

TRANSICIONES ecológica, energética, demográfica, alimentaria, económica...

TRANSICIÓN TERRITORIAL



XI CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
11th International Congress of Spatial Planning
TRANSICIÓN TERRITORIAL
Gijón / Xixón, Principado de Asturias, del 25 al 27 de octubre de 2023

Gijón / Xixón, del 25 al 27 de octubre de 2023



Consejería d'Ordenación de Territoriu, Urbanismu, Vivienda y Derechos Ciudadanos

© Esther Prada

PATROCINAN:



VICEPRESIDENCIA SEGUNDA E
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
TERRITORIO E VIVENDA



Entidades colaboradoras



Colaboradores científicos

- Cátedra Concepción Arenal de Agenda 2030. Universidad de Oviedo
- Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial (CeCodet). Universidad de Oviedo
- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM). Universidad Autónoma de México (UNAM)
- Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo
- Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València.
- Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN). Gobierno de Canarias
- Grupo de Investigación en Urbanismo, Arquitectura y Sostenibilidad (GIAU+S). Universidad Politécnica de Madrid
- Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid
- Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (LAGEAMB) de la Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil
- Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio (INDUROT) de la Universidad de Oviedo

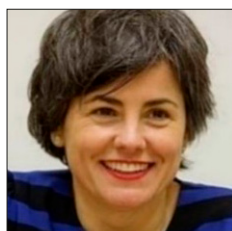
Comité organizador



Ovidio Zapico González.
Consejero de Ordenación de
Territorio, Urbanismo, Vivienda
y Derechos Ciudadanos del
Principado de Asturias



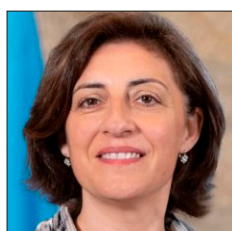
Joaquín Farinós Dasí.
Presidente de FUNDICOT



Sonia Puente Landázuri. DG
de Ordenación del Territorio
y Urbanismo del Principado
de Asturias (noviembre
2020-agosto 2023)



Antonio Serrano Rodríguez.
Junta Directiva de FUNDICOT



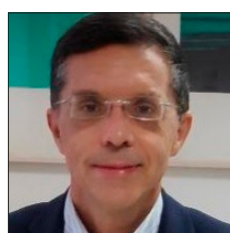
Ángeles Vázquez Mejuto.
Conselleira de Medio
Ambiente, Territorio e
Vivenda. Xunta de Galicia



**José Antonio Marcén
Zunzarren.** Director General de
Ordenación del Territorio del
Gobierno Foral de Navarra



**M.ª Encarnación Rivas
Díaz.** Directora General de
Ordenación del Territorio y
Urbanismo. Xunta de Galicia



**Saturnino Corchero
Pérez.** Director General de
Urbanismo, Ordenación del
Territorio y Agenda Urbana.
Junta de Extremadura



María Pardo Álvarez.
Directora General de Vivienda,
Arquitectura y Urbanismo.
Junta de Castilla y León

Comité científico

- Mercedes Almenar Muñoz
- M.ª Rosario Alonso Ibáñez
- Enrique Antequera Terroso
- Ana Areces Viña
- Teresa Arenillas Parra
- Manuel Borobio Sanchiz
- Rafael Daranas Carballo
- Vicente Dómine Redondo
- Joaquín Farinós Dasí
- Miriam García García
- María Luisa Gómez Jiménez
- Jesús M. González Pérez
- Moneyba González Medina
- Itxaro Latasa Zaballos
- Laura López Díaz
- Marlén López Fernández
- Ícaro Obeso Muñiz
- Sergio Palencia Jiménez
- Esther Rando Burgos
- Nacho Ruiz Allen
- Javier Sanz Larruga
- Antonio Serrano Rodríguez

11 ciot:

Transición territorial

Nota del editor:

Las ponencias recogidas en esta obra reflejan fielmente el contenido de los trabajos enviados por sus autores.

Esta fidelidad se refiere tanto al desarrollo de los trabajos como a sus elementos complementarios. Los autores son los únicos responsables de los contenidos de las ponencias.

Edita:

Enrique B. Antequera Terroso; Joaquín Farinós Dasí; Itxaro Latasa Zaballos (eds.)
Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT)

ISBN: 978-84-9133-627-3

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-627-3>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento
-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



Índice

EJE A: Medio físico, paisaje, recursos y riesgos naturales en la ordenación del territorio

Relatoría Eje A. Medio físico, paisaje, recursos y riesgos naturales en la ordenación del territorio	17
<i>Antonio Serrano Rodríguez, José Sergio Palencia Jiménez, Itxaro Latasa Zaballos y Manuel Borobio Sanchiz</i>	

EJE A.1: Inclusión de los riesgos en la planificación territorial y urbana

Análisis de la vulnerabilidad en la gestión del riesgo, desde un enfoque de sistemas adaptativos complejos, y su incorporación en los procesos de planificación territorial en Colombia.....	49
<i>Diana Elizabeth Valencia, Paula Andrea Valencia y Enrique Vanegas Ospino</i>	
Posibilidades de <i>Truths of the Riverscape</i> en la región costera del sur de Brasil	67
<i>Otacílio Lopes de Souza da Paz y Eduardo Vedor de Paula</i>	
Los riesgos de origen natural como criterio para el desarrollo del marco territorial de recuperación post-desastre volcánico en la Isla de La Palma	83
<i>Rafael Jesús Daranas Carballo, Luis González de Vallejo y Jaime Salvador Díaz Pacheco</i>	
La fotografía terrestre repetida como predictor del riesgo de incendio del territorio. El caso de estudio del municipio de Allande (Suroccidente de Asturias)	97
<i>Silvia Fernández López, Rocío Rosa García y José Antonio González Díaz</i>	
Integración de la Acción Climática en el planeamiento urbanístico de Canarias	105
<i>Matilde Rubio Presa, Elisa González Castells, Clara E. Hernández Navarro, coautores</i>	
La fotografía terrestre repetida como predictor del riesgo de incendio del territorio. El caso de estudio del municipio de Allande (Suroccidente de Asturias) (póster).....	121
<i>Silvia Fernández López, Rocío Rosa García y José Antonio González Díaz</i>	

EJE A.2: Infraestructura verde, paisaje y patrimonio en los procesos de transformación y desarrollo del territorio. El papel del turismo

La puesta en valor del patrimonio cultural en la ordenación de los núcleos turísticos. Caleta de Fuste (Fuerteventura).....	125
<i>Francisco Cristian Cabrera Falcón y María del Cristo Sosa Herrera</i>	
Actualización de la cartografía de capacidad de uso del suelo de la Comunidad Valenciana. Un ejemplo: Benaguasil (Valencia)	145
<i>Carlos Añó Vidal, Antonio Valera Lozano y Ester Carbó Valverde</i>	

Visión transformadora del paisaje para la gestión territorial	157
<i>Andrea Goñi Lezaun y Dámaso Munarriz Guezala</i>	
Los paisajes del turismo en España. La disneylandización del territorio y la reacción hacia el respeto y la resiliencia	173
<i>Carmen Adams Fernández</i>	
Efectos de la protección paisajística frente a la proliferación de macro plantas solares fotovoltaicas .	187
<i>Juan Garrido Clavero, Francisco Javier Toro Sánchez y Miguel Ángel Sánchez del Árbol</i>	
De la estrategia nacional de infraestructura verde a las estrategias regionales. Un avance lento y desigual	195
<i>Itxaro Latasa, Esther Prada y Arantzazu Luzarraga</i>	
La ordenación del territorio autonómica al encuentro de la definición de un modelo turístico: valoración en el contexto de auge del extremo oriental asturiano.....	217
<i>Juan Sevilla Álvarez, Carmen Rodríguez Pérez y Alfonso Suárez Rodríguez</i>	
La obsolescencia de la arquitectura del relax como oportunidad de actuación	233
<i>Elisa Rodríguez Santisteban, Jesús Rodríguez Pasamontes y María Petra Santisteban Cazorla</i>	
La gestión del paisaje como estrategia para la adaptación al cambio climático. El caso de Navarra	243
<i>Francisco Castillo Rodriguez y Manuel Borobio Sanchiz</i>	
Los deportes de nieve y el cambio climático. La estación de esquí Puerto de Navacerrada	261
<i>Purificación Gallego Martín</i>	
Proyecto de recualificación del espacio público de La Mayacina con un parque plaza. Mieres del Camino (póster).....	269
<i>Ignacio José Bartolomé, David Anibarro y Fermín Rodríguez</i>	
Evolución del espacio físico, paisaje y recursos naturales en el Alto Aller (Asturias) (póster)	271
<i>Javier Fernández Hevia</i>	

