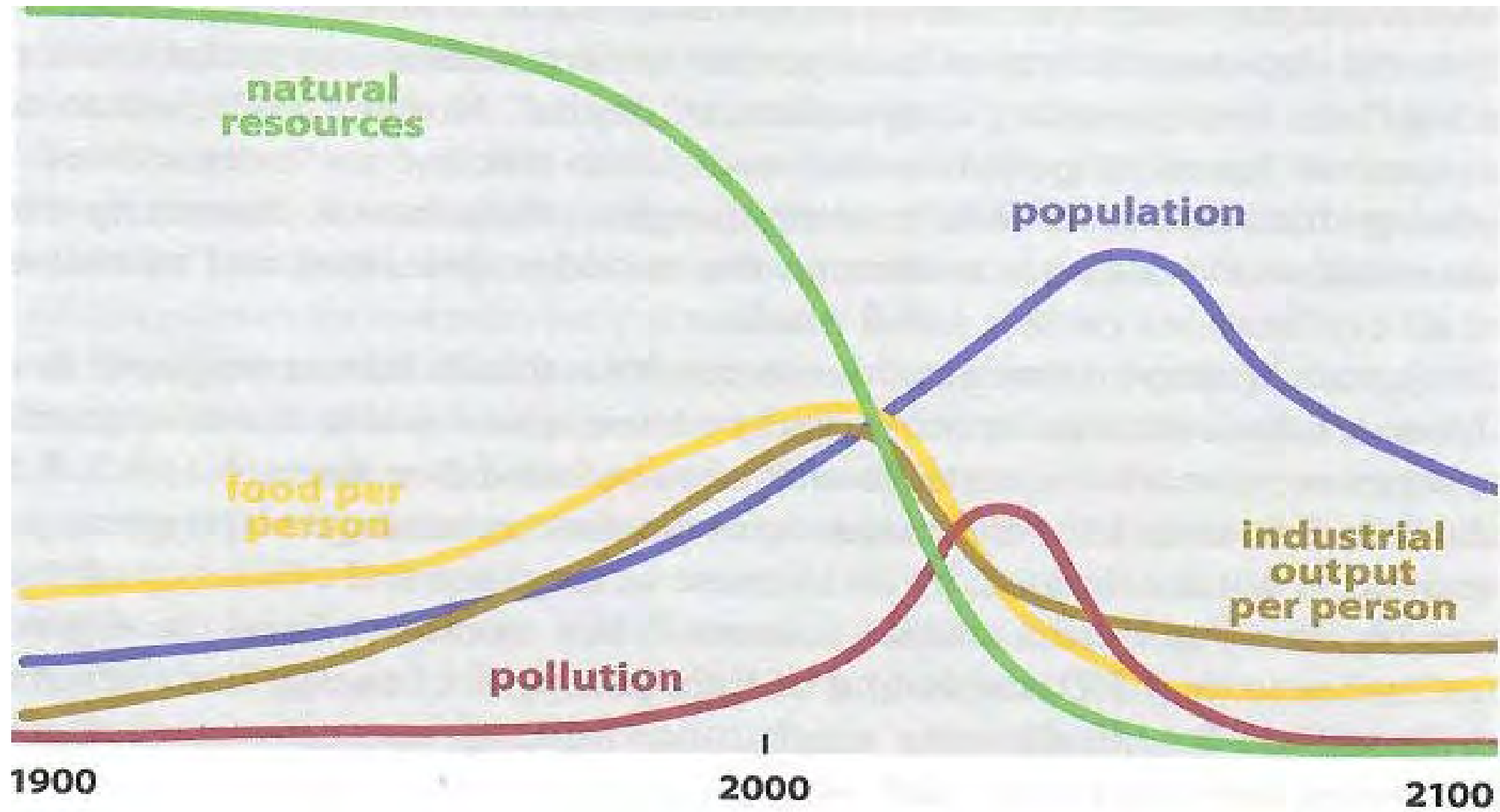
EL ESTADO DEL PLANETA

## Los grandes desafíos

¿Estamos a tiempo de  
salvar nuestro planeta?