EJE A.3: Aportaciones desde la ordenación del territorio y el urbanismo a la transición ecológica y energética, y a la mitigación y adaptación al Cambio Climático, con especial atención a las áreas litorales y al uso del agua

La ordenación territorial de la energía eólica en Asturias	275
<i>Ícaro Obeso Muñiz</i>	
La resiliencia climática circular como factor clave de la adaptación socioambiental al cambio climático a través de los recursos naturales	287
<i>Francisco Cristian Cabrera Falcón y Javier Camino Dorta</i>	
La planificación territorial frente al cambio climático: medidas de mitigación y adaptación incluidas en los instrumentos de planificación en Euskadi	303
<i>Nagore Dávila-Cabanillas e Itziar Aguado-Moralejo</i>	
Transición energética y urbanismo: experiencia PACES en España	309
<i>Juan Luis de las Rivas, Miguel Fernández Maroto y Alejandra Duarte Montes</i>	

El cambio climático en el litoral de Andalucía tras las últimas reformas en materia de ordenación del territorio y urbanismo	317
<i>Yolanda Torres Barquilla</i>	
La adaptación a los riesgos del cambio climático en el litoral mediterráneo: un análisis de la gobernanza local.....	323
<i>Míriam Villares Junyent, Elsa Giffard y Elisabet Roca Bosch</i>	
El litoral de la Comunidad Valenciana: Una revisión del modelo de infraestructura verde del PATIVEL respecto a la visión integral del litoral y la adaptación al cambio climático.....	331
<i>Rafa Garcés, Mar Roca e Ignacio Díez</i>	
Autoconsumo energético y conjuntos urbanos históricos en Andalucía, ¿un binomio factible? Impactos, gestión, dudas y criterios para su compatibilización	351
<i>Michela Ghislanzoni y Miguel Torres García</i>	
Nuevos retos para el Urbanismo. La integración climática en Canarias (póster).....	365
<i>Matilde Rubio Presa y Elisa González Castell</i>	
Catálogo de vegetación para el ajardinamiento urbano de Candelario. Recomendaciones para construir e interconectar la infraestructura verde municipal (póster)	367
<i>F. C. Cabrera Falcón, C. Cabrera Fernández y A. J. Flores Ravela</i>	

EJE B: El reto de un desarrollo territorialmente equilibrado: bioterritorios conectados y accesibles

Relatoría Eje B. El reto de un desarrollo territorialmente equilibrado: bioterritorios conectados y accesibles	371
<i>Francisco Javier Sanz Larruga, Ícaro Obeso Muñoz y Rafael Jesús Daranas Carballo</i>	

EJE B.1: Ciudad y territorio: del fenómeno y realidad metropolitana al policentrismo de ciudades medias

Contribución al conocimiento de la relación entre concentración y crecimiento económico para el ordenamiento territorial en América Latina (1950-2010)	383
<i>Héctor Cortez Yacila</i>	
Las estaciones de ferrocarril de alta velocidad en las áreas rurales: una oportunidad para el desarrollo territorial sostenible	403
<i>Modesto Soto Fuentes Luis Ángel Sañudo Fontaneda y Jorge Rocas García</i>	
Evolución en los patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas. 1991-2021.....	419
<i>Raquel Rodríguez Alonso, Cristina Fernández Ramírez e Iván Rodríguez Suárez</i>	
Aproximación metodológica a la definición del hecho metropolitano en el contexto español.....	441
<i>Juan Capeáns Amenedo y Mariona Tomàs Fornés</i>	

Pueblos post mineros de León (España), una transición complicada.....	451
<i>Sergio Tomé Fernández y Alfonso Suárez Rodríguez</i>	

**EJE B.2: Iniciativas y prácticas puestas en marcha para afrontar el reto de la despoblación:
en busca de la adaptación de los espacios rurales a la transición ecosocial**

San Miguel con identidad propia. "Ciudades Agrícolas"	469
<i>Oscar Rebollo Curbelo, Gabriela León Luis y Domingo José Rodríguez Rodríguez</i>	
Polinizadores en espacios agrarios: Estrategias sinérgicas en el rural.....	485
<i>Marian Simón Rojo, Marianna Papapietro y Miguel Díaz-Carro</i>	
Desequilibrios espacio-temporales en la evolución reciente de la población en Andalucía: Una aproximación desde la ordenación del territorio	497
<i>José Antonio Nieto Calmaestra</i>	
El Valle de Peón, Candanal y Arroes como <i>living lab</i> territorial participado por la comunidad local y orientado al desarrollo de la aldea inteligente. Villaviciosa, Asturias.....	505
<i>José Antonio González Díaz, Claudia Fuente García y Eva Castaño</i>	
Iniciativas colectivas y su papel frente a la despoblación en el medio rural: oportunidades y barreras .	513
<i>María Luz Rivero-Díaz, Esteban Agulló-Tomás y José Antonio Llosa</i>	

**EJE B.3: Relaciones rururbanas y servicios ecológicos: predominantes, deseados,
sobredimensionados, amenazados o insuficientes**

Estrategias hacia una nueva ruralidad biofílica: la IV como eje dinamizador del sistema rururbano	519
<i>Claudia Cabrera Fernández, Eva Dolores Padrón Sánchez y Ana Valerón Romero</i>	
Los servicios ecológicos como determinantes de la condición de vulnerabilidad en asentamientos precarios de población migrante, ubicados en territorios rururbanos: el Caso de la Primavera.....	535
<i>Paula Andrea Valencia y Diana Elizabeth Valencia</i>	
El papel de los sistemas agrícolas en una transición ecosocial territorializada. Análisis para el caso de Madrid.....	549
<i>Nerea Morán Alonso, Rafael Córdoba Hernández y Andrés Viedma Guiard</i>	
Asturias biorregión: red neuronal terrestre para un desarrollo rururbano sostenible	565
<i>Emilio Suarez</i>	

EJE C: La nueva ciudad: retos y avances en la aplicación de la Agenda Urbana

Relatoría Eje C: La nueva ciudad: retos y avances en la aplicación de la Agenda Urbana.....575
María Luisa Gómez Jiménez, Teresa Arenillas y Enrique Antequera

EJE C.1: Las áreas metropolitanas y la Agenda Urbana: Nueva ciudad verde y nuevo urbanismo; tele-trabajo, tele-comercio, tele-ocio y su efecto sobre la ciudad

La oportunidad de las TIC hacia una mirada integradora y sostenible en el nuevo urbanismo:
 Estrategias de Renaturalización en Canarias591
Francisco Cristian Cabrera Falcón, Silvia Nakoura González y Eva Dolores Padrón Sánchez

El esquema BREEAM® ES Urbanismo como herramienta de apoyo en el desarrollo y aplicación
 de la Agenda Urbana Española607
María Paz Sangiao y Miguel Ángel Fernández Souto

Caracterización geométrica mediante SIG de la permeabilidad en las vías de alta capacidad
 construidas en las periferias urbanas623
Pedro Plasencia-Lozano e Ícaro Obeso Muñiz

La planificación estratégica urbana como catalizadora de dinámicas innovadoras en la gobernanza
 territorial: buenas prácticas en las Agendas Urbanas en contextos metropolitanos.....637
Sara Sánchez Muñiz y Xavier Arnau Sanchís

La planificación verde local: El caso de València651
Clàudia Gimeno Fernández

La metamorfosis de la cuestión precaria: de la precariedad laboral a la precariedad habitacional659
Sara Menéndez-Espina, Esteban Agulló-Tomás y José Antonio Llosa

EJE C.2: Movilidad urbana e interurbana sostenible, repercusiones sobre el nuevo urbanismo

Drones y movilidad aérea avanzada: aplicación frente al cambio climático.....669
Mercedes Almenar-Muñoz

El ECO-diseño de los corredores urbanos: co-beneficios de una movilidad urbana sostenible.....679
Juan Bercedo Bello, Silvia Nakoura González y Gema Vega Domínguez

Análisis sociotécnico de los teleféricos como innovación en el servicio público de transporte695
Sergio Gustavo Astorga

Políticas para una movilidad urbana sostenible en el s. XXI707
Enrique Antequera Terroso

El proyecto M-MovyDUS para orientar la transición urbana de Mieres (Asturias)721
F. Rodríguez Gutiérrez, C. Pulgar Díaz y J. A. Fernández Prieto