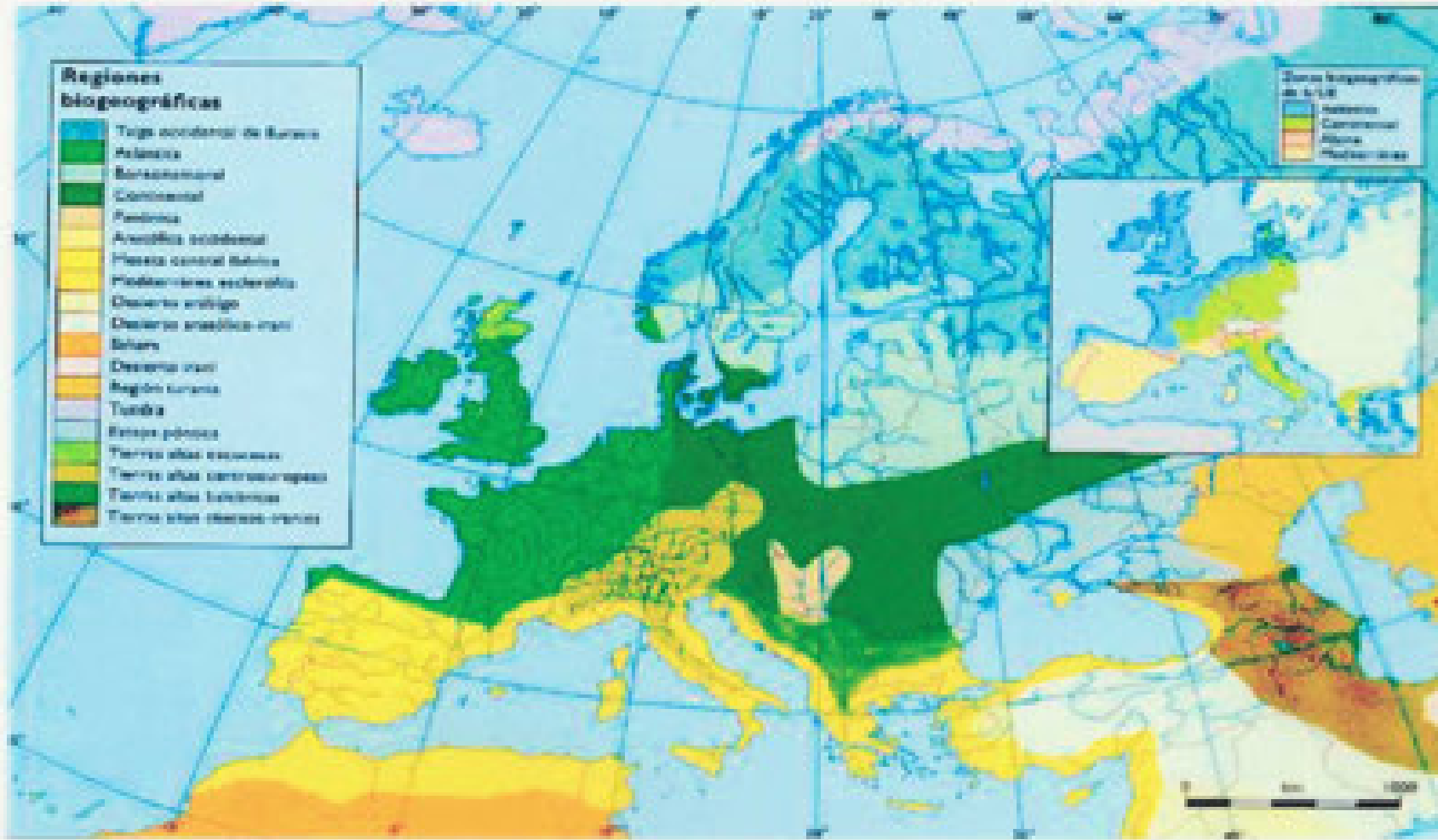


# ESCENARIO TENDENCIAL DE “LOS LÍMITES DEL CRECIMIENTO” (CR + ITM)





# La Europa de los Habitat Naturales



Fuente: Towards an Urban Renaissance

# “UNIDOS POR EL CAMBIO GLOBAL”, MOVILIZÓ A CIUDADANOS EN EL MUNDO, EN OCTUBRE DE 2011



Fuente: El País

# LA POLITIZACIÓN SOCIAL. LA JORNADA POR LA DIGNIDAD EN 22M EN MADRID (2014)



## LA HUELGA GENERAL DE LAS MUJERES EL 8 M EN MADRID (2018)



# LA QUIEBRA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS MIGRACIONES FRONTERAS DE LA UNIÓN EUROPEA

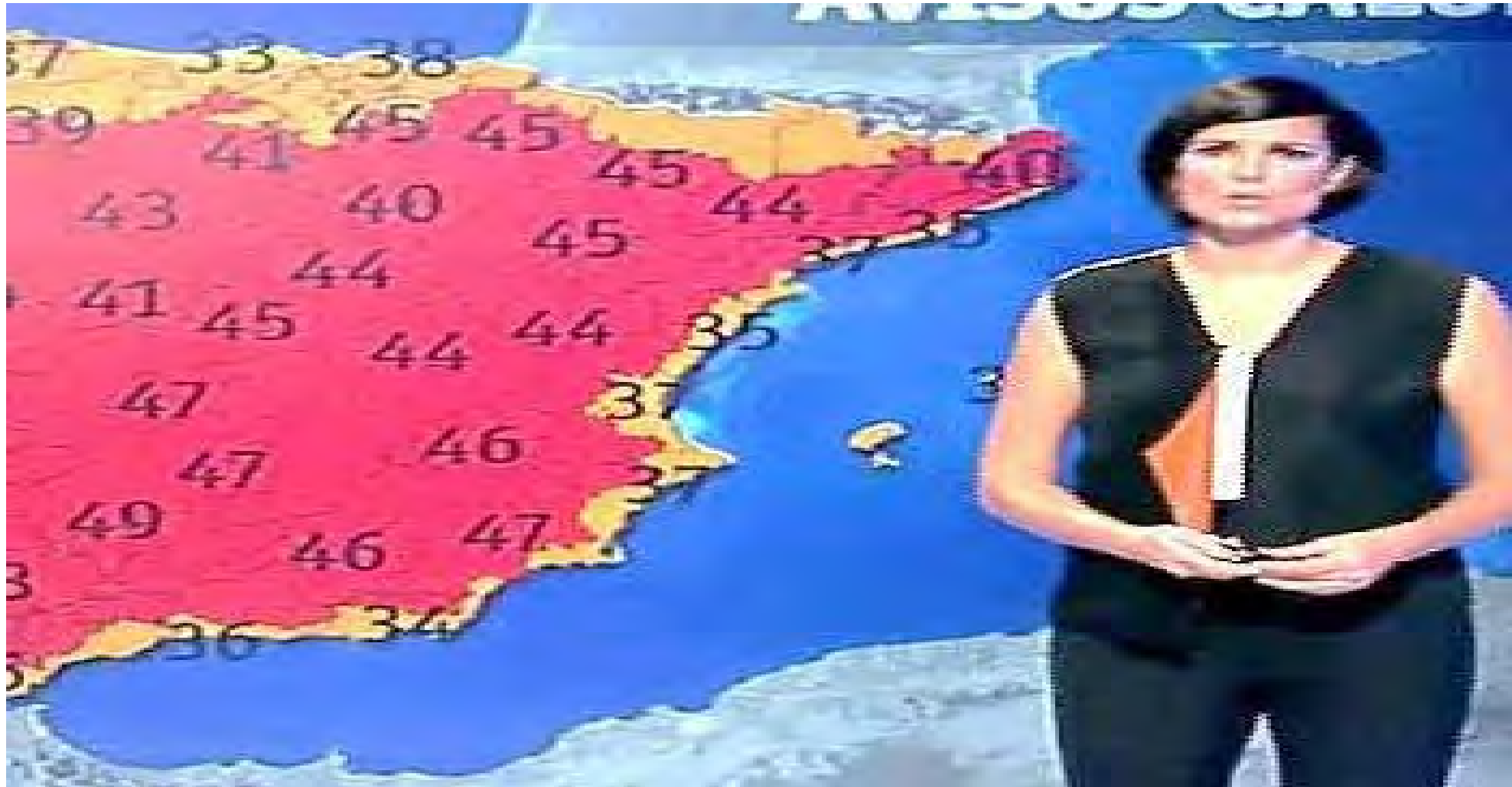


## **2. ¿HACIA UNA CRISIS CIVILIZATORIA Y DE LAS CIUDADES?**

# EL AUMENTO DE LOS EVENTOS EXTREMOS. EL HURACÁN KATRINA EN NUEVA ORLEANS



# LA OMM ADVIERTE SOBRE EL CALENTAMIENTO EN 2050 EN ESPAÑA





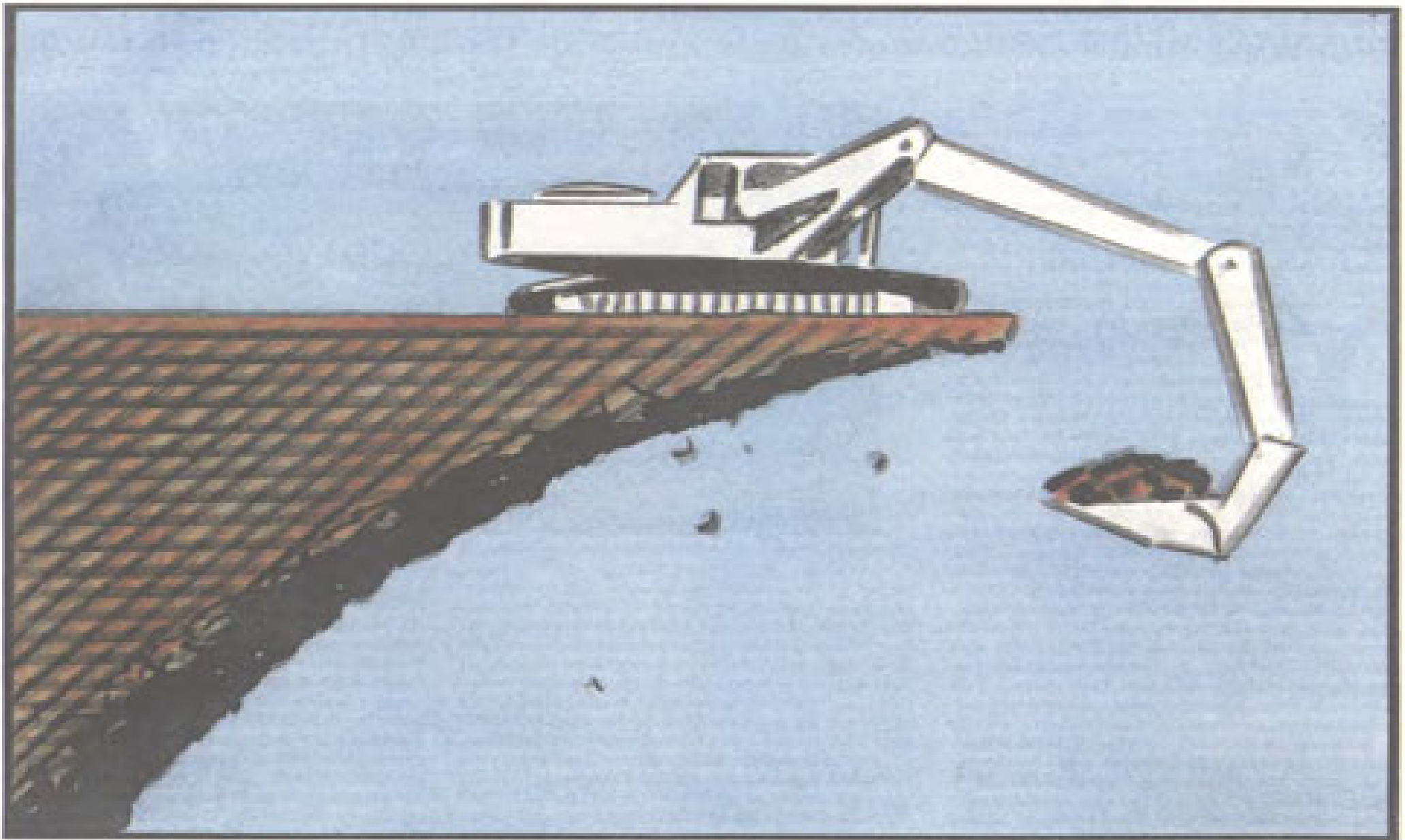
# LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES “REBELIÓN CONTRA LA EXTINCIÓN” (Londres 2018)



### **3. ¿TRANSICIONES DE EMERGENCIA Y EXCEPCIÓN, TAMBIÉN EN LAS CIUDADES?**

## **4. CIUDADES EN MOVIMIENTO**

### **Avances y contradicciones de las políticas municipalistas ante las transiciones ecosociales**

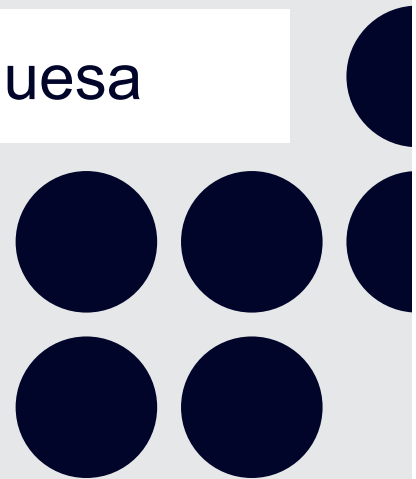


Fuente: *El Roto*



# CONFERENCIA

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa



## **MESA REDONDA: EL MODELO DE DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES, AMBIENTALES Y SOCIALES**

El desafío y la necesidad de construir proyectos territoriales en clave patrimonial

*Miguel Ángel Troitiño Vinuesa*

*Geógrafo. Catedrático Emérito de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid.*

### **Resumen**

Este texto de aproxima al modelo de desarrollo en el marco de las dimensiones y funciones del “sistema patrimonial territorial” aporta argumentos para entender el papel del patrimonio, natural, cultural y paisajístico, de forma unitaria, resaltando como éste, a pesar de las dificultades, es fundamental para construir otro modelo de desarrollo, al ser el fundamento de la vida natural y social, resaltando la importancia de funciones como la turística, medioambiental, paisajística y culturales que desempeña. Se concluye con una propuesta utópica: construir proyectos de desarrollo territorial en clave patrimonial, en cuanto, al menos, los “territorios protegidos” ha asumido la idea de que es necesario poner límites para preservar el patrimonio.

### **1. Introducción**

El modelo de urbanización imperante durante las últimas décadas, marcado por la ausencia de ordenación del territorio y la práctica perversa del urbanismo, ha implicado un consumo voraz y desordenado de patrimonio territorial, con altos costes ambientales, paisajísticos y sociales, generando estructuras territoriales desequilibradas, disgregadas y fragmentadas. Por un lado, regiones urbanas congestionadas, con grandes bolsas de pobreza, y por otro, y territorios rurales despoblados con graves problemas de vertebración y articulación. Por ello continúa siendo necesario mantener vivo el debate sobre el uso, la ordenación y la gestión prudente del territorio, nuestro principal patrimonio, depositario de recursos y de valores ecológicos y culturales, activo económico y pilar fundamental para avanzar en la construcción de las bases de otro modelo de desarrollo, territorialmente más equilibrado y socialmente más justo, donde se impongan lógicas de cooperación y complementariedad, frente a las actualmente dominantes de competitividad y de exclusión, de territorios ganaderos y de territorios perdederos a diferentes escalas.

En un mundo donde el 55% de la población, 4.1250 millones de personas, está concentrada en las ciudades, el 80% en España, es imprescindible realizar una interpretación y valoración del territorio como recurso de dimensiones múltiples. En paralelo, se necesita configurar nuevas herramientas disciplinares y administrativas que permitan desarrollar prácticas compartidas orientadas hacia el buen gobierno (Serrano, 2017). Una aproximación unitaria e integrada al patrimonio sirve para evidenciar que el territorio es depositario de todo un conjunto de recursos, naturales y culturales que, además de ser la expresión de nuestra identidad, debería ser uno de los pilares que, junto con un profundo cambio cultural, permita avanzar, en un mundo en cambio, hacia otro modelo de desarrollo. Un modelo de desarrollo fundamentado en principios ecológicos y culturales, respetuoso con la diversidad medio-ambiental y cultural del planeta.

## **2. De la protección al uso responsable del patrimonio territorial.**

La progresiva consolidación de las políticas y las administraciones medioambiental y cultural han posibilitado que, durante las últimas décadas, se haya producido en España un fuerte incremento de los “territorios protegidos” (parques nacionales, naturales, reservas de la biosfera, monumentos, conjuntos históricos, zonas de monumentos, yacimientos arqueológicos, paisajes, parques culturales etc.). Este hecho, junto con su localización en “territorios sensibles” (montañas y zonas rurales, barrios históricos de las ciudades, regiones urbanas, etc.), requiere buscar soluciones imaginativas e innovadoras en el terreno de la planificación y de la gestión, para convertirlos en activos y palancas para impulsar nuevas estrategias de desarrollo territorial. Para avanzar en esta dirección es necesario entender el patrimonio de forma unitaria y planificarlo y gestionarlo en clave de “sistema patrimonial territorial”, integrando el patrimonio natural, el cultural y paisajístico. Este sistema, por ser fundamental para la pervivencia humana, debería pasar a ocupar un lugar prioritario a la hora de construir los territorios del futuro, unos territorios sostenibles capaces de dar respuestas justas y equilibradas a las necesidades humanas. En suma, un modelo de desarrollo que, tal como propugnara Manfred Max-Neef (1994), se construya a escala humana, sea consciente de los límites ecológicos del planeta y permita superar la hegemonía del pensamiento económico neoliberal dominante, donde los ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres, dado que la riqueza del planeta está cada vez más concentrada. Según ha señalado Winnie Byanyima, directora de Oxfam Internacional, 26 multimillonarios concentran más riqueza que los 3.800 millones de personas más pobres del planeta (Oxfam Internacional, 2019). Sin redistribución de los recursos del planeta y una disminución del consumo en los grupos sociales cuyas necesidades están más que cubiertas, no hay posibilidad de desarrollo sostenible.

Las posibilidades del patrimonio territorial para funcionar como dinamizador de recursos y promotor de desarrollo sostenible están empezando a ser exploradas (Montufo, 2017), y nadie discute su importancia en relación con el ocio, turismo y calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, los territorios protegidos no terminan de ser entendidos como instrumentos estables de ordenación y gestión sostenible del territorio y de ahí deriva que estén sistemáticamente presionados y cuestionados desde frentes diversos (turístico, urbanístico, recreativo, etc.), este es el caso de la Sierra del Guadarrama donde el proceso de su declaración como parque nacional ha resultado largo y complejo (Martínez de Pisón, 2012).

Hay necesidad de dotarse de instrumentos eficaces de concertación y cooperación territorial a diversas escalas y niveles administrativos, ya que los procesos territoriales no se ajustan a los límites jurídicos, así en la región urbana Madrid estos desbordan la Comunidad Autónoma y se extienden por los territorios vecinos de Castilla y León y Castilla-La Mancha, caminando hacia la conformación de una potente región urbana policéntrica (Solís, 2011), donde, sin embargo, los mecanismos e instrumentos de cooperación y concertación brillan por su ausencia.

Las dificultades y conflictos en la gestión de las ciudades, paisajes culturales y espacios protegidos, exigen plantearse algunas preguntas previas: ¿que consideramos como patrimonio territorial y cómo lo estamos utilizando en los instrumentos de planificación?, ¿qué papel debe desempeñar el sistema patrimonial en las estructuras urbanas y territoriales del siglo XXI? En la Región Urbana de Madrid, entendiendo como tal la Comunidad de Madrid y las cinco provincias limítrofes (Ávila, Segovia, Guadalajara, Cuenca y Toledo) se evidencia con claridad como el patrimonio territorial, al ser abordado de forma disociada y fragmentaria, en el marco de lógicas proteccionistas sectoriales, ha sido desaprovechado a la hora de configurar una región urbana policéntrica, equilibrada y sostenible (Troitiño y Troitiño, 2015)

### **3. Patrimonio, sistemas patrimoniales territoriales y construcción de proyectos territoriales.**

En el siglo XIX el avance del liberalismo y el triunfo de la idea económica de progreso propiciaron la disociación entre Naturaleza y Sociedad, así como que el conocimiento en ambos campos siguiese, hasta fechas recientes, trayectorias diferentes. Sin embargo, en el ámbito de la protección patrimonial, se utilizarán figuras con evidentes paralelismos, parque nacional y monumento natural, conjunto histórico y monumento. En España, la cuestión patrimonial tardará bastante tiempo en adquirir relevancia en los ámbitos del urbanismo y de la planificación territorial y medioambiental y solo tras los excesos del desarrollismo del franquismo y la toma de consciencia sobre la destrucción y degradación de nuestro patrimonio se irá abriendo camino. La configuración del Estado de las Autonomías, la transferencia de las competencias en urbanismo, patrimonio cultural y medioambiente, la entrada en la Unión Europea y la transposición de las normativas comunitarias propiciarán un salto espectacular en las declaraciones de “territorios protegidos”.