Portal grancanariasenderos.com (póster).....737
Gustavo A. González Trujillo, María Paréns González y Marcos D. García Rodríguez

EJE D: Gobernanza territorial: marco normativo e instrumentos de planificación estratégica

Relatoría Eje D: Gobernanza territorial: marco normativo e instrumentos de planificación estratégica..741
Mercedes Almenar-Muñoz, Joaquín Farinós Dasí, Moneyba González Medina y Esther Rando Burgos

EJE D.1: Cambios en el marco normativo reciente: causas y textos resultantes. Valoración

Integración de la perspectiva climática y la transición ecológica: las políticas públicas y su implantación a nivel local.....765
Antonio del Castillo-Olivares Navarro, Eva Dolores Padrón Sánchez y Alberto Reyes Eugenio

Dos décadas del Estatuto de la Ciudad en Brasil: un análisis de su influencia en el concepto de plan director municipal y su difusión en los municipios.....775
Lucas Mansur Schimaleski, Talitha Pires Borges Leite y Eduardo Vedor de Paula

Análisis comparado de la participación de la comunidad en las plusvalías urbanas. El regreso a la ciudad heredada785
Iñigo Galdeano Pérez

El necesario encauzamiento del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica de planes territoriales y urbanísticos801
José Ramón Baudet Naveros

Planificación y gestión del territorio: aportaciones desde las buenas prácticas de gobernanza en las comunidades indígenas del Sur de Colombia811
Diana Ximena Tutistar-Rosero

Un paso más en la descentralización del litoral en España: la Ley 4/2023 de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia825
Marta García Pérez y Francisco Javier Sanz Larruga

La disciplina territorial: ¿una cuestión olvidada?835
Esther Rando Burgos

CITIES DATALEX®: software de acceso inteligente a la normativa de desarrollo urbano y territorial sostenible (póster)849
María del R. Alonso Ibáñez, Luciano Sánchez Ramos, Mari Cruz Rozada Ardavin, Nahuel Costa Cortez y Joaquín Meda

EJE D.2: Coordinación interadministrativa como reto para una adecuada gobernanza: condiciones, avances y resultados

La transición hacia una nueva cultura evaluativa: Navarra innova en los procedimientos de evaluación de los efectos en la sostenibilidad853
Andrea Goñi Lezaun y Dámaso Munarriz Guezala

El marco normativo de Ordenamiento Territorial (OT) de Paraguay y sus desafíos en la aplicación	869
<i>Ever Lezcano González y Dolores Sánchez Aguilera</i>	
La figura del Área Urbana Funcional supramunicipal en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) en España en el periodo 2014-2020: de las expectativas de la convocatoria a los resultados	877
<i>Álvaro Daniel Rodríguez Escudero, Ana Díez Bermejoe Iván Rodríguez Suárez</i>	
Cambio de paradigma en las herramientas de participación para la gobernanza territorial	893
<i>Yoselin Ibayá Martín Plasencia, Eva Padrón Sánchez y Silvia Nakoura González</i>	
La transición hacia una nueva cultura evaluativa: Navarra innova en los procedimientos de evaluación de los efectos en la sostenibilidad	907
<i>Andrea Goñi Lezaun y Dámaso Munarriz Guezala</i>	
EJE D.3: Evolución de los instrumentos: de los planes a las estrategias y los proyectos, y viceversa	
Más allá del límite: sobre lo urbano y lo rural en pequeños núcleos de población de Castilla y León	911
<i>Juan Luis de las Rivas Sanz, Enrique Rodrigo González y Beatriz de las Rivas Villarroya</i>	
Hacia una concepción de nuevos modelos de planificación urbana, la Estrategia como fundamento ...	921
<i>José María Frago Torres, Silvia Nakoura González y Eva Dolores Padrón Sánchez</i>	
Interacción y cooperación entre actores heterogéneos en los Pactos Territoriales por el Empleo del País Valenciano. Análisis particular de los pactos de las comarcas de l’Horta Nord y de la Ribera de Xúquer.....	927
<i>Juan R. Gallego Bono y Josep V. Pitxer</i>	
Aprendizaje colectivo y comunidades de práctica para el cambio en la ordenación del territorio. Propuesta teórico-metodológica	941
<i>Juan Ramón Gallego Bono</i>	
Planificación estratégica urbana integrada: el patrimonio cultural como pilar en la gobernanza territorial.....	955
<i>Patricia García Brosa, Silvia Nakoura González y Eva Dolores Padrón Sánchez</i>	
La intervención social como proceso para impulsar la gobernanza territorial en la recuperación de La Palma tras el desastre ocasionado por la erupción	975
<i>Rafael Jesús Daranas Carballo, Raquel de los Reyes Gonzalez Rodríguez y Gestersú Regalado Zamora</i>	
La sostenibilidad ambiental en los planes estratégicos urbanos y territoriales de la provincia de Barcelona. 35 años de evolución	987
<i>Marta Calvet Francesch y Jordi Boixader Solé</i>	
El agenciamiento de desarrollo como estrategia de diseño de política pública territorial en México...	1001
<i>Javier Delgadillo Macías, Isaí González Valadez y Jimena Vianey Lee Cortés</i>	
Estrategia de Accesibilidad Universal para la Igualdad de oportunidades en Extremadura 2023-2030 y sus proyectos piloto.....	1017
<i>Mª Ángeles López Amado y Manuel Gener Villechenous</i>	

La planificación territorial estratégica como instrumento de lucha contra el declive demográfico	1035
<i>David Olay Varillas, Felipe Fernández García y Daniel Herrera Arenas*</i>	
Las Opportunity Areas del London Plan como posible precedente de operaciones como Madrid Nuevo Norte	1047
<i>Alejandro Tamayo Palacios y Sonia Freire Trigo</i>	
Del conflicto al no conflicto: el caso de los terrenos de la Antigua Central Térmica de Valliniello (Avilés)	1063
<i>Pedro Pablo Lozano Iglesias</i>	
Aproximación teórico-práctica al estado actual de la planificación subregional en España	1069
<i>Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas</i>	

EJE D: Gobernanza territorial: marco normativo e instrumentos de planificación estratégica

Relatoría Eje D: Gobernanza territorial: marco normativo e instrumentos de planificación estratégica

Mercedes Almenar-Muñoz, Joaquín Farinós Dasí, Moneyba González Medina y Esther Rando Burgos

1. Introducción

Con el título “TRANSICION TERRITORIAL”, que engloba las Transiciones ecológica, energética, digital, demográfica, alimentaria, económica, social y cultural, este nuevo XI CIOT pretende seguir siendo foro de referencia para la presentación y discusión de las condiciones, avances, prácticas y experiencias de la forma en que se está llevando a cabo el proceso de recuperación, transformación y resiliencia impulsada desde las instituciones europeas y españolas, de acuerdo con la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Organizado en cuatro ejes temáticos, y siendo los tres primeros sobre: el medio físico, paisaje, recursos y riesgos naturales en la ordenación del territorio (Eje A); el desarrollo territorial equilibrado con bio-territorios conectados y accesibles que faciliten una mayor cohesión territorial (Eje B); y la ciudad, con un renovado enfoque sobre la misma y sobre los retos y avances en la aplicación de la nueva agenda urbana (Eje C); el cuarto (Eje D) se dedica a aspectos relacionados con la gobernanza con el fin de conocer y analizar los avances que en materia de instrumentos y rutinas de planificación (normativa tradicional o con un carácter más estratégico) que se van produciendo.

El concepto central de este Eje D es la “gobernanza territorial” (Farinós Dasí y González Medina, 2021), que ha sido definida como *“una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional”* (Farinós Dasí, 2008: 15). A partir de esta definición, el principal objetivo del Eje es generar un espacio dirigido a promover la reflexión, el intercambio y el aprendizaje a través de contribuciones que presenten innovaciones o cambios recientes en estos ámbitos o que den a conocer buenas prácticas que ayuden a comprender las condiciones bajo las que se generan dinámicas de coordinación, cooperación y colaboración en (y entre) diversos sectores y territorios. De este modo, el Eje D se estructura en tres líneas que ponen el foco en aspectos concretos relacionados con la gobernanza territorial como son: (D1) la regulación, (D2) las dinámicas de interacción entre los actores y (D3) los instrumentos para la implementación de las políticas públicas de incidencia territorial (ejemplos de estas políticas son el cambio climático, la ordenación del territorio, la movilidad y el transporte, la vivienda o, en un sentido más amplio, el desarrollo sostenible en general). Como resultado,

se han aceptado un total de 23 propuestas, seleccionando 4 de ellas para su exposición final por ser las que, a juicio del relator y las relatoras de este Eje responden con mayor claridad al mencionado objetivo, y que son:

- *Un paso más en la descentralización del litoral en España: la Ley 4/2023 de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia.* Autoría: Marta García Pérez y Francisco Javier Sanz Larruga.
- *La transición hacia una nueva cultura evaluativa: Navarra innova en los procedimientos de evaluación de los efectos en la sostenibilidad.* Autoría: Andrea Goñi Lezaun y Dámaso Munarriz Guezala.
- *Estrategia de Accesibilidad Universal para la Igualdad de oportunidades en Extremadura 2023-2030 y sus proyectos piloto.* Autoría: M^a Ángeles López Amado y Manuel Gener Villecheno.
- *Las Opportunity Areas del London Plan como posible precedente de operaciones como Madrid Nuevo Norte.* Autoría: Alejandro Tamayo Palacios y Sonia Freire Trigo.