Al hablar de “territorios patrimoniales”, sin entrar en el debate sobre los pros y contras de la patrimonialización de una parte del territorio, nos referimos a aquellos elementos o unidades territoriales, de escalas y naturaleza diversa, a los que la sociedad reconoce un valor patrimonial relevante y les dota de algún tipo de protección, convirtiéndose en bienes de dimensión social y de tutela pública. El “sistema patrimonial territorial” está integrado por todos los “territorios protegidos”, de diferentes escalas, desde el monumento a las reservas de la biosfera, que son objeto explícito de protección, fundamentalmente en los ámbitos de las políticas medioambientales, patrimoniales y urbanísticas.



Se persigue, así, interpretar y valorar el patrimonio en clave de complementariedad, así como integrar dimensiones materiales e inmateriales, tal como propugna la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO, 2003).

Los logros en la interpretación del territorio como patrimonio son el resultado del encuentro entre las visiones territoriales y las patrimoniales (Ortega, 1998), de una progresiva extensión de concepto de patrimonio, del monumento al territorio, y de una lectura territorial del patrimonio (Castillo, 2009), propiciando avanzar, en alguna medida, hacia planteamientos que ayudan en su incorporación activa al desarrollo territorial. La naturaleza dinámica del concepto de patrimonio explica que, si ya es difícil la construcción de una teoría del patrimonio cultural (González, 2014), aún lo sea más conseguir que sea a unitaria de lo natural y lo cultural. Un enfoque que, si bien en la ordenación del territorio se viene propugnando desde finales del siglo XX (GDRU, 2008), no logra consolidarse en el terreno de la práctica, fundamentalmente por la ausencia de un compromiso político realmente operativo. El patrimonio no se puede gestionar sin entender los procesos de construcción y valorización social del territorio como capital cultural y, de ahí que, en el marco de planteamientos de desarrollo a escala humana, patrimonio natural, cultural y paisajístico debieran manejarse con unidad de criterio (OSE, 2009), dado que para construir alternativas de desarrollo, más allá de la preocupación medioambiental resulta imprescindible un profundo cambio cultural, que contribuya a afianzar la idea de que vivimos en un planeta finito donde hay que manejar con rigor y austeridad los recursos territoriales, porque nuestra huella ecológica evidencia que estamos desbordando los límites biofísicos del planeta.

El concepto “patrimonio territorial”, al igual que el propio de territorio, tiene naturaleza integradora y contribuye, por un lado, a sistematizar las diversas categorías de patrimonios (Feria, 2013), y, por otro, si trabajamos con visión de sistema patrimonial territorial, a articular los recursos culturales y naturales e insertarlos coherentemente en la ordenación del territorio, tal como en su momento se hizo en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aunque esto no se haya traducido en una gestión integrada (Florido, 2013; Mendigorri, 2015). El patrimonio debe considerarse como un subsistema fundamental de los proyectos territoriales y su conservación, puesta en valor y utilización social no debe disociarse.

Los patrimonios son el alma del territorio y hay que ser capaces, para que estos no pierdan vida, de canalizar las nuevas funcionalidades, sean turísticas y de ocio, culturales, paisajísticas o medioambientales, así como de asignarles valor económico, de servicios patrimoniales, y un papel claro y diferenciado en las estructuras urbanas y territoriales actuales, por su papel fundamental en el equilibrio natural y cultural del planeta. No está resultando fácil encontrar un nuevo equilibrio entre los territorios patrimoniales y sus entornos, sea en las ciudades, el litoral, zonas rurales o de la montaña, estando demostrado que considerar los territorios protegidos como “reservas”, sin bien pudo haber ayudado al surgimiento de la cultura proteccionista, no ha proporcionado resultados muy positivos.

Hay que considerarlos como piezas valiosas y dinámicas de los sistemas territoriales, así como pilares de resistencia frente a la globalización y la generalización de un modelo único de producción y de consumo donde se incrementan las desigualdades y los riesgos ambientales.

El aislamiento de los territorios patrimoniales, así como el intento de gestionarlo al margen de los cambios en las estructuras territoriales, urbanas y sociales, es una de las grandes limitaciones de las políticas de protección desarrolladas durante las últimas décadas. Los problemas centrales, tal como señalara la Estrategia Territorial Europea (1999), son más de gestión inteligente que de conservación en sentido estricto. Para avanzar hay que cuestionar en profundidad la idea de progreso arraigada en nuestra sociedad y asociada al incremento del consumo, una idea impuesta por el liberalismo en el siglo XIX y afianzada por el neoliberalismo imperante, y construir una nueva cultura de la conservación, superando la disociación entre Naturaleza y Sociedad.

La revalorización cultural y simbólica de los “territorios patrimoniales” les ha convertido, en mayor o menor medida, en focos de atracción, e impulsados por el turismo y el ocio trasciende la dimensión cultural y se transforman en importantes recursos productivos. Sin embargo, si bien el patrimonio, en el caso de las áreas urbanas y las ciudades históricas, se va incorporando a los programas de desarrollo, en los espacios rurales, con una actividad económica y una realidad social simplificada y empobrecida, esto sólo ocurre excepcionalmente. Unas políticas y unos instrumentos de protección y gestión inadecuados pueden propiciar el despoblamiento y la ruptura de un precario equilibrio económico y social, tal como sigue ocurriendo en un buen número de zonas de montañas) y en buena parte de los territorios de la Red Natura (Pozo et Al., 2013). En más de la mitad de España, 273.232 Km<sup>2</sup>, en 4.375 municipios de zonas de montaña y territorios rurales de interior, sólo viven 2.556.075 habitantes (Burillo, 2018), resultado de una sangría continuada de capital humano, del envejecimiento, de la dispersión del poblamiento y de unas políticas de desarrollo rural inoperantes o de efectos muy limitados.

Los factores y los motores de desarrollo están variando y, al igual que ha ocurrido con el turismo, una actividad que sólo adquiere potente dimensión económica a partir de la segunda mitad del siglo XX y que hoy genera el 10% del P.I.B. Mundial, del orden del 13% en España, estamos ante el reto de hacer emerger el patrimonio en la construcción de proyectos territoriales a diversas escalas, en las regiones urbanas y en los territorios rurales. La lectura del patrimonio cultural como fuente de riqueza abre vías de acción por donde es necesario transitar, pero hay que hacerlo con precaución. La Carta de Bruselas sobre el papel del Patrimonio en la Economía (2009) o el Manifiesto UNIA sobre los espacios naturales protegidos (2014) ofrecen oportunidades para situar el debate sobre la recuperación territorial alrededor de las cuestiones patrimoniales, asumiendo las singularidades y las complementariedades. El reciente acuerdo de la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo (14 de febrero de 2019) sobre que el Reglamento de Fondos Europeos 2021-2027, de Desarrollo Regional (FEDER) y de Cohesión, para destinar partidas específicas en la lucha contra la despoblación, abre una vía que puede permitir activar el patrimonio como factor de desarrollo, dado que en estos territorios, al haberse quedado sin capital

humano, su principal activo es el patrimonio, caso de buena parte del territorio de montaña y zonas rurales españolas (AGE, 2018), aunque en algunas zonas, como es el caso de la Celtiberia (Cuenca, Guadalajara y Teruel), la situación sea realmente crítica. De ahí la urgencia de territorializar las políticas de desarrollo rural y adaptarlas a las características y problemáticas de los diferentes territorios, trabajando a escalas comarcal y local (García-Regidor y Troitiño, 2008).

La revalorización social de los grandes conjuntos arqueológicos, centros históricos o espacios naturales protegidos les ha convertido en focos de atracción de visitantes, pero los gestores están encontrando dificultades para canalizar la inserción de la función turística y la planificación turística tampoco maneja correctamente las oportunidades que el patrimonio ofrece para diversificar y cualificar los destinos, algo que permitiría distribuir mejor los flujos económicos que el turismo genera y evitaría los problemas de focalización y saturación en unos pocos lugares. La gestión eficaz de los recursos patrimoniales requiere de su incorporación activa al desarrollo territorial, un desafío nada fácil cuando el poder económico y el político olvidan que la planificación territorial integradora es imprescindible para recomponer las estructuras urbanas y territoriales (Troitiño, 2013), siendo conscientes que nuestra sociedad tiene una débil cultura territorial y quizás por eso los problemas ecológicos, a pesar de los riesgos evidentes de colapso civilizatorio, están poco presentes en el debate social y político (Prats, Serrano y Torrego, 2016).

En España, el turismo ha tenido y continúa teniendo un importante protagonismo en el crecimiento económico y en las transformaciones territoriales y urbanas, habiendo contribuido, desde comienzos del siglo XX, con los proyectos impulsado por la Comisaría Regia de Turismo, bajo la batuta del marqués de la Vega Inclán, a valorar, conservar, recrear y adecuar el patrimonio cultural. Todo ello a pesar de los frecuentes desencuentros entre los gestores del patrimonio y los impulsores del desarrollo turístico: los primeros, temerosos ante un turismo que les desborda y califican, no sin razón, pero también desde una visión elitista, como depredador, y a los segundos porque les cuesta asumir que el patrimonio territorial no se puede poner, sin más, a las patas del potente caballo turístico. Sin embargo, las razones que justifican las declaraciones de conjuntos históricos, zonas de monumentos, parques nacionales, naturales, reservas de la biosfera etc., su valor excepcional y singularidad, suelen ser las mismas por las cuales estos lugares desean ser visitados por miles o por millones de turistas o excursionistas, son los casos en la región urbana de Madrid del parque nacional de Guadarrama, el Monasterio de El Escorial, Toledo o Segovia. El chivo expiatorio no pueden ser los turistas, el problema se relaciona con nuestras formas de organizar el territorio turístico y de planificar y gestionar los flujos de visitantes, pues el uso social del patrimonio es algo tan importante que no se le puede dejar a su libre albedrío (Troitiño y Troitiño, 2018)

La relación entre patrimonio territorial y desarrollo es compleja y plantea retos nuevos en relación con la planificación urbana, medioambiental y territorial, de los que hay que ser conscientes. Así, en la región urbana de Madrid donde los destinos turísticos son complementarios (Troitiño Torralba, 2010), es factible que el turismo, bien gestionado, contribuya a propiciar estructuras territoriales policéntricas (Solís y Troitiño, 2011). Se trata de impulsar estrategias de

multifuncionalidad y complementariedad porque solo así los territorios patrimoniales podrán preservar su identidad y contribuir a configurar sistemas territoriales equilibrados.

#### **4. A modo de conclusión: formular proyectos territoriales en clave patrimonial.**

Apostamos por la formulación de proyectos territoriales en clave patrimonial, fundamentados en razones medioambientales y culturales, sin que ello implique olvidar las interdependencias entre economía, cultura y naturaleza. En este resbaladizo terreno, de relaciones e interdependencias entre territorio, patrimonio, cultura y economía, nos ubicamos, para así estimular un debate que permita transitar hacia otras lógicas de planificación y, fundamentalmente, de gestión, donde el patrimonio se entienda de forma unitaria. Quizás estemos planteando una utopía: configurar “territorios integrados complementarios”. Puede ser un camino para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo, porque en los patrimonios protegidos ya está asumido que existen límites en el uso de los recursos, para que el desarrollo sea realmente sostenible tiene que ser a escala humana, respetando límites ecológicos, éticos y culturales.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (2018): Manifiesto Despoblación. Abordar el reto demográfico y hacer frente a la despoblación. <https://www.age-geografia.es/site/manifiesto-despoblacion/>

BURILLO, P. (2018): Cartografía de la despoblación de España. <http://www.celtiberica.es/despoblacion-y-cambios-demograficos-los-retos-de-la-politica-europea>.

CASTILLO, J. (2009): *La Dimensión Territorial Del Patrimonio Histórico*. En Castillo, J; Cejudo, E; 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 Asociación Geógrafos Españoles. Nº 63. pp. 173-202.

GARCIA REGIDOR, J., TROITIÑO, M.A, (2008): “El Nuevo Desafío Rural”. En Jesús G. Regidor (Coord): *Desarrollo Rural Sostenible: un Nuevo Desafío*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Madrid. Pp. 19-42.