D1. *Cambios en el marco normativo reciente: causas y textos resultantes.* *Valoración*

En la primera línea del eje se recogen aquellas aportaciones sobre los motivos y las consecuencias de los cambios recientes acaecidos en el marco normativo, o aquellos que deberían producirse para poder dar respuesta a algunas de sus limitaciones presentes (por ejemplo, en el caso de la carencia de una disciplina territorial o en la forma en que se produce el aprovechamiento de las plusvalías generadas por el cambio de clasificación en los usos del suelo). Estos cambios, muchas veces, son motivados por el nuevo contexto del cambio climático y los riesgos inducidos asociados al mismo, que deben pasar a forma parte, de forma obligada, de los instrumentos de planificación territorial y urbana. También, por la necesidad de facilitar un nuevo enfoque más orientado a favorecer la pretendida transición ecológica y energética, sin descuidar (pese a las premuras y los plazos) la necesaria evaluación (en especial la vinculante y necesaria Evaluación Ambiental Estratégica) para la adecuada selección de alternativas, en especial en los espacios de mayor presión e intensidad de usos como los espacios litorales y metropolitanos. En otras ocasiones responden a la necesidad de poder dar una respuesta más adecuada a los retos urbanos y territoriales, con nuevas relaciones urbano-rurales en el contexto de su tradicional *dualización* o el diferente foco otorgado a los espacios metropolitanos sobre las ciudades medias y pequeñas, especialmente las de carácter autónomo fuera de los espacios metropolitanos, con su imprescindible papel para un mejor equilibrio territorial y una adecuada calidad de vida de la ciudadanía, independientemente de su espacio de residencia y de vida. Todo ello sin descuidar la necesaria implicación y peso específico de la participación pública en la toma de decisiones.

D2. *Coordinación interadministrativa como reto para una adecuada gobernanza: condiciones, avances y resultados*

En la segunda línea del Eje encontramos una serie de trabajos que abordan las formas en que se viene avanzando, con sus logros y limitaciones, en materia de coordinación interadministrativa para una mayor coherencia de las respectivas intervenciones. Para ello no es raro encontrar casos en los que se reclama el establecimiento de los respectivos marcos nacionales

de carácter estatal (caso de Paraguay, o como se intentó en Ecuador y se está promoviendo desde Perú en estos momentos). Los marcos generales, que sirvan de referencia, con criterios objetivos, evaluables, en concordancia con las declaraciones, tratados y convenios internacionales, y Directivas y recomendaciones europeas, están sirviendo en algunos casos cuando, como en el caso de España, ese marco nacional no resulta claro. Así sucede en el caso de la revisión de la Estrategia Territorial de Navarra y la Estrategia de Especialización Inteligente para la Sostenibilidad de Navarra (S4), en un intento de coordinar la planificación física territorial con la del desarrollo económico regional, aplicando criterios de sostenibilidad internacionales y con un enfoque más estratégico y participativo. En este sentido, las rutinas de participación se van consolidando progresivamente, pero son susceptibles de una mejora que la centre no solo en la fase de diagnóstico y de formulación de objetivos sino especialmente y sobre todo en la selección de las alternativas y en el compromiso para poder conseguirlas. Pero esta coordinación también resulta imprescindible a nivel local, es el caso de las áreas funcionales urbanas y las estrategias de cooperación territorial en espacios rur-urbanos contiguos. No siempre las iniciativas puestas en práctica han aprovechado este potencial, limitándose, por propia decisión de los organismos nacionales responsables de la gestión de los programas y los fondos (pese que el marco reglamentario posibilitaba y animaba a otras cosas) en la ciudad o partes de una misma ciudad, con el umbral demográfico mínimo exigible (caso por ejemplo de las EDUSI del anterior periodo de programación 2014-2020). Hay que apostar más decididamente, en el actual 2021-2027, por una nueva estrategia de cooperación intermunicipal con base en las nuevas estrategias de iniciativa local (CLLD) y los Grupos de Acción Local, con un enfoque integrado que incorpore la dimensión territorial (como hace el nuevo objetivo 5 de la nueva política de cohesión de la Unión Europea, y los nuevos ejes 5.1 y sobre todo la 5.2 del nuevo reglamento del FEDER).

D3. *Evolución de los instrumentos: de los planes a las estrategias y los proyectos, y viceversa*

La tercera y última línea, la D.3, con un carácter más práctico o aplicado, es la que aglutina el mayor número de ponencias y comunicaciones seleccionadas. Se centra en el sentido de los cambios que se han venido produciendo en cuanto a los instrumentos de planificación vigentes, afectando a las relaciones entre planificación, plan y proyectos, en sus diferentes naturalezas (normativos o estratégicos, como en el caso de los planes estratégicos locales y supramunicipales de la provincia de Barcelona, o las áreas de oportunidad de Londres como nuevos espacios blandos de planificación -*soft spaces/soft planning*-) y a las distintas escalas (local -con el papel de las agrupaciones voluntarias de municipios y el papel que pueden jugar en algunos casos las Diputaciones, como en el caso de Extremadura- o regional). Desde el punto de vista de la planificación urbanística sigue estando pendiente de resolver, pese a la iniciativa no culminada de reforma de la Ley del Suelo y de modificación de la naturaleza jurídica de los planes, el problema de las dificultades de aprobación o de revisión de los planes generales, lo que anima a la búsqueda de soluciones más prácticas y sencillas como las Normas Urbanísticas Territoriales (NUT), el recurso a la ordenación pormenorizada, a los planes especiales y a los proyectos. Esta circunstancia, junto con la velocidad a los que se vienen produciendo los cambios en la ciudad y en el territorio (como, por ejemplo, en una movilidad que debe ser menos obligada y más sostenible, la igualdad de género, la lucha contra el cambio climático, la definición de una infraestructura verde y la renaturalización urbana, entre otros), nos vuelven a recordar la necesidad de planteamientos más flexibles y estratégicos para una más adecuada planificación y gestión del sistema territorial y los valores

patrimoniales presentes (en clave de sistema territorial patrimonial que conserva y gestiona de forma inteligente y creativa). Pero siempre con el debido compromiso y respeto a la ley, gracias al desarrollo no solo de comunidades epistémicas sino también, y lo más importante, de práctica (personas técnicas, expertas, actores privados y ciudadanía de forma conjunta, con las mejores y más amplias combinaciones según el caso -por ejemplo, ante los riesgos de desastre y recuperación de catástrofes como la ocurrida en la isla de La Palma o en el caso de las agencias de desarrollo en México-), centradas no tanto en el proceso de elaboración y aprobación de los planes y estrategias sino muy especialmente en su implementación y gestión. Con ello es posible avanzar tanto en una mejor gestión de los habituales conflictos, como también en el logro del objetivo de mejorar de vida e igualdad de oportunidades de la población, independientemente de dónde se encuentre.

A continuación, se desarrolla el análisis y relatoría de las ponencias y comunicaciones presentadas en cada una de las líneas correspondientes al Eje D. Por último, en el apartado de consideraciones finales se realiza un análisis descriptivo que ofrece una panorámica general del conjunto de las contribuciones recibidas con datos referidos a su representación geográfica, los perfiles de sus autoras y autores, el ámbito de política pública en el que se enmarcan, o el aspecto de gobernanza territorial que abordan, entre otras cuestiones.