GDRU (2008): “*Recursos patrimoniales y organización territorial: El caso de Andalucía*”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 156, pp. 297-311.

GONZÁLEZ VARAS, I. (2014). Las Ruinas de la memoria. Ideas y conceptos para una (Im) posible teoría del patrimonio cultural. Siglo XXI/Universidad Autónoma y Colegio de Sinaloa. México.

MARTÍNEZ DE PISÓN, Ed. (2012):" El proceso de creación del parque nacional de la Sierra de Guadarrama". Cuenta y Razón 21, pp. 45-50.

MAX-NEEF, M.(1994): El Desarrollo a Escala Humana. Nordan-Icaria. Barcelona.  
MONTUFO.A.M.(2017): "La protección del patrimonio territorial, teorías, conceptos, normativas y casos de estudio en Granada". E-rph, 20, pp.5-56

MULERO,A.(2015): "*Hacia la gestión integrada del patrimonio en clave territorial: Un análisis crítico a partir de la experiencia andaluza*". Investigaciones Geográficas, 63, pp.69-84

ORTEGA VALCARCEL, J.(1998): "*El Patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico*". Rev. Ciudades, 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.

OXFAM INTERNACIONAL (2019): Cinco Datos Escandalosos sobre la Desigualdad. <https://www.oxfam.org/es/iguales/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad>.

PRATS F.; HERRERO, Y.; TORREGO, A. (2016): La Gran Encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico. Foro de Transiciones. Madrid.

POZO RIVERA ET AL. (2013): Caracterización socioeconómica de la Red Natura 2000 en España. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid.

SERRANO, A. (Coord.2017): Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio. Cultura Territorial. Universitat de Valencia. Valencia.

SOLÍS, E. TROITIÑO, M.A. (2011): "*El Paradigma de la Red: Bases para una nueva interpretación del territorio y de los procesos escalares de la urbanización*". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 60, pp.141-164.

SOLÍS TRAPERO, E. (2011): Del área metropolitana hacia la región urbana policéntrica madrileña: Cambio de escala, estructura y articulación territorial. Universidad Complutense De Madrid. E-prints. Madrid.

TROITIÑO TORRALBA, L. (2010): *Madrid y los destinos patrimoniales de su región turística*. Departamento De Geografía Humana. Universidad Complutense De Madrid. E-prints. Madrid. 2010.

TROITIÑO VINUESA, M.A. (2013): "Ordenación y gestión del Territorio: Un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas". En Urquidez, O.; Cabrales, L.F.; García, E.; García, N. (Eds.): *Metrópolis en movimiento*. El Colegio de Jalisco. Zapopan (México). Pp.17-41.

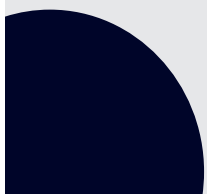
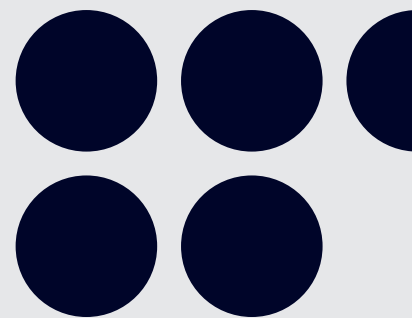
TROITIÑO, M.A., TROITIÑO, L. (2015): "*Territorio y Sistemas Patrimoniales Territoriales: La Región Urbana de Madrid*". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 184, pp.255-273.

TROITIÑO, M.A., TROITIÑO, L. (2018): "*Visión Territorial del Patrimonio y Sostenibilidad del Turismo*". Boletín Asociación de Geógrafos Españoles, 78, pp. 212-244.



# CONFERENCIA

Ángel Aparicio Mourelo



## **MESA REDONDA: EL MODELO DE DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES, AMBIENTALES Y SOCIALES**

El papel de la logística y del sector transporte en las transformaciones  
del modelo de desarrollo

*Ángel Aparicio Mourelo\**

*\*Dr. ingeniero de caminos, canales y puertos. Profesor titular. Universidad Politécnica de Madrid*

### **RESUMEN**

Esta ponencia reflexiona sobre la cuestión planteada por los organizadores del congreso: ¿Puede la política de transporte transformar el modelo de desarrollo en España? La respuesta breve sería claramente negativa, pero matizada por el hecho de que dicha política sí tiene capacidad para dilatar o al menos dificultar esa transformación.

El modelo de desarrollo en España está muy condicionado por el modelo europeo: tiene tres grandes objetivos: mercado único, competitividad global y equilibrio territorial (desarrollo polinuclear); es evidente la contradicción del tercero con los otros dos y la insuficiencia de los mecanismos que tiene a su disposición (fondos de cohesión, ayudas de estado, servicios de interés general). En la UE, como en España, ante la ausencia de instrumentos de ordenación territorial, las políticas sectoriales como el transporte (o los servicios de interés general) cumplen ese papel. De ahí la centralidad de la política de transporte en el debate territorial.

La política de transporte sí ha servido para consolidar el actual modelo de desarrollo: es un sistema *hub-spoke*, basado en la liberalización de servicios y en la reducción del ámbito de protección de los servicios de interés general. Este sistema ha posibilitado la libre circulación de mercancías con costes directos bajos, la expansión del mercado inmobiliario, el crecimiento del turismo *low-cost* y la centralización de las actividades de dirección.

España se ha sumado con entusiasmo a este modelo, e incluso ha sobreactuado, pretendiendo convertirse en un *hub* europeo intentando en vano compensar con la sobreinversión en infraestructuras de transporte su falta de centralidad geográfica.

El concepto de “transformación del modelo de desarrollo” no tiene un sentido unívoco. Para algunos autores, la clave se sitúa en la disminución de la huella ecológica y del proceso de concentración de la riqueza. Para otros, en la



centralidad del conocimiento y de la innovación en el sistema productivo. Finalmente, para otros se entiende simplemente como la mejora de la competitividad global de un territorio. Aunque no hay consenso sobre este punto, sí puede haberlo en reconocer que poco es lo que la política de transporte puede contribuir activamente en la transformación del modelo de desarrollo actual, porque este no depende ya de las condiciones de accesibilidad. Incluso si se piensa en cambios tecnológicos radicales en la movilidad (p.e. la automatización-digitalización o el “internet de las cosas”), es cuestionable que estos desarrollos puedan tener un impacto significativo en el modelo de desarrollo territorial.

En cambio, la política de transporte sí juega un papel negativo de consolidación del modelo de desarrollo actual: (1) consumiendo recursos públicos cuantiosos en infraestructuras, que podrían emplearse con ventaja en otras políticas públicas con capacidad transformadora; (2) convirtiéndose en parte central de algunos problemas (sobre todo el cambio climático y en menor medida la centralización del sistema económico en cada vez menos manos) (3) creando nuevas pseudo-oportunidades (la logística, la digitalización...), utilizadas por algunos agentes para conseguir inversiones públicas cuantiosas en su propio beneficio.

Esta revisión concluye sugiriendo algunas pautas de modificación de la política de transporte para que deje de actuar como un elemento de bloqueo en la transformación del modelo de desarrollo.

## **ABSTRACT**

This paper reflects on the question posed by the organizers of this Congress: Can transport policy transform the development model in Spain? The brief answer would be clearly negative, but nuanced by the fact that this policy does have the capacity to delay or at least hinder that transformation.

The development model in Spain is highly conditioned by the European one: it has three main objectives: completion of the single market, improvement of global competitiveness and territorial equilibrium; the contradiction of the last objective with the others is obvious, as is the insufficiency of the available policy mechanisms (cohesion funds, state aid, services of general interest). In the EU, as in Spain, in the absence of territorial planning instruments, sectoral policies such as transport (or services of general interest) fulfil that role. Hence the centrality of transport policy in the territorial debate.

The transport policy has served to consolidate the current development model: it is a hub-spoke system, based on the liberalization of services and the reduction of the scope of the protection provided by services of general interest. This system has made possible the free circulation of goods with low direct costs, the expansion of the real estate market, the growth of low-cost tourism and the centralization of management activities.

Spain has enthusiastically joined this model, and has even overact with a view to become a European hub, trying in vain to compensate for the lack of geographical centrality with overinvestment in transport infrastructures.

The concept of "transformation of the development model" has no univocal meaning. For some authors, the core of the concept lies in the reduction of the ecological footprint and the process of concentration of wealth. For others, in the centrality of knowledge and innovation in the productive system. Finally, for others it is simply understood as the improvement of the global competitiveness of a territory. Although there is no consensus on this point, it can be recognized by a wide majority that little is what transport policy can actively contribute to transforming the current model, because regional development no longer depends on accessibility conditions in Spain. Even considering radical technological changes in mobility (e.g. automation-digitization or the "internet of things"), it is questionable that these developments could have a significant impact on the territorial development model.

In contrast, transport policy does play a negative role in consolidating the current development model: (1) consuming large public resources in infrastructure, which could be better used in other public policies with actual transformative capacity; (2) becoming a central part of some problems (especially climate change and to a lesser extent the centralization of the economic system in fewer and fewer hands) (3) creating new pseudo-opportunities (logistics, digitization ...), used by some agents to obtain large public investments for their own benefit.

This review concludes by suggesting some guidelines for modifying the transport policy so that it ceases to act as a blocking element in the transformation of the development model.

## **PALABRAS CLAVE**

Desarrollo territorial, ordenación del territorio, política de transporte, innovación.

## **KEYWORDS**

Regional development, spatial planning, transport policy, innovation

## **1. INTRODUCCIÓN**

En estas páginas se reflexiona sobre la cuestión de si la política de transporte tiene capacidad para influir en la transformación del modelo de desarrollo en España. En beneficio del lector apresurado, se adelanta ya que suponer tal capacidad de influencia al transporte no parece justificado. Sin embargo, sí hay razones para sostener lo contrario: que la persistencia en la política de transporte continuada- con pequeñas modificaciones- desde la década de 1980 sí puede dificultar considerablemente esa transformación. La política de transporte estaría así operando como un factor de consolidación del modelo de desarrollo existente y de bloqueo de su reforma.

Para abordar la cuestión así planteada, es preciso clarificar en primer lugar el significado del concepto de "modelo de desarrollo territorial". Creo que en este caso es más útil el significado de "modelo" como "*arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo*" que el de "*esquema teórico... de un sistema o una*

*realidad compleja*” (RAEL, 2014). En el ámbito europeo, ese arquetipo puede tomar como punto de partida la ya vetusta Estrategia Territorial Europea (ETE), (CE, 1999). La ETE se estructura en torno a tres grandes objetivos de la integración europea: el mercado único, la competitividad global y la cohesión. (Colomb, 2014). En estos objetivos, resulta evidente la contradicción del tercero con los otros dos y la insuficiencia de los mecanismos que tiene a su disposición (fondos de cohesión, ayudas de estado, servicios de interés general) (Faludi 2016). En la UE, como en España, ante la ausencia de instrumentos de ordenación territorial, son las políticas sectoriales como el transporte (o los servicios de interés general) las que desempeñan ese papel. De ahí la centralidad de la política de transporte en el debate territorial (Faludi, 2016). A estas cuestiones se dedicará el apartado segundo de esta ponencia.

El apartado tercero se establecen las características del modelo de desarrollo territorial español. La falta de competencias del Estado en este campo no es obstáculo para identificar algunos rasgos característicos. De hecho, estos rasgos se derivan principalmente de la propia política europea. Así, el modelo de desarrollo territorial español sería el resultado de aplicación de esos tres objetivos europeos de mercado único, competitividad global y cohesión territorial en el ámbito nacional. Y la limitación- si no ausencia- de instrumentos directos de acción sobre el territorio confiere una particular centralidad a la política estatal de transporte como instrumento de intervención en el territorio. En esa centralidad puede justificarse la singularidad del caso español con respecto a los demás estados miembros: la extravagante pretensión de convertir España en un nodo central del sistema europeo de transporte a pesar de su posición geográfica periférica, y las importantes consecuencias económicas y territoriales que han resultado de tal pretensión.

El cuarto apartado intenta clarificar en qué podría consistir la transformación del modelo. Se trata de una cuestión eminentemente política, que por tanto solo cabe abordar con la aportación de argumentos que puedan alimentar un debate público. Sin ánimo de explorar exhaustivamente esta cuestión, se propone que, a pesar de la pluralidad de opiniones, es legítimo sostener que existe un amplio consenso sobre algunas cuestiones, como la excesiva dependencia de la economía española de sectores de bajo valor añadido y la importancia que debe atribuirse al conocimiento y la innovación en los procesos productivos en el futuro. Se deja así de lado cuestiones relevantes, pero más controvertidas, como la necesidad de enfrentar los retos de mitigación y adaptación al cambio climático, la creciente desigualdad social o la despoblación de gran parte del territorio.

Restringiendo el concepto de transformación del modelo a estas cuestiones, puede pasar a abordarse la contribución que cabría esperar de la política de transporte. En la sección 5 se argumenta que el transporte tiene una capacidad muy limitada- si es que tiene alguna- de promover un proceso de transformación con los objetivos definidos anteriormente. Sin embargo, puede hacer mucho por bloquear dicho proceso, inmovilizando el modelo de desarrollo en las mismas pautas que han dominado las pasadas cuatro décadas.

La última sección propone algunas cuestiones para debate: si bien, por una parte, es necesario un cambio sustancial en la política de transporte, por otra el cambio

de modelo de desarrollo solo será viable si otras políticas públicas toman el relevo dinamizador que se otorgó al transporte en el pasado. Se trata de transformaciones a largo plazo que implican, por una parte, un papel más relevante de los poderes públicos y, por otra parte, una redistribución competencial y de recursos entre los diversos niveles de gobernanza. Las dinámicas transformadoras no surgirán ciertamente desde el modesto sector del transporte: quizá lo hagan desde la ordenación territorial en algunas comunidades autónomas, o desde los sectores educativos. La mejor aportación desde el transporte será la de apartarse del camino: dejar de ser parte del problema para ser su particular manera de convertirse en parte de la solución.

## 2. LA INFLUENCIA DEL MODELO EUROPEO

### 2.1. Integración europea y modelo de desarrollo

Históricamente, los tres pilares de la integración europea han tenido un carácter exclusivamente económico: la liberalización, el mercado único y la unión monetaria. Este planteamiento se matiza a partir del Acta Única Europea de 1986 con la inclusión del concepto de cohesión económica y social, para compensar los efectos de la realización del mercado interior en las regiones menos desarrolladas.

La integración supone una pérdida de la capacidad de actuación de los EEM en cohesión territorial. Para Colomb (2014), esa pérdida se produce tanto en términos financieros (la cantidad que los gobiernos nacionales dedican a ayudas regionales va a caer del 1,1% del PIB en 1992 al 0,6% en 2007) como en términos de capacidad de intervención (ayudas de estado y servicios de interés general), precisamente para evitar trabas a la competencia exigida por el mercado único.

Molle (2007) subraya la reducción de las posibilidades de acción del Estado sobre el territorio que sigue al proceso de integración europea. El apoyo financiero directo a empresas o sectores particulares se hace cada vez más difícil, y se reemplaza por instrumentos que buscan mejorar los factores estructurales que sostienen el desarrollo económico en ciertas regiones (p.e. infraestructura de transporte o educativa). Se produce así un cambio de paradigma en las políticas de desarrollo regional, abandonando las ayudas a empresas o sectores concretos para realizar intervenciones que apoyen *objetivos horizontales*: mejorar capacidades, calidad ambiental, infraestructuras de investigación... con la pretensión de mejorar la competitividad de todas las empresas de una región particular (Molle, 2007; Colomb, 2014). Además, muchos EEMM han optado por, en lugar de “enfrentarse a las desigualdades” intentar “reforzar el éxito”, concentrando inversiones en las ciudades y regiones más prósperas (Chrouc & Le Galès, 2012): este tipo de política económica/territorial sí queda a salvo del escrutinio de la Comisión, y parece más adaptada al contexto de competencia europea y global actual, siguiendo el modelo de las regiones o ciudades de éxito en otros países (*champion city*).

El objetivo de cohesión se traduce así inicialmente en una mera compensación económica. Consigue eliminar los mecanismos habituales de intervención de los Estados Miembros (ayudas de estado y subvenciones o servicios de interés general) por otras indirectas para proveer de iguales condiciones horizontales (sobre todo infraestructuras) el territorio. Estas acciones indirectas tienen además el efecto de reforzar el mercado único, al facilitar a los grandes operadores económicos europeos el acceso a economías tradicionalmente aisladas y protegidas.

El concepto de cohesión gana en consistencia a partir de 1987, concretando los difusos conceptos de cohesión territorial, servicio público o interés general. El proceso cristaliza en 1999 con la Estrategia Territorial Europea (ETE) (Comisión Europea, 1999). La ETE es un intento de racionalización de la política de cohesión, impulsado principalmente por Países Bajos y Alemania y que, paradójicamente, el gobierno español acogerá con prevención en un primer momento, como una amenaza a la discrecionalidad hasta entonces existente en la aplicación de los fondos europeos de desarrollo regional y cohesión. En cualquier caso, el concepto de cohesión territorial seguirá siendo difuso, como tantos otros de parecido éxito y supervivencia política, como el de desarrollo sostenible (Sykes, 2011). Cada gobierno, incluso cada agente social lo interpretará desde la perspectiva particular de su territorio y de sus valores e intereses.

Frente a la debilidad, y quizá incluso desinterés, de la Comisión Europea para ejercitar sus difusas competencias en cohesión, contrasta su fortaleza como guardián del mercado único, el objetivo que la Comisión Europea ha privilegiado claramente, incluso a costa de debilitar la acción territorial de los Estados Miembros. Esto es lo que ha ocurrido al emplear la Comisión Europea sus dos armas principales: la regulación de las ayudas de estado y la liberalización progresiva de los servicios de interés general (Colomb, 2014), que tuvo su punto culminante (y probablemente también un punto de inflexión) con la Directiva Bolkestein sobre liberalización de servicios. Esta directiva fue presentada en 2004 y no se aprobaría hasta 2006, con una reducción significativa de las expectativas liberalizadoras iniciales de la Comisión. Según Faludi (2016), detrás de este proceso de transformación neoliberal del tradicional estado del bienestar europeo, con un notable impacto sobre la cohesión territorial, se encuentra una corriente neoliberal que cuestiona el papel del estado en la sociedad, sobre todo en los servicios sociales de interés general.

Desde la crisis de 2007, se ha criticado ampliamente esta política de cohesión territorial de tipo puramente horizontal. Es particularmente relevante el llamado Informe Barca sobre el futuro de la política de cohesión (Barca, 2009), que abogaba por unas políticas públicas más contextualizadas y flexibles, capaces de adaptarse a las necesidades peculiares de cada territorio. Estas críticas, sin embargo, no han conseguido cambios sustanciales, y se consolida así un modelo de desarrollo territorial (MDT) muy homogéneo, que busca replicar historias de éxito en otros lugares, evitando las ayudas directas a agentes concretos. El MDT busca la integración, tanto en Europa como en los mercados globales, dotando al territorio de algunos equipamientos para afrontar mejor esa competencia. De ahí el atractivo de las infraestructuras y de otras acciones horizontales frente a los

programas orientados a colectivos y agentes concretos, que se siguen viendo con desconfianza desde Bruselas.

En ese MDT caben diferentes modelos de capitalismo (Farkas, 2016). Se trata de un modelo jerarquizado centro-periferia, que busca atenuar la jerarquización mediante el policentrismo dentro de la UE. Cada país, región, etc... busca sus nichos de oportunidad para competir (lo que implica también fuerte competencia entre regiones). El MDT atenúa el papel del Estado-Nación, y destaca el de las regiones como elementos principales del desarrollo territorial (proceso de expansión de la gobernanza multinivel dentro de la UE).

La cohesión territorial europea continúa, por tanto, siendo problemática. Para Faludi (2016) una de las causas es la falta de un sistema de gobernanza territorial adecuado: mientras los Estados Miembros cuentan con un territorio claro en el que actuar, las instituciones europeas sobrevuelan el territorio sin realmente poder incidir en él. Esta dificultad se reproduce de hecho en los Estados Miembros con estructura federal o proto-federal, como Alemania, Bélgica o España, donde los Estados tampoco cuentan con una legitimación clara para actuar sobre el territorio concreto. Para Faludi, esto podría resolverse caracterizando la acción territorial como una política necesariamente compartida, en la que los distintos niveles de gobernanza debieran colaborar tomando en consideración no solo sus competencias sobre el territorio sino también el impacto territorial de las políticas de las que son titulares.

## **2.2. El papel del transporte en el modelo de desarrollo**

La política comunitaria de transporte se canaliza a través de dos documentos: por una parte, los sucesivos libros blancos de transporte que, desde 1992 establecen la agenda de liberalización del sector y de apoyo al mercado único. Por otra, las directrices de la red transeuropea de transporte (RTE-T) que, desde 1996, focaliza la inversión pública en ciertas infraestructuras dentro del territorio.

Las directrices de la RTE-T se reforman periódicamente. La última reforma, iniciada en 2008 y concluida en enero de 2014, introduce posiblemente los cambios más relevantes: se establece un red prioritaria (*core network*) para evitar la dispersión de las inversiones en una red excesivamente extensa, se identifican corredores prioritarios dentro de la red prioritaria, con el objetivo de acelerar su ejecución y se consolida un tejido institucional de cierta complejidad, añadiendo al Comité ya existente unos coordinadores para cada uno de los corredores prioritarios y unas plataformas de desarrollo de cada corredor que incorpora a los Estados Miembros y a otros agentes económicos, sociales y territoriales relevantes. También es relevante la creación de una agencia autónoma encargada de la gestión de los fondos europeos dedicados a la promoción de la RTE-T, hoy integrada en INEA (*Innovation and Networks Executive Agency*).

Este proceso de institucionalización de la RTE-T se puede insertar en el proceso más amplia desarrollado en la UE desde la década de 1980, en el que la Comisión Europea va asumiendo un papel creciente de “meta-gobernanza”, justificado desde el objetivo de mercado único. Un proceso en el que también se

ha intentado despolitizar algunas áreas clave de toma de decisiones (o más bien se han intentado presentar como despolitizadas). Ese proceso de re-escalado es así profundamente político. Las nuevas instituciones configuran silos políticos autónomos, y se presentan como estructuras puramente técnicas. El resultado, en el caso del transporte, podría ser más que la despolitización de las decisiones de inversión, la desaparición de los sistemas de dirección democráticos sobre cuestiones clave de largo plazo: de hecho, despolitización y des-democratización pueden ir íntimamente unidas, estrechando la vida política a la actividad de una pequeña elite (Marshall, 2014).

En la práctica, los procesos de decisión sobre la RTE-T continúan siendo más un ejercicio de mercadeo entre Estados Miembros y la Comisión Europea que una visión compartida. Procesos marcados también por la sobrevaloración de las barreras físicas todavía existentes a la libre circulación (*missing links*) e incapaces de integrar de manera convincente los desafíos no solo territoriales, sino también globales, tales como el cambio climático y la descarbonización. Con todo, la creciente institucionalización de la RTE-T podría facilitar una evolución en esta dirección: la RTE-T está lejos de posibilitar una mayor centralidad de la geografía en la toma de decisiones política, pero podría despertar un mayor interés por una planificación nacional.

Marshall (2014) considera que esta institucionalización podría llegar incluso a posibilitar una nueva forma de ordenación del territorio desde el transporte, con capacidad de influencia sobre la ordenación del territorio convencional. Los planificadores del territorio reaccionarían a este ejercicio de planificación sectorial y lo tomarían como punto de partida para sus propios procesos de planeamiento. Sin embargo, el contexto europeo es precisamente el contrario: se constata una debilidad creciente de los gobiernos para adoptar una posición estratégica en la planificación de transporte, incluso en países con amplia tradición y fuerte formalización del proceso como Alemania. Para Hesse (2010), esta debilidad deriva de la incapacidad de la planificación sectorial de transporte tradicional de abordar seriamente las nuevas cuestiones estratégicas críticas, como la descarbonización.

En definitiva, la RTE-T es un proceso puramente sectorial, de “silo” (e incluso en buena parte fragmentado en subsectores modales y con escaso peso práctico de la teórica prioridad de la integración multimodal). Un proceso que conlleva un cierto cambio de escala desde lo nacional a lo continental, y que gana relevancia por su supuesta despolitización (que oculta el alineamiento con la agenda liberalizadora neoliberal) y por un contexto de debilidad o inexistencia de la ordenación del territorio en muchos países y regiones europeos.