2. Síntesis de las aportaciones recibidas

D1. *Cambios en el marco normativo reciente: causas y textos resultantes.* *Valoración*

Integración de la perspectiva climática y la transición ecológica: las políticas públicas y su implantación a nivel local

El objetivo de este trabajo, presentado por Antonio Del Castillo-Olivares, Eva Dolores Padrón Sánchez y Alberto Reyes Eugenio, es poner de manifiesto las dificultades en la aplicación de la normativa para la elaboración de instrumentos de ordenación y planes estratégicos territoriales y ambientales. El estudio arranca con un repaso de los principales marcos estratégicos que tienen incidencia en la mitigación de los efectos del cambio climático, partiendo de las agendas urbanas desplegadas a nivel europeo y español hasta llegar a las normas que persiguen el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París (2015) y la transición energética y la descarbonización. En concreto, pone el foco en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética y en las experiencias que han tenido lugar en Andalucía, Cataluña, y Baleares, pioneras en la adopción de leyes en esta materia. A continuación, presenta con más detalle el caso de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de Cambio Climático y Transición Energética de Canarias, que sirve de base a los instrumentos estratégicos adoptados por la comunidad autónoma, como son la Estrategia Canaria de Acción Climática (ECAC), aprobada mediante Decreto 80/2023, de 18 de mayo, y sus instrumentos de desarrollo; y la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática. La norma establece la obligación de incorporar la perspectiva climática en los instrumentos de ordenación ambiental, de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística y sectorial. A partir de este contexto, el trabajo analiza la aplicación práctica de la norma con relación a otras normas urbanísticas complementarias a través de un caso concreto: el estándar de espacios libres/verdes por habitante en las ciudades. La necesidad de una mejor integración de la perspectiva climática lleva a los autores a proponer como buenas prácticas el “modelo

Curitiba”, que ha velado por la coherencia y eficacia del urbanismo aplicado a la ciudad, y el caso de Vitoria-Gasteiz en el contexto nacional.

Dos décadas del Estatuto de la Ciudad en Brasil: un análisis de su influencia en el concepto de plan director municipal y su difusión en los municipios

La ponencia presentada por Lucas Mansur Schimaleski, Talitha Pires Borges Leite y Eduardo Vedor de Paula analiza los efectos del Estatuto de la Ciudad (EC) en Brasil, aprobado por ley federal en 2001. El EC establece las directrices generales de la Política Urbana Nacional y el marco legal de referencia para la ordenación territorial municipal, siendo uno de sus instrumentos principales el “plan maestro” o “plan director municipal”. El objetivo del trabajo es evaluar la influencia del EC en la difusión e implementación de los planes directores en los municipios brasileños, antes y después de la aprobación de la ley, a partir de los datos extraídos de la *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)* del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Como resultado, transcurridos más de veinte años desde la aprobación del EC, el análisis empírico del impacto normativo arroja un aumento significativo de municipios con plan director, pasando de 15,3% en 1999 a 33,6% en 2008 (año después del límite establecido por la EC para su adopción) y 51,5% en 2018. Como puede observarse en el gráfico, esta evolución es aún más evidente en el caso de los municipios de más de 20.000 habitantes, para los que el plan director es obligatorio. Como resultado, casi el 90% de los municipios disponía de este instrumento en 2021, frente al 36% de los municipios con población igual o inferior.

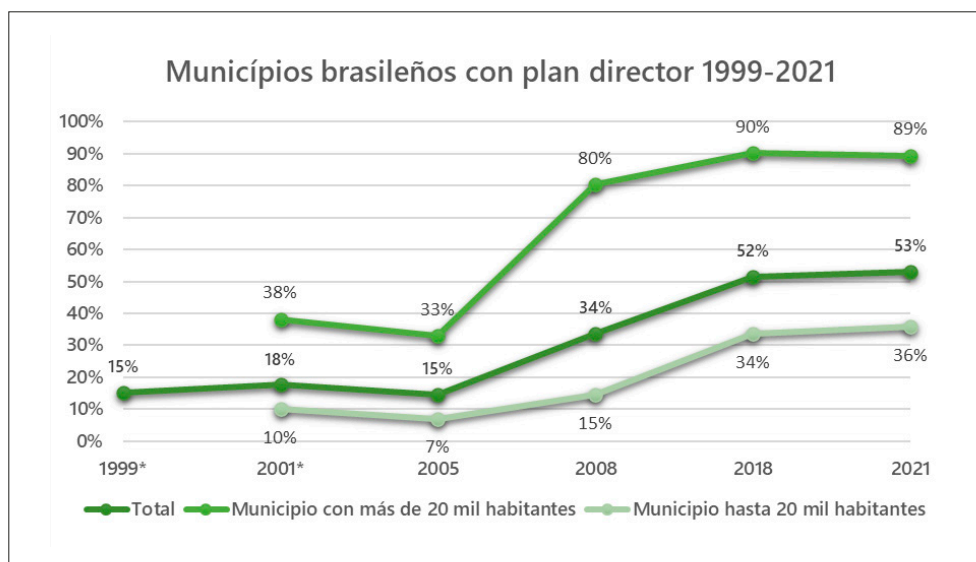


Figura 1. Porcentaje de municipio brasileños con Plan director, total y según clases de población entre 1999, 2001, 2005, 2008, 2018 y 2021. Fuente: IBGE, 2001, 2022, 2023. Nota: La metodología para 1999 y 2001 difiere de la utilizada a partir de 2005. Cabe señalar que para el año 1999 no se dispone de datos por clase de población.

La principal conclusión con relación a este resultado es que, si bien la aprobación del EC ha tenido un efecto claro en la generalización del instrumento, también hay que tener en cuenta la aprobación de leyes o de requisitos en los contratos, como el hecho de que se condicione la transferencia de recursos de otros niveles de gobierno a que el municipio tenga un plan maestro vigente. Esta experiencia constituye un ejemplo de cómo las reformas institucionales, en este caso normativas, impactan en la adopción de instrumentos de planificación por parte de los municipios. En el extremo opuesto estarían otro tipo de mecanismos, como por ejemplo la condicionalidad de los programas de financiación europeos o el prestigio institucional que otorga la adhesión a programas voluntarios internacionales que, sin ser casos de *hard law*, también derivan en la adopción de innovaciones institucionales de forma voluntaria por parte de los territorios.

Análisis comparado de la participación de la comunidad en las plusvalías urbanas. El regreso a la ciudad heredada

Este trabajo, presentado por Íñigo Galdeano Pérez, aborda el tema de las plusvalías urbanas en el marco estatal y vasco. Para este autor, la legislación urbana actual se basa en un modelo expansivo de regeneración, rehabilitación y renovación urbana en el que existen una multiplicidad de leyes, decretos y planes que se solapan respondiendo a distintos intereses. En su artículo pone el foco en la contradicción existente, en el ámbito de la gestión, entre el modelo reparcelatorio actual, el destino de sus plusvalías y la intervención sobre la ciudad consolidada.

El necesario encauzamiento del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica de planes territoriales y urbanísticos

El trabajo de José Ramón Baudet Naveros plantea un problema de técnica jurídica con una gran incidencia práctica, esto es: ¿En qué casos debe realizarse la Evaluación Ambiental Estratégica de los planes territoriales y urbanísticos? El origen reside en la indefinición de qué se entiende por “plan” en la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. También, en el empleo del término “proyecto”, que no es de uso en el ordenamiento urbanístico español y para cuya interpretación se acude a la jurisprudencia. En términos prácticos, ello deriva en la ausencia de una definición clara que permita elaborar una tipología *ex ante* de planes que requieren (o no) evaluación ambiental. A lo largo de su análisis, el autor evidencia cómo la cuestión no ha sido resuelta en los ulteriores desarrollos normativos tanto a nivel nacional como autonómico. Por ejemplo, en Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental la cuestión de la indefinición se mantiene. En este caso, ante la imposibilidad de especificar los tipos de planes que, por sus características, en ningún caso tendrían efectos significativos sobre el medio ambiente, el legislador estatal se ha decantado por la técnica “casuística” frente a la técnica “tipológica”. En el ámbito autonómico, el autor trae a colación algunos ejemplos de cómo en Andalucía, Castilla-La Mancha o Islas Baleares, en el marco de su normativa, han tratado de eliminar la necesidad de la evaluación ambiental estratégica para algunos casos, siendo luego revertidos bien en sede judicial o bien por decisión de órganos interinstitucionales. Ante esta situación, el autor propone que la Ley 21/2013 adopte el concepto de plan y proyecto en los términos

definidos por la jurisprudencia del TJUE y que no reconduzca en exclusiva el análisis casuístico de la Directiva 2001/42 al procedimiento simplificado, sino que admita la posibilidad de que el órgano ambiental pueda pronunciarse con carácter previo a su tramitación sobre si un concreto instrumento o su modificación es concebido como plan a sus efectos, incluyendo eventualmente el proyecto al que le otorgue marco en alguno de los supuestos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Y en cuanto a las legislaciones autonómicas, propone el análisis casuístico, pero no por tipos de planes, sino por determinaciones urbanísticas, tomando como referencia la experiencia acumulada en los estudios de detalle en el caso de Canarias, en cuya legislación urbanística se afirma que este tipo de estudios, por su escasa¹ dimensión e impacto, están excluidos en todo caso del procedimiento de Evaluación Ambiental.

Planificación y gestión del territorio: aportaciones desde las buenas prácticas de gobernanza en las comunidades indígenas del Sur de Colombia

La comunicación presentada por Diana Ximena Tutistar-Rosero aborda la protección de derechos fundamentales de las comunidades indígenas y sus organizaciones políticas y sociales con relación a las decisiones que inciden en su desarrollo territorial. Para ello, analiza dos experiencias que considera buenas prácticas de gobernanza territorial como son: el “Plan de Vida” y el “Mandato Minero”, cuyo propósito es conservar el territorio y hacer de la minería una actividad rentable social, económica y ambientalmente sostenible. La autora introduce la cuestión del reconocimiento de las comunidades indígenas que se produce con la Constitución Nacional de Colombia en 1991 y que posiciona el territorio como la base de la subsistencia de los pueblos indígenas, de su cultura y su cosmovisión, otorgándoles una autonomía que se extiende al ámbito jurisdiccional (Jurisdicción Especial Indígena) y legislativo. A continuación, realiza un extenso análisis de las características territoriales, sociales y económicas del resguardo² de Guachavés (municipio de Santacruz, departamento de Nariño), situado en el sur de Colombia, donde se desarrollan las iniciativas objeto de análisis y que son desarrolladas a continuación:

- Plan de Vida: su objetivo es “contribuir al desarrollo propio de la comunidad indígena de Guachavés-Pueblo de los Pastos, desde su cultura, su identidad, su autonomía, su territorio, de manera que puedan pervivir en el tiempo y el espacio como cultura originaria”. De este modo, constituye un proceso participativo que permite a la comunidad indígena reconocer sus dinámicas territoriales, analizando el pasado, presente y el futuro.

¹ Las determinaciones se constriñen a completar o adaptar la alineación, la rasante, el volumen, la ocupación, el retranqueo, la accesibilidad, la eficiencia energética o regular determinados aspectos y características estéticas y compositivas de la urbanización o la edificación, y siempre en suelo urbano o urbanizable. Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 86/2019, de 20 de junio, recurso de inconstitucionalidad n.º 5049/2017, contra algunos preceptos de la Ley 4/2017.

² Un resguardo indígena es “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna, por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio” (Ministerio de Agricultura, 1995, Decreto 2164, Art. 21.)

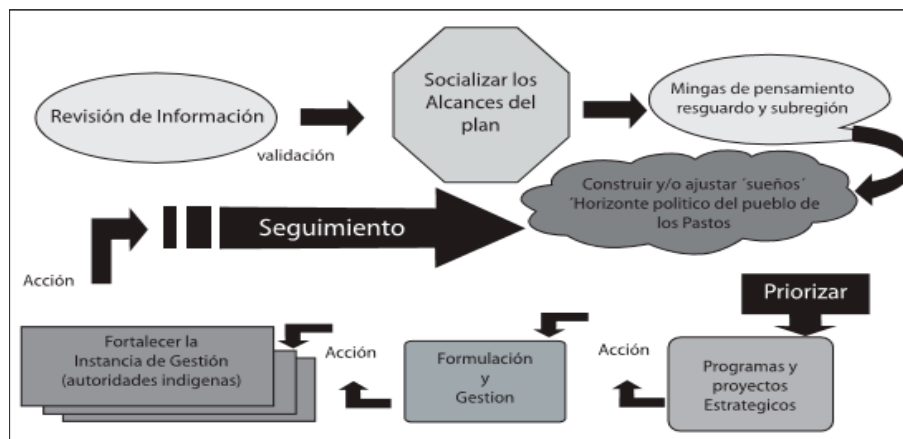


Figura 2. Ruta metodológica del Plan de Acción del Pueblo de los Pasto, Nariño. Fuente: Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de Los Pastos (s/f: 12)

- **Mandato Minero:** es una iniciativa *bottom-up* desarrollada por las comunidades en espacios de participación denominados *mingas de pensamiento* (son espacios abiertos para debatir y consensuar propuestas de desarrollo territorial ante demandas sociales), para la transición territorial económica y ecológica del resguardo.

En el marco del Plan de Vida, se busca fortalecer y poner en marcha un Mandato Minero que permita el otorgamiento de títulos mineros en dichas zonas, garantizando la prelación que se dispone en favor de las comunidades étnicas (Ley 685/2001, art. 124), donde la explotación se haga bajo procedimientos técnicos que promuevan la protección ambiental, social y cultural de los territorios indígena. Este Mandato establece que serán las Autoridades Indígenas, ejerciendo y desarrollando el principio de Autonomía, las que determinarán “dónde, quiénes y cómo se hace minería en los territorios”. No obstante, en las conclusiones se señala que, a pesar de lo anterior, las garantías para el desarrollo de la autonomía y las competencias de las comunidades indígenas en Colombia siguen sin ser aún suficientes. La cuestión es que los instrumentos analizados no han derivado en la práctica en consensos y acuerdos que permitan su implementación de manera efectiva y sostenible como consecuencia de (a) la poca capacidad de influencia de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones; (b) la ausencia de recursos, capacidades y competencias; y (c) el tipo de interacción que se produce en estos espacios, basados en un visión jerárquica y unidireccional por parte de los entes gubernamentales, sobre todo de alcance regional y nacional. De este modo, a pesar de que el instrumento parece funcionar en términos de articulación de las demandas de las comunidades indígenas, su efectividad en la práctica sigue dependiendo de otros factores externos a dichas comunidades.

Un paso más en la descentralización del litoral en España: la Ley 4/2023 de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia

En esta ponencia, Marta García Pérez y Francisco Javier Sanz Larruga analizan de forma pormenorizada la recientemente aprobada Ley 4/2023, de ordenación y gestión integradas del litoral de Galicia (el más extenso de España y con peculiares componentes geográficos como

son sus rías), que consideran un hito significativo en el desarrollo de la política de ordenación y planificación de los litorales. Como novedad, la norma adopta la “gestión integrada del litoral” como principio inspirador de ordenación e incorpora una definición integradora del litoral por primera vez en el ordenamiento jurídico español. Asimismo, para lograr la coherencia y conocimiento en la actuación de los agentes que intervienen en la ordenación y gestión del litoral, la norma promueve la colaboración, cooperación, coordinación y participación social, así como la coordinación entre diferentes Administraciones Públicas territoriales. Desde la perspectiva de la sociedad civil, reconoce que resulta esencial la participación pública a través de diferentes instrumentos como las “redes y asociaciones”, el “desarrollo local participativo” -mediante los “grupos de acción local” en las zonas costeras- y con la aplicación de algunos mecanismos de protección ambiental como la “custodia del litoral”. Junto a ello, articula un sistema integrado de instrumentos de ordenación y técnicas para ordenar y gestionar la complejidad y diversidad del litoral de Galicia. Entre los instrumentos menciona la “Estrategia de Economía Azul”, las “Directrices de Ordenación del Litoral”, el “Plan de ordenación costera”, el “Plan de Ordenación Marina, los “planes especiales de ría” y los “planes especiales de las playas”; además de los “planes sectoriales” previstos por la legislación sectorial respectiva para ordenar y regular la implantación de actividades vinculadas con el litoral, régimen jurídico de los usos y actividades sobre la base de la “zonificación³ del litoral”. Por último, como reflexión final, los autores señalan que en el ordenamiento jurídico español existe un grupo normativo suficiente para el desarrollo sostenible del litoral español y que la Ley 4/2023 constituye un buen ejemplo del grado de descentralización que está experimentando la gestión costera en España.