### 3. POLÍTICA DE TRANSPORTE Y MODELO DE DESARROLLO EN ESPAÑA

#### 3.1. El transporte como política territorial de Estado

El transporte era una política que recibía escasa atención en la España de finales de los 70, en un contexto de falta de recursos públicos, crisis económica y el desastre financiero creado por las concesiones de la ley de autopistas. La situación de bloqueo se resuelve en la década siguiente con el Plan General de Carreteras (PGC) y su programa de autovías, pronto convertido en la estrella del Ministerio de Obras Públicas. El PGC se ve potenciado por el ingreso en la UE y el acceso a los fondos de desarrollo regional primero y fondos de cohesión después.

El gobierno de España encuentra- quizá inesperadamente- una justificación para mantener una intervención directa en el territorio a través de la política sectorial de transporte (y más en concreto, de infraestructuras). Esta presencia en el territorio se hace políticamente necesaria en el contexto de *expulsión del territorio del gobierno central* que había seguido a la delimitación constitucional de las competencias de ordenación del territorio y al intento, luego frustrado por la sentencia del 61/1997 del Tribunal Constitucional, de reestablecer alguna de esas competencias a través de la Ley 8/1990 de urbanismo (Ley sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo) y del real decreto Real Decreto 1/92 (texto refundido sobre el régimen del suelo y ordenación del territorio).

Esa intervención directa llega en un momento de expansión económica y modernización social. Se crea así el imaginario de las infraestructuras de transporte como símbolo de la europeización de España, que sustituye al del “secular déficit de infraestructuras” con que el desarrollismo franquista había disfrazado los efectos de la devastación de la guerra civil primero y de su propia inoperancia después.

De hecho, tras el PGC, el Ministerio de Obras Públicas emprende la redacción del Plan Director de Infraestructuras desde una óptica de Ordenación del Territorio (su extensa sección I lleva el título “territorio e infraestructuras”). El Consejo de Ministros aprueba el PDI en marzo de 1994, y en los años siguientes la realidad del reparto competencial y las prioridades políticas en la posterior gestión del PDI limitarán sin embargo esta ambición.

En el contexto político de finales de la década de 1990 y primeros años del siglo XXI, se asistirá a una progresiva discrecionalidad. Plenamente consciente de su capacidad de intervenir en el territorio a través de las infraestructuras de transporte, este poder se instrumenta en función de los intereses políticos coyunturales del gobierno central en cada territorio. El resultado es la burbuja de promesas que se infla progresivamente entre 2000 y 2004, en un Plan de Infraestructuras de Transporte del que nunca llegó a existir un texto conocido (solo se llegó a difundir la presentación realizada en el Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2003), pero al que se iban incorporando cada vez más proyectos de carreteras y ferrocarriles. Se consolida así una narrativa que liga la acción del



gobierno en infraestructuras de transporte a la competitividad del territorio, a su integración primero en Europa, luego en la economía global.

A partir de 2004 ha tenido lugar un proceso de re-sectorialización: el creciente predominio de las consideraciones de desarrollo territorial en el transporte se invierte, y las consideraciones sobre la funcionalidad del sistema y sus impactos ambientales ganan terreno. La competitividad territorial continúa presente, pero de una manera más contextualizada: se intenta identificar de manera más precisa las aportaciones que el transporte puede realizar en forma de oportunidades de desarrollo.

El giro de 2004 puede interpretarse como un esfuerzo de re-legitimación de la política de transporte como política territorial: la creciente discrecionalidad política se matiza con una atención creciente al funcionamiento real del sistema, con sus consecuencias económicas, sociales y ambientales. Con ello, se legitima la intervención directa del Estado en el territorio (recuérdese que en estado proto-federal o federal hay otras opciones posibles, como la de transferencia de fondos para que sea cada estado federal el que realice materialmente las inversiones dentro del marco federal de planificación establecido). Los agentes que han dominado el debate durante la etapa anterior (las elites políticas y económicas territoriales) matizan sus posiciones sobre la importancia del transporte como fuente de oportunidades económicas y sobre la necesidad de continuar con la expansión y modernización del sistema. El nuevo consenso que emerge del PEIT no será el de sostenibilidad ambiental que en un momento parecía abrirse camino, sino el de una nueva etapa de expansión que podría resumirse como “España, nodo de transporte global”.

### **3.2. España, ¿nodo de transporte?**

Ya en la década de 1990, el PDI planteaba la oportunidad de que España, a pesar de su posición geográfica periférica, se convirtiera en uno de los nodos principales del sistema de transporte europeo para su conexión con el resto del mundo. Es en estos años cuando se inicia la presión de algunos agentes económicos y territoriales para la realización de un corredor ferroviario mediterráneo que posibilite la circulación de mercancías por ferrocarril sin ruptura de carga desde los puertos mediterráneos (inicialmente Barcelona, extendiéndose el concepto con el paso de los años hacia el sur para sumar apoyos, hasta llegar Algeciras). Este planteamiento se aborda con más detalle en el PEIT, con particular énfasis en la promoción de la multimodalidad para mejorar la integración del sistema de transporte español con el resto de Europa.

El PEIT anuncia la preparación de planes multimodales tanto para el transporte de mercancías como de viajeros, pero estos planes, aunque se redactan, no llegan a aprobarse. También plantea la modificación progresiva del ancho de la red ferroviaria de mercancías desde la frontera francesa, para eliminar el cuello de botella y los costes asociados a la frontera ferroviaria, pero esta intervención acaba descartándose en los años siguientes. En el caso de las mercancías, en 2010 el Ministerio de Fomento presenta su Plan estratégico de impulso del transporte ferroviario de mercancías (Ministerio de Fomento, 2010), sustituido en

2013 por una Estrategia logística (Ministerio de Fomento, 2013). En el caso de los viajeros, el Ministerio de Fomento pone en marcha en octubre de 2011 la plataforma bus.es, que debía facilitar la búsqueda de servicios de transporte de autobús incluyendo distintos operadores, y que podría haber servido de embrión para un sistema de información multimodal incluyendo otros modos. Sin embargo, la plataforma solo estuvo operativa algunos años.

Las limitaciones prácticas de la multimodalidad en el sistema de transporte europeo de viajeros se pusieron de manifiesto claramente durante la crisis del transporte aéreo de abril de 2010, causada por la erupción del volcán Eyjafjallajökull en Islandia. Al no estar afectados los aeropuertos españoles por la nube de cenizas del volcán, el Ministerio de Fomento intentó poner en marcha un sistema alternativo para los viajeros con destino en el centro y norte de Europa, de manera que volaran hasta España y desde allí continuaran su viaje por transporte terrestre o marítimo: el dispositivo apenas permitió transportar algunos centenares de viajeros, y con largos tiempos de viaje.

En el caso de las mercancías, el atractivo del corredor ferroviario mediterráneo residiría en ofrecer una ruta más corta que la de los puertos habituales (Rotterdam, Amberes, Hamburgo) para las mercancías con origen o destino en el corazón económico e industrial de Europa. Esta reducción de distancia, de unos 1.500 km, llevaría aparejada la reducción del tiempo de viaje y de las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas ventajas, sin embargo, no parecen suficientes para compensar el desvío de las rutas intercontinentales de las navieras, la ruptura de carga adicional, el incremento de coste (el transporte ferroviario puede ser unas 10 veces más costoso) y la incertidumbre en cuanto a la fiabilidad del servicio ferroviario. Más allá de estas cuestiones, parece evidente que la eficiencia de la tupida red de plataformas logísticas y de itinerarios ferroviarios y de transporte fluvial existentes en el sistema portuario de Amberes, Rotterdam y Hamburgo ofrece un enorme atractivo, por la posibilidad que da al operador multimodal de establecer rápidamente alternativas en caso de incidencias, frente a la fragilidad del enlace entre la península y el resto de Europa. A ello se uniría el impacto ambiental derivado del incremento del tramo de transporte terrestre por zonas densamente pobladas tanto en la costa mediterránea como en Francia.

A pesar de sus limitaciones, el concepto de corredor se ha visto fortalecido por la última revisión de la Red Trans-Europea de Transporte (RTET), aprobada en enero de 2014, que recupera la idea de una serie de corredores europeos prioritarios.

### **3.3. Efectos territoriales de la política de transporte en España**

Desde la década de 1980, son numerosísimos los estudios que han analizado los efectos territoriales del transporte, y más concretamente de sus infraestructuras, sobre el territorio. En el ámbito europeo, destacan la serie de informes de cohesión, iniciada en 1996 y del que acaba de publicarse el último en octubre de 2018 (CE, 2018). Estos estudios coinciden en plantear dos relaciones causales

principales entre transporte y territorio: la accesibilidad y la mejora de la competitividad por la reducción de los costes de transporte.

La mayoría de estos estudios, basados en análisis econométricos, no ofrecen resultados concluyentes. Por ejemplo, Arbués et al, 2015 solo encuentran efectos significativos, y de magnitud en todo caso moderada, en el caso de las inversiones en carretera. Melo (2013) revisa más de 30 estudios en Europa y Estados Unidos y, además de constatar que los efectos son más relevantes en el caso de las carreteras, concluye que los efectos son muy diferentes entre unos sectores productivos y otros. En concreto, el sector primario, la industria manufacturera y la construcción parecen presentar efectos más relevantes. También constata un menor efecto territorial en Europa que en Estados Unidos, que podría justificarse por la mayor densidad de infraestructuras en el primero con respecto al segundo.

Las conclusiones de Melo (2013) serían consistentes con la experiencia española, donde la mejora de la red de carreteras del PGC durante la década de 1980 y 1990 pudo asociarse a la expansión del sector primario (con la apertura del mercado europeo facilitada por costes de transporte decrecientes), la reconversión industrial que resultó en la integración de buena parte del tejido industrial en conglomerados europeos y el crecimiento del sector de la construcción. Podría añadirse a estos sectores el turismo, tanto en los destinos tradicionales como en la progresiva expansión de los destinos turísticos por el interior peninsular.

Otro proceso territorial relevante en las últimas décadas ha sido la centralización de muchas de las actividades terciarias de mayor valor añadido. En el caso español, ha resultado en una clara concentración de funciones en Madrid respecto de los otros centros tradicionales (Barcelona y Bilbao) y en la aparición de unas centralidades de menor jerarquía en alguna de las capitales de comunidades autónomas, generalmente a costa de la pérdida de relevancia e incluso despoblación de las ciudades de la comunidad autónoma. Aunque puede argumentarse que la reducción de tiempos de viaje facilita este tipo de concentraciones, no resulta evidente que en estos procesos territoriales el transporte haya tenido una influencia significativa. Parece más bien el efecto combinado de decisiones de gobernanza (localización de instituciones relevantes en la toma de decisiones concentrada en ciertas ciudades, en vez de dispersarlas por el territorio) y de transformación de los procesos de gestión y toma de decisiones posibilitados por las tecnologías de la información y la comunicación (Castells, 2006).

Por otra parte, algunos análisis destacan los importantes cambios que han tenido lugar desde la crisis financiera de 2007. Así, el ya citado informe de cohesión de la Comisión Europea (CE, 2018), constata la existencia de una *trampa de renta media*: regiones europeas que, tras haber conseguido converger hacia la renta media de la UE, quedan atascadas sin conseguir posteriores mejoras en su renta per cápita: este sería el caso de buena parte de las comunidades autónomas españolas. Esa *trampa de renta media* podría deberse al agotamiento del modelo de desarrollo territorial tradicional, demasiado centrado en acciones horizontales sobre el territorio para mejorar sus infraestructuras. En el caso del transporte,

sería consistente con lo apuntado anteriormente en cuanto a su impacto principal sobre sectores de bajo valor añadido (primario, turismo, construcción...). El informe de cohesión también analiza algún índice relacionado con la innovación, constatando que esta continúa muy concentrada en unas pocas regiones de la UE. La concentración de la innovación en unas pocas regiones de la UE ha sido una cuestión recurrente, ante el que no parece haberse encontrado respuestas adecuadas. Solo algunos países (Irlanda, Chequia, Eslovenia) y de manera muy modesta, parecen haber conseguido avanzar. Verspagen (2010) constata la dificultad para las regiones de la Europa del sur para avanzar tanto en términos de productividad como de innovación. En el sur hay algunos focos de innovación, pero aislados de su entorno, a diferencia de lo que ocurre en el norte y el centro europeo. Además, y a diferencia de muchas regiones del este de Europa, el nivel educativo de gran parte de la población es bajo. En el sur se encuentra algunos núcleos aislados con buenas perspectivas en innovación (Barcelona, Madrid...), pero que no son capaces de expandirse para crear regiones o corredores de innovación que engloben un territorio más extenso, como sí ocurre en el centro y norte de Europa: su interacción con el territorio que las rodea es escaso en términos de difundir la innovación y el crecimiento económico.

Algunos autores se han interesado, generalmente de manera crítica, por el efecto que las infraestructuras de transporte pueden tener en el territorio en términos políticos. Así, el corredor mediterráneo estaría teniendo un efecto de configuración de un nuevo territorio político- virtual y no real- que se superpone a la realidad territorial e institucional existente sin desplazarla. Los distintos agentes sociales, económicos y políticos deben buscar su posición en ese territorio virtual, sin abandonar el territorio real, e incluso deben revisar sus estrategias en uno y en otro espacio- el real y el virtual- para hacerlas compatibles (Prytherch & Boira, 2015, Bialasiewicz et al, 2012).

En definitiva, no parece descabellado concluir que las comunidades autónomas españolas, como otras del sur de Europa, hayan agotado hace tiempo los efectos territoriales que podían esperarse de la mejora de sus sistemas de transporte. Obviamente, hay razones para continuar la mejora del sistema (p.e. un mejor transporte público urbano puede estar justificado por razones de mejora de calidad de vida o de equidad social, aunque no tenga efectos claros en términos de crecimiento económico o de competitividad). Estas regiones se encontrarían atrapadas en la *trampa de renta media*, y para salir de ella deberían buscar alternativas de desarrollo que les permitiera conseguir mejoras en términos de innovación y de productividad. Tendría pleno sentido, en definitiva, que abordaran la transformación del modelo de desarrollo territorial.

#### **4. LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO: UN CONCEPTO POLISÉMICO**

Puig (2011) señala que a pesar de los buenos resultados en términos de crecimiento económico obtenidos por la economía española entre 1996 y 2007, “ya en esos años el persistente y creciente déficit exterior ponía de manifiesto que el modelo productivo sobre el que se apoyaba el crecimiento era insostenible”.

Puig no incluye el transporte como un elemento significativo en la quiebra del modelo de crecimiento hasta 2007; sí indica las políticas de transformación productiva que serían necesarias: inversión en I+D y formación del factor trabajo (inversión en educación y formación).

Pareja y Turmo (2013) proponen un tipo de transformación similar: basada en “la creatividad, la innovación y el conocimiento” y apoyada territorialmente en las cuatro principales áreas metropolitanas: Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia. Los autores se centran en los sectores creativos y del conocimiento:

*“La mejoría de la calidad del factor trabajo, medida en función del número de titulados universitarios, durante el período de expansión de la economía española ha sido puesta de manifiesto; la capacidad de las regiones metropolitanas estudiadas de generar actividades creativas e intensivas en conocimiento también es patente. Sin embargo, uno de los retos pendientes es traducir la calidad existente de la mano de obra en calidad del crecimiento económico. La consecución de dicho objetivo debería conllevar avances significativos en la innovación a través de una mayor implicación de algunas actividades creativas e intensivas en conocimiento en la actividad productiva. En este contexto deberían avanzar las políticas públicas a escala nacional de apoyo al crecimiento económico, sin olvidar su complementariedad”.*

En el caso de la industria, hay un consenso amplio sobre la necesidad de incrementar su peso en la economía. Myro (2017) considera que esto exige cambios en la forma de producir y en la calidad de lo producido. Apunta como deficiencias la falta de tejido en los sectores de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) o las deficiencias de gestión y delegación de tareas, a su vez causas importantes de la reducida dimensión empresarial- “el ancho mar de microempresas que ni siquiera alcanzan los niveles de eficiencia que sus pares poseen en otros países”-; se precisa, en definitiva, una política industrial para impulsar la productividad del trabajo y la internacionalización de las empresas; la innovación tendría un papel central en esa política, como también lo tendría la mejora de la calidad de gestión de las empresas (determinación de objetivos, información sobre nuevas tecnologías, liderazgo...).

Escribá (2018) destaca la contribución que los fondos europeos, y en particular FEDER, puede aportar a esta transformación durante el período 2014-2020: el Acuerdo de Asociación prevé una distribución de fondos dirigida a transformar las economías regionales en “economías más basadas en las nuevas tecnologías, la innovación y la sociedad digital, la utilización eficiente y sostenible en el uso de recursos y la generación sostenida de empleo cualificado”. La distribución de los fondos entre las comunidades autónomas españolas se dedica en un volumen mayor a las regiones con menor gasto en I+D. con menor uso de TIC, con mayor porcentaje de microempresas, con mayores reducciones de emisiones de CO2 y con menores niveles de renta per cápita.

Las aportaciones anteriores no son sino una muestra de una abundante bibliografía que tiene en común el reclamar una transformación del modelo de desarrollo económico basada en el conocimiento y en la innovación.

Lamentablemente, estas propuestas adolecen de falta de concreción en cuanto a las políticas públicas a llevar a cabo para conseguir la anhelada transformación. También es escasa la concreción en términos territoriales, donde además es patente la tensión entre estrategias basadas en el desarrollo de los todavía débiles- al menos en la escala europea- centros de innovación de las grandes áreas metropolitanas peninsulares y la atribución de recursos a las regiones menos innovadoras seguidas por las políticas comunitarias.

No es el objeto de esta comunicación el dilucidar cómo debería articularse una política pública de apoyo a la transformación del modelo territorial. De manera más modesta, se plantea únicamente dilucidar el papel que le puede corresponder a la política de transporte en esa transformación. Los elementos apuntados anteriormente son suficientes para concluir que no se espera de la política de transporte una contribución relevante: no se ha encontrado argumentación alguna que sostenga que las infraestructuras y servicios de transporte disponibles actualmente sean insuficientes y constituyan un cuello de botella o una barrera para el despliegue de un modelo territorial basado en el conocimiento y la innovación. Podría concluirse que desde esta perspectiva no sería necesaria una política positiva, en el sentido de activa, que promueva en el futuro determinadas infraestructuras o servicios de transporte. Esta conclusión podría matizarse en la medida en la que las innovaciones tecnológicas en el sector del transporte (principalmente su electrificación, digitalización y automatización, principalmente en el transporte por carretera) puedan considerarse como un sector económico relevante en el futuro.

Si se toma en consideración la centralidad que la inversión pública en transporte tuvo hasta finales de la primera década de este siglo, y continúa teniendo todavía en el contexto actual de austeridad, es preciso considerar también el papel que puede desempeñar la acción pública en transporte como política negativa, en el sentido de que detraería recursos públicos y esfuerzos políticos que estarían mejor empleados en políticas alternativas consistentes con el desafío de la transformación del desarrollo territorial basada en el conocimiento y la innovación. Estas cuestiones se abordan en el apartado siguiente.

## **5. TRANSPORTE Y DESARROLLO TERRITORIAL**

### **5.1. Una influencia positiva dudosa**

La política de transporte continúa articulándose en torno a dos estrategias interrelacionadas: la expansión de las redes de infraestructuras y la consolidación de servicios de transporte multimodales. Desde una perspectiva de desarrollo territorial, la primera facilita el acceso al territorio, y la segunda, la integración en las cadenas de transporte continentales y globales.

En un sistema productivo dominado por microempresas con deficiente gestión y liderazgo, la reducción de costes que pueda aportar la mejora del sistema de transporte, aunque sea reducida, puede marcar la diferencia entre la viabilidad o inviabilidad empresarial (e incluso prolongar artificialmente la vida de empresas no viables). Este proceso, sin embargo, parece estar prácticamente agotado una vez que la densidad de la red de carreteras de alta capacidad española es de las más

altas de Europa, como lo son también la red de puertos y de aeropuertos. Las expectativas de mejora se han concentrado, por ello, en la red ferroviaria, donde además los costes de expansión y de explotación son notablemente superiores a los de los otros modos.

El número de los críticos a la expansión de las infraestructuras de transporte ha ido en constante aumento desde el cambio de siglo, y ha crecido con mayor rapidez desde la crisis de 2007. Desde la perspectiva territorial, la crítica no se reduce al ámbito de la rentabilidad económica (p.e. Soriano, 2013, Boscá et al, 2011, de Rus, 2009), sino que abarca también la propia gobernanza (p.e. Albalade et al, 2015 sobre la ineficiencia del gobierno español en la selección de inversiones), o los efectos ambientales sobre el territorio (Segura, 2012). Estas críticas no han debilitado ni reducido de manera relevante la convergencia de los actores territorialmente más influyentes (la mayoría de los partidos políticos, asociaciones empresariales y sindicales, instituciones y gobiernos...) en el apoyo a la continuación de esta expansión, pero sí ha cambiado sustancialmente la dirección del debate académico, cada vez más crítico.

Cuestionada así la expansión de infraestructuras como instrumento horizontal de apoyo al desarrollo regional, aquella pasa a justificarse desde la promoción de la multimodalidad del transporte de viajeros y de mercancías. La multimodalidad es un concepto central en el PEIT (2004), pero en ese momento se concibe como un modo de optimización del sistema: la multimodalidad debería servir para mejorar el acceso desde los territorios con menor densidad y actividad económica a los sistemas de mayor capacidad y calidad para viajeros y mercancías sin necesidad de grandes inversiones, y para integrar mejor las débiles cadenas logísticas peninsulares con el resto de Europa: la multimodalidad es aquí un argumento de eficacia del sistema de transporte y no un argumento de desarrollo territorial.

La práctica política primero y la sustitución del PEIT por el PITVI después llevan a una progresiva territorialización de la multimodalidad: no basta con que el sistema multimodal cubra todo el territorio mediante una combinación de sistemas de transporte, sino que cada territorio (comunidad autónoma o incluso ciudad de cierta entidad) debe contar con un nodo de primer nivel para acceder al sistema. Con ello, el sistema ferroviario se convierte en el protagonista de un renovado esfuerzo de expansión de las infraestructuras: por un lado, alta velocidad para viajeros, por otro lado, corredores ferroviarios para mercancías; en el caso de las mercancías, el proceso es particularmente interesante, primero en la expansión hacia el sur de los promotores del corredor mediterráneo; posteriormente, en la promoción de un corredor atlántico por parte de las comunidades autónomas excluidas del anterior.

La justificación de estas iniciativas desde la perspectiva del desarrollo territorial es, en el mejor de los casos, débil, y reproduce los vicios de la justificación de inversiones en otros modos de transporte en el pasado: sobrevaloración de la competitividad que pueden conseguir las empresas por una supuesta reducción en los costes y tiempos de transporte, ausencia de estudio de alternativas de inversión pública de los cuantiosos recursos demandados, fe ciega en la capacidad de atracción de nuevos flujos de transporte desviados desde otros itinerarios y desde otros países... Estudios de los que cabe decir, siguiendo a

Flyvbjerg (2005), que “evocan un mundo fantástico de costes infravalorados, ingresos sobrestimados, impactos ambientales infravalorados y efectos de desarrollo regional sobrevalorados”.

Desde una posición menos radical, podría concluirse que la política de transporte demuestra una enorme inercia, fundamentada además desde las presiones territoriales. Esta inercia no parece residir tanto en la capacidad del sector de transporte de ofrecer resultados positivos o de convencer a los agentes más influyentes cuanto en la ausencia de alternativas satisfactorias de intervención del gobierno central sobre el territorio. En la medida en que esas alternativas, que consisten en definitiva en el reparto y destino de la mayor parte de las inversiones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, pudieran articularse bien como transferencias directas a Comunidades Autónomas y ciudades (como es habitual en los Estados federales), bien como políticas ejecutadas desde el Estado en otros sectores (como en el ámbito de la dependencia, la educación o la investigación), el interés de los agentes territoriales por el transporte desaparecería.

¿Podría recuperar el transporte su centralidad en el desarrollo territorial si se producen cambios tecnológicos radicales en el sistema? Esta es la opinión de algunos expertos (e.g. Meyer & Shaheen, 2017, TRB 2019). Reconociendo las mejoras a lo largo del tiempo en términos de velocidad y fiabilidad, la realidad es que las innovaciones en el transporte han sido en las últimas décadas de tipo incremental, sin implicar cambios relevantes en cuanto a las oportunidades de desarrollo territorial. Esta situación podría cambiar con las innovaciones tecnológicas que se apuntan para un futuro más o menos próximo: la electrificación del transporte por carretera, la digitalización y automatización, y la emergencia de modelos de negocio para la prestación de servicios basados en plataformas digitales. Estas tendencias pueden ser disruptivas, ofreciendo a algunas partes del territorio nuevas oportunidades de desarrollo: bien por la emergencia de una nueva geografía de la prestación de servicios más descentralizada y flexible, bien por la obsolescencia de las tecnologías hoy dominantes y la pérdida de la ventaja competitiva histórica de las regiones que tradicionalmente han dominado la producción de vehículos y equipamientos de todo tipo para el transporte.