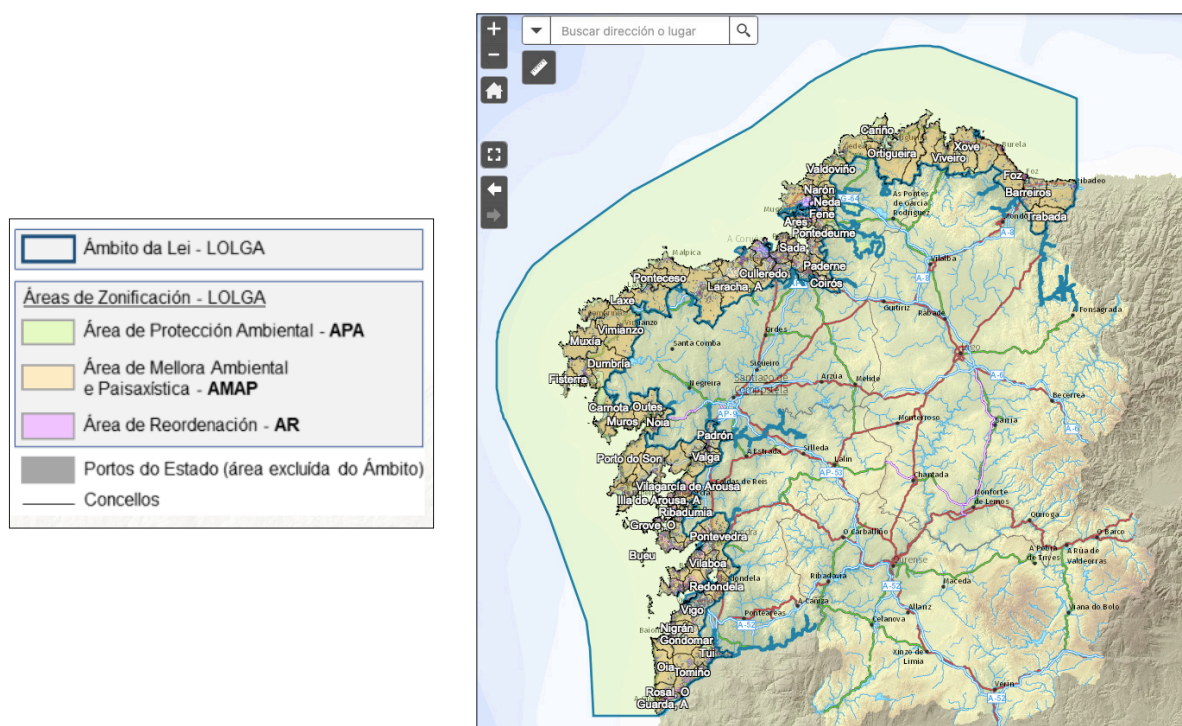


Figura 3. Imagen de la información cartográfica del territorio regulado por la Ley 4/2023 de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia. Fuente: Visor Cartográfico de la Xunta de Galicia, <https://mapas.xunta.gal/es>

³ En concreto, la norma prevé tres tipos de áreas: “área de protección ambiental”; “área de mejora ambiental y paisajística”; y “área de reordenación”.

La disciplina territorial: ¿una cuestión olvidada?

El trabajo presentado por Esther Rando Burgos llama la atención sobre un hecho paradójico: pese al extraordinario desarrollo de la ordenación territorial como competencia, durante años la misma ha adolecido de su correspondiente función sancionadora. Dicho de otro modo, se da la circunstancia de que el ordenamiento jurídico español no ha establecido herramientas concretas que permitan reaccionar ante incumplimientos en materia de ordenación territorial. En su estudio, la autora profundiza en los orígenes de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas en España, que tiene su fundamento en los art. 25.1 y 25.2 de la Constitución. En función de la naturaleza de la infracción, puede hablarse de “dos sistemas punitivos: el Derecho penal que es aplicado por los jueces, y el Derecho administrativo que corresponde utilizar a la Administración”. Teniendo en cuenta que la competencia en ordenación del territorio es autonómica, corresponde a las Comunidades Autónomas tipificar infracciones y sanciones administrativas, así como para regular los correspondientes procedimientos sancionadores o ejercitar la potestad inspectora, inherentes a la misma. Por ello, la autora incorpora en su análisis una serie de casos de ámbito autonómico como son la ya derogada Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, que dedicaba su último capítulo a regular lo que venía a denominar “Régimen disciplinario”, y que puede ser considerada una primera aproximación al intento de definir una disciplina territorial; y la vigente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA). En este sentido, la autora destaca la reciente puesta en valor de la disciplina territorial por parte del legislador andaluz, que ha optado por regular conjuntamente la disciplina territorial y urbanística en dicha norma.

D2. *Coordinación interadministrativa como reto para una adecuada gobernanza: condiciones, avances y resultados*

La transición hacia una nueva cultura evaluativa: Navarra innova en los procedimientos de evaluación de los efectos en la sostenibilidad

El trabajo presentado por Andrea Goñi Lezaun y Dámaso Munarriz Guezala analiza la Estrategia Navarra Sostenible 2030 (ENS·2030·NEJ) y su guía de aplicación, facilitando herramientas innovadoras que ayudan a las actividades de evaluación de las iniciativas públicas bajo la perspectiva de la sostenibilidad. La Agenda 2030 se ha convertido en una herramienta útil para el diseño de estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible. También para la administración local (evolución de las Agendas 21), y para las corporaciones privadas a la hora de diseñar algunas de sus actuaciones e instrumentos de Responsabilidad Social Corporativa o fundaciones y ONG. Generalmente, se alinean las políticas a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y sus metas mediante indicadores, es decir, se trata de establecer metas mediante parámetros de medida. Los autores abordan la Estrategia Navarra Sostenible 2030 como herramienta para facilitar la coordinación interadministrativa, mejorando la gobernanza bajo la perspectiva de la Agenda 2030, a través del diseño de una herramienta que permite evaluar de manera integral, mediante el trabajo con cualidades, el efecto que las distintas intervenciones públicas tienen en la sostenibilidad y el territorio regional completando la tradición de evaluación iniciada con la ETN.

El marco normativo de Ordenamiento Territorial (OT) de Paraguay y sus desafíos en la aplicación

El trabajo elaborado por Ever Lezcano González y Dolores Sánchez Aguilera ofrece un análisis normativo del Ordenamiento Territorial (OT) de Paraguay y determina los principales desafíos en su aplicación. En Paraguay, el marco normativo de OT parte de la Constitución Nacional (1992) y se despliega en forma de “Planes de Desarrollo” (Art. 177). Bajo ese epígrafe, su elaboración es competencia del gobierno nacional, departamental y municipal. Estas administraciones deberán elaborar los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. El Ordenamiento Territorial en Paraguay presenta, pues, un contexto que requiere de la coordinación entre ministerios y secretarías (gobierno nacional), gobernaciones y municipalidades (gobierno local). Analizados los Planes de Desarrollo Sustentable (PDS) de los municipios, se deduce que su elaboración se lleva a cabo principalmente para cumplir con las normativas legales que permiten acceder a la transferencia de fondos por parte del Gobierno Central. Sin embargo, es importante reflexionar sobre la necesidad de que los PDS vayan más allá de un mero requisito normativo. Deben ser herramientas estratégicas que reflejen una planificación integral y participativa, considerando las particularidades y demandas específicas de cada municipio y, de esta manera, se garantizará una verdadera orientación hacia el desarrollo sostenible del territorio. Los autores desarrollan el origen de los planes de OT, incluyendo estudio de las competencias de los gobiernos locales, departamentales y nacionales; como así también, los análisis de los instrumentos que sustentan la elaboración de los Planes de Desarrollo (PD). Los Planes de Desarrollo son diseñados exclusivamente por los gobiernos, en colaboración con consultoras o universidades y con escasa participación de la sociedad civil, esto reduce la efectividad y legitimidad de los planes, al no considerar las perspectivas y necesidades de los actores locales.

La figura del Área Urbana Funcional supramunicipal en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) en España en el periodo 2014-2020: de las expectativas de la convocatoria a los resultados

El trabajo presentado por Álvaro Daniel Rodríguez Escudero, Ana Díez Bermejo e Iván Rodríguez Suárez, aborda la figura del Área Urbana Funcional (AUF), recogido en programas como el de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) en el periodo 2014-2020. Los procesos y dinámicas que actualmente operan sobre el territorio han dado lugar a renovados métodos para su tratamiento toda vez que la planificación urbanística y territorial tradicional presentan limitaciones, surgiendo como alternativa un conglomerado de enfoques y conceptos -gobernanza multinivel, planificación estratégica, etc.- a través de los cuales se han intentado llevar a la práctica las decisiones y actuaciones dirigidas a producir cambios en los territorios, dando un paso más en la dimensión urbana del desarrollo. Entre esos términos se encuentra el de *Área Urbana Funcional* (AUF) que, aunque con un recorrido práctico todavía limitado, constituye una posibilidad territorial de acción que va más allá de los límites administrativos de la ciudad en el marco del programa EDUSI. Los autores evidencian que en las EDUSI, la figura del AUF de escala supralocal ha quedado lejos de las expectativas iniciales. El concepto y figura del AUF, con sus limitaciones a la luz del análisis realizado aparece como una oportunidad que, a futuro, debe ser aprovechada. En la nueva Política de Cohesión 2021-2027 no solo se vuelve a apostar por el desarrollo urbano sostenible

con un 8% de los fondos FEDER, sino que se sigue apoyando el empoderamiento de los entes locales y las estrategias de desarrollo urbano adaptadas a la realidad de las regiones.