La cuestión no tiene una dimensión únicamente industrial. Se argumenta, por ejemplo, que el desarrollo de la movilidad eléctrica, automática o compartida exige importantes inversiones en infraestructura: desde puntos de recarga, hasta sensores en las carreteras o sistemas de comunicación entre la infraestructura y el vehículo, pasando por cambios en el marco regulador para facilitar el despliegue de los nuevos sistemas para viajeros y mercancías. Una región puede considerar que, facilitando el despliegue de estas infraestructuras con financiación pública en su red de transportes, puede atraer el interés de las empresas emergentes para establecerse allí, y así aprovechar esa infraestructura para sus pruebas y desarrollos.



## **5.2. Una influencia negativa sustancial**

La inversión del Estado en infraestructuras de transporte supone unos 6.500 millones de euros en los últimos años, en torno al 50% de todas las inversiones del gobierno central y de sus entes públicos y sociedades en infraestructuras. La inercia en la asignación de esos recursos limita fuertemente la capacidad del Estado para emprender políticas públicas alternativas, mejor alineadas con la ambición de una transformación del modelo territorial, basada en el conocimiento y en la innovación. La expansión del sistema incrementa, por su parte, las obligaciones futuras de inversión en conservación y las necesidades de subvención de los servicios de transporte, al realizarse esa expansión en áreas con cada vez menor demanda.

Puede concluirse que, sin una reducción sustancial en la inversión dedicada a infraestructuras de transporte, el Estado no contará con los recursos necesarios para apoyar eficazmente la transición del modelo territorial. Sin embargo, se podría argumentar que el Estado no ha mostrado hasta ahora una necesidad clara de precisar más recursos para apoyar dicha transición. En ausencia de políticas alternativas, la inversión en transporte continúa siendo la principal herramienta de intervención y de presencia del Estado en el territorio.

En este sentido puede hablarse de una influencia negativa sustancial de la política de transporte en la transformación del modelo: al retraer recursos y proporcionar al Estado legitimidad para su presencia en el territorio, impediría emprender el debate sobre políticas alternativas en el territorio. Un debate en el que algunos agentes influyentes pueden estar escasamente interesados: los sectores del transporte y de la construcción, el propio Estado (ya que una de las opciones a debatir sería indudablemente la transferencia de todo o parte de esos recursos a las comunidades autónomas o a las administraciones locales) y los gobiernos de aquellos territorios en los que todavía no se han materializado las inversiones planificadas. A esta situación se añadiría lo que podría denominarse la trampa de la financiación europea de las infraestructuras de transporte: para poder recibir los fondos previstos para el desarrollo de la RTE-T en España, es preciso aportar una contribución nacional sustancial (entre el 50% y el 80% del total de la inversión).

La política de transporte, o más concretamente la política de infraestructuras de transporte, habría pasado así de ser un elemento central en la transformación del modelo territorial en las dos últimas décadas del siglo XX a convertirse en una barrera significativa para el cambio de modelo territorial: sin cambios sustanciales en la política de transporte, no parece posible que la anhelada transformación pueda tener lugar. En el siguiente y último apartado se exploran algunos de los cambios que podrían contemplarse.

## **6. UN ESFUERZO DE CREATIVIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El diagnóstico sobre la necesidad de transformar el modelo de desarrollo territorial parece ampliamente compartido no solo dentro del mundo académico, sino

también desde el económico y el político, y además cuenta con un apoyo firme desde las instancias europeas. En este sentido se está ante una rara oportunidad para abordar la tarea.

Esta transformación requiere de importantes reformas en el sistema de gobernanza de la economía y del territorio: el sistema actual se ha mostrado hasta ahora poco eficaz para generar políticas públicas capaces de promover esa transformación. De hecho, algo parecido ocurrió en la década de 1980, y en ese momento se emprendieron reformas institucionales que permitieron modernizar el sistema de gobernanza: desde el sistema de innovación (la Ley 13/1986 de la Ciencia, por ejemplo) hasta las infraestructuras y servicios de transporte.

Escapa a los objetivos de esta contribución el detallar esas reformas, pero sí cabe al menos señalar tres cuestiones. Por una parte, se requerirá la modificación del sistema actual de financiación en las actuaciones sobre el territorio, de manera que se reemplace la actual autonomía y discrecionalidad del Estado sobre sus inversiones por un sistema de cofinanciación que dote de estabilidad al volumen de inversión estatal previsto en cada territorio y permita dirigirlo a aquellos sectores prioritarios para la transformación del desarrollo territorial establecidos de manera concertada con cada comunidad autónoma. Un sistema similar al que se establece en muchos países federales, y que seguramente tendría que definirse dentro del ámbito más amplio de la financiación de las comunidades autónomas.

La segunda cuestión se refiere a la cooperación. Para superar el estadio actual de modestos nodos territoriales de innovación concentrados en las grandes áreas metropolitanas peninsulares, es preciso establecer mecanismos de apoyo a la cooperación entre comunidades autónomas que permita que esos nodos incipientes crezcan y se expandan rebasando sus límites territoriales.

La tercera cuestión es la insuficiencia del actual sistema de ciencia y tecnología, donde el contraste entre la fragilidad del sistema español en torno al CDTI (y centros similares de las comunidades autónomas), pequeños organismos públicos y otros centros de investigación y equipos universitarios contrasta con la fortaleza tanto de sistemas públicos como el francés como de sistemas de colaboración público-privada como el alemán (p.e. *Fraunhofer Gesellschaft*) o el austriaco (p.e. el *Austrian Institute of Technology*).

En el ámbito del transporte, el principal desafío es adaptar la política vigente para adaptarla a las nuevas prioridades de desarrollo territorial, venciendo la fuerte inercia existente. El principal pasivo de esa política son las expectativas territoriales de expansión de las grandes infraestructuras competencia del Estado. Paradójicamente, se trata en muchos casos más de un interés por la inversión en el territorio que de unas expectativas reales sobre la contribución de esas infraestructuras al desarrollo futuro. Por ello, es posible que la revisión de la política de transporte pueda articularse en torno a tres vectores: en primer lugar, la moratoria de ejecución de las infraestructuras todavía en curso de ejecución; en segundo lugar, el mantenimiento de la inversión en el territorio, de manera que la demora en la ejecución de la infraestructura no suponga un retraso en las inversiones del Estado sobre cada territorio: unas inversiones que se dirigirían, sin

embargo, a cofinanciar las políticas públicas de apoyo al conocimiento y la innovación. El tercer vector vendría impuesto desde las exigencias de otra transición, la transición ecológica, y supondría la modernización de los servicios de transporte desde una perspectiva de descarbonización. Seguramente, este último vector servirá a su vez como factor de innovación del propio sector del transporte y permitirá contribuir, aunque sea modestamente, en el esfuerzo de transformación del modelo de desarrollo territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBALATE, D., G. BEL, ET AL. (2015). "When supply travels far beyond demand: Causes of oversupply in Spain's transport infrastructure." *Transport Policy* 41: 80-89.

ARBUÉS, P., J. F. BAÑOS (2015). "The spatial productivity of transportation infrastructure." *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 75, pp. 166-177.

BARCA REPORT. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations, Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

BIALASIEWICZ, L., GIACCARIA, P., JONES, A., & MINCA, C. (2012). Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean. *European Urban and Regional Studies*, 20(1), 59–76.

BOSCÁ, J., J. ESCRIBÁ, ET AL. (2011). "La efectividad de la inversión en infraestructuras públicas: una panorámica para la economía española y sus regiones/The effectiveness of public infrastructure investment: an overview for the Spanish economy and its regions." *Investigaciones Regionales* (20): 195-217.

CASTELLS, M. (2006): *La sociedad red: Una visión global*. Alianza editorial

COLOMB, C., G. SANTINHA (2014). "European Union Competition Policy and the European Territorial Cohesion Agenda: An Impossible Reconciliation? State Aid Rules and Public Service Liberalization through the European Spatial Planning Lens." *European Planning Studies* 22(3): 459-480.

COMISIÓN EUROPEA (2018): *Séptimo informe de cohesión económica, social y territorial*. Luxemburgo: Comisión Europea.

COMISIÓN EUROPEA. (1999). *Estrategia Territorial Europea*. Luxemburgo: CE.

CROUCH, C., LE GALÈS, P. (2012) Cities as national champions? *Journal of European Public Policy*, 19(3), pp. 405–419.

DE RUS, G. (2009). "La medición de la rentabilidad social de las infraestructuras de transporte/The social appraisal of transport infrastructure." *Investigaciones Regionales*(14): 187-210.

ESCRIBÁ PÉREZ, F. J., M. J. MURGUI GARCÍA (2018). "El Fondo FEDER (2014-2020) en las regiones españolas." *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research* (41): 229-261.

FALUDI, A. (2016). "EU territorial cohesion, a contradiction in terms." *Planning Theory & Practice* 17(2): 1-12.

FARKAS, B. (2016). *Models of capitalism in the European Union : post-crisis perspectives*, London, England : Palgrave Macmillan.

FLYVBJERG, B. (2005). "Machiavellian Megaprojects." *Antipode* 37(1): 18-22.

HESSE, M. (Ed.) (2010). *Neue Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Strategien für die grossräumige Verkehrsentwicklung*. Hanover: ARL.

MARSHALL, T. (2014). "The European Union and Major Infrastructure Policies: The Reforms of the Trans-European Networks Programmes and the Implications for Spatial Planning." *European Planning Studies* 22(7): 1-23.

MATEO, J. P. (2017). "Distorsiones y desequilibrios en la dinámica de acumulación de la economía en España." *Problemas del Desarrollo* 48(191): 55-82.

MELO, P. C., D. J. GRAHAM, (2013). "The productivity of transport infrastructure investment: A meta-analysis of empirical evidence." *Regional Science and Urban Economics* 43(5): 695-706.

MEYER, G., S. SHAHEEN (2017). *Disrupting mobility: impacts of sharing economy and innovative transportation on cities*, Cham, Switzerland : Springer.

MINISTERIO DE FOMENTO (2013). *Estrategia logística*.

MINISTERIO DE FOMENTO (2013). *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda*.

MINISTERIO DE FOMENTO (2010). *Plan estratégico de impulso del transporte ferroviario de mercancías*.

MINISTERIO DE FOMENTO (2004). *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT)*. Madrid: MF.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE (1994). *Plan Director de Infraestructuras*. Madrid: MOPTMA.

MOLLE, W (2007). *European Cohesion Policy*. London: Routledge.

MYRO SÁNCHEZ, R. (2017). "Una nueva política industrial para España." *Cuadernos de Información económica*(257): 35-47.

PAREJA-EASTAWAY, M., J. TURMO GARUZ (2013). "La necesaria transformación del modelo productivo en España: El papel del territorio." *The need of transformation in the productive model in Spain: The role of territory* 59(3): 455-479.

PRYTHERCH, D. L., J. V. BOIRA MAIQUES (2015). "Mediterranean regionalism from territory to trains: spatial politics and planning of macro-regions and transport networks in Spain." *Space & Polity* 19: 110-131.

PUIG GÓMEZ, A. (2011). "El modelo productivo español en el período expansivo de 1997-2007: insostenibilidad y ausencia de políticas de cambio." *Revista de economía crítica*(12): 64-81.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA (RAEL) (2014). *Diccionario de la lengua española, vigesimotercera edición*. Madrid: RAEL.

SORIANO I PIQUERAS, V. M. (2013). "Análisis sintáctico de los aeropuertos de la España peninsular: rentabilidad socioeconómica y cohesión territorial.

VERSPAGEN, B. (2010). "The spatial hierarchy of technological change and economic development in Europe." *Ann Reg Sci* 45(1): 109-132.

TRANSPORTATION RESEARCH BOARD (TRB), (2019). *Socioeconomic impacts of automated and connected vehicles: Summary of the sixth EU-US Transportation Research Symposium*. Washington DC, TRB.

SEGURA, F. (2012). *Infraestructuras de transporte y crisis: Grandes obras en tiempos de recortes sociales*. Madrid: Ecologistas en Acción.

SYKES, O. (2011) Investigating sub-state interpretations of European territorial cohesion: The case of the United Kingdom, *International Planning Studies*, 16(4), pp. 377–396.