Cambio de paradigma en las herramientas de participación para la gobernanza territorial

La ponencia presentada por Yoseline Ibayá Martín Plasencia, Eva Padrón Sánchez y Silvia Nakoura González analiza las herramientas de participación ciudadana para la gobernanza territorial. La participación ciudadana es un concepto que se ha ido transformando, adoptando distintas definiciones de acuerdo con las temáticas en las que se ha aplicado. La política, la cultura, la economía, y en el caso que nos ocupa, el urbanismo, han puesto en práctica metodologías participativas que han ayudado a implementar aquellas soluciones aportadas por la población, con el fin alcanzar un mayor consenso en la toma de decisiones relacionadas con las acciones a desarrollar en virtud de los objetivos de confort y sostenibilidad en los territorios. No obstante, en este punto, se plantea una posible crisis de la participación. Las autoras ponen de relieve que las metodologías participativas asociadas a la participación tradicional han quedado en buena parte obsoletas, debiendo adaptarse a la realidad de las necesidades que la ciudadanía demanda, en este sentido, herramientas como el grupo motor, la delimitación del espacio geográfico, la presencialidad de los procesos, etc., han tenido que actualizarse. Las jornadas de información, formación y sensibilización y el uso de las nuevas tecnologías, ha mejorado la intervención de la población en los procesos participativos. Los procesos y las metodologías participativas y, a pesar de que se han comenzado a implementar nuevos modelos, también han ido acarreado una serie de controversias que irán definiéndose con el paso del tiempo. Lo que sí es de vital importancia, es la recuperación de la confianza y la implicación de la ciudadanía en estos procedimientos.

D3. *Evolución de los instrumentos: de los planes a las estrategias y los proyectos, y viceversa*

Más allá del límite: sobre lo urbano y lo rural en pequeños núcleos de población de Castilla y León

Esta ponencia, presentada por Juan Luis de las Rivas Sanz, Enrique Rodrigo González y Beatriz de las Rivas Villarroja, realiza una aproximación a una figura concreta prevista en la Ley de Urbanismo de Castilla y León: las Normas Urbanísticas Territoriales (NUT) y a su funcionalidad para el importante número de municipios pequeños (menos de 500 habitantes) sin planeamiento urbanístico. Los autores exponen la problemática que tienen estos pequeños municipios a la hora de delimitar qué ha de considerarse como suelo *urbano* o *rústico*, además de la clasificación de *suelo de borde urbano*. Las NUT de Ávila buscan “establecer unas determinaciones que superen las grandes dificultades para administrar el ‘urbanismo cotidiano’ de los pequeños municipios, con un sentido práctico y con una ordenación que vaya más allá de la diferencia intuitiva entre suelo urbano y suelo rústico, atendiendo a la variedad territorial y diversidad de actuaciones”, a la vez que se centran en conocer la caracterización de la forma de los núcleos de población del ámbito objeto de estudio, en concreto en sus perfiles paisajísticos y morfológicos. En aras a “reducir el universo de situaciones existentes”, tratando de desarrollar un “urbanismo táctico” que parta de reglas sencillas y prácticas y del

uso inteligente de las herramientas urbanísticas disponibles dirigidas a resolver las situaciones urbanísticas que tienen lugar con mayor frecuencia, los autores plantean considerar en suelo urbano un conjunto de criterios que se centran en tres aspectos: en primer lugar, las localizaciones, distinguiendo en el marco de las mismas entre actuaciones en el interior de los núcleos de población, actuaciones sobre vacíos urbanos interiores e irregulares de los núcleos de población, actuaciones en bordes urbanos sobre parcelas bien definidas y actuaciones en bordes urbanos mal definidos; en segundo lugar, las intervenciones, entre las que incluyen desde intervenciones de rehabilitación de edificaciones existentes para uso residencial, intervenciones de rehabilitación-regeneración urbana para pequeños equipamientos locales, rehabilitación de edificaciones existentes para actividades agrarias y económicas, viviendas unifamiliares o vivienda colectiva, entre otros. Por último, proponen una serie de criterios orientados a la intervención y asociados a los patrones de actuación de los escenarios potenciales de intervención más habituales en la práctica.

Hacia una concepción de nuevos modelos de planificación urbana, la Estrategia como fundamento

Esta comunicación, presentada por José María Fragoso Torres, Silvia Nakoura González y Eva Dolores Padrón Sánchez aborda la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos evolucionen en aras a su adaptación a algunos retos y amenazas como son la movilidad sostenible, la igualdad de género, la renaturalización urbana y la acción climática. Los autores apuestan por mecanismos flexibles que posibiliten el encaje de estrategias dirigidos a agilizar la aprobación de proyectos sostenibles frente a la dilación temporal que, en términos procedimentales, conllevan los planes de ordenación. Toman como ámbito de referencia el estado de tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanístico en vigor y en tramitación, en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el contexto nacional, llegando a la conclusión de cómo los mismos “en la actualidad se encuentran obsoletos y no adaptados a los marcos y objetivos globales actuales. Siendo su procedimiento de actualización tedioso y en ocasiones ineficaz”. A partir de lo anterior, apuestan por las estrategias, planteando para ello un análisis metodológico que entienden necesario a fin de plantear “desde un enfoque temporal de las estrategias como fundamento para ejecutar la ordenación urbana, asociado a la viabilidad legal y normativa de su ejecución”, diferenciando entre estrategias en el corto plazo, en el medio y en el largo plazo. Concluyen los autores apuntando su utilidad para actuaciones urbanísticas de futuro y para la propia consecución de los ODS, así como para la actualización de la ordenación urbanística sustentada en parámetros como de transición ecológica, renaturalización urbana, acción climática, movilidad sostenible e igualdad de género, entre otras.

Interacción y cooperación entre actores heterogéneos en los Pactos Territoriales por el Empleo del País Valenciano. Análisis particular de los pactos de las comarcas de l’Horta Nord y de la Ribera de Xúquer

Esta ponencia, autoría de Juan R. Gallego Bono y Josep V. Pitxer, parte de algunas consideraciones teóricas en torno a la participación, la experimentación y el aprendizaje colectivo que, según los propios autores, constituyen “ingredientes deseables en las políticas públicas”. Toman como referente la experiencia adquirida en la Comunitat Valenciana con

los Pactos Territoriales por el Empleo, en tanto políticas participativas a escala supralocal y que cuenta ya con dos décadas de experiencia. Se centran en particular, facilitando con ello el conocimiento de la oportunidad y experiencia adquirida con los mismos en los casos del Pacto Territorial por el Empleo de l´Horta Nord y el Pacto Territorial por el Empleo en la Ribera. A partir de los mismos, centran su ponencia en analizar de forma más detallada los actores, espacios y estructuras a través de los que se canaliza la participación y las propias dinámicas de aprendizaje colectivo en estas políticas socioeconómicas. El interés de los Pactos Territoriales por el Empleo se sustenta, fundamentalmente, y en palabras de los autores en que se está ante “una fórmula que apuesta por la concertación social territorial, incluyendo los resultados de la misma en cuanto a formulación y ejecución de políticas de forma participativa”. Los Pactos Territoriales por el Empleo “constituyen un inmejorable banco de pruebas para analizar en qué medida una participación relativamente amplia de actores en las intervenciones públicas, una adecuada interacción entre estos actores, el aprendizaje derivado de dicha interacción y la existencia de canales favorecedores de las mencionadas interacción y aprendizaje”, a través de comunidades de prácticas y comunidades epistémicas, que “son elementos que pueden incluir decisivamente en la calidad y efectividad de estas políticas”. El interés en conocer los resultados de esta figura reside en que no son exclusivos, como los mismos reconocen, de políticas públicas concretas, sino que pueden extrapolarse y aplicarse a otras acciones públicas, como la ordenación del territorio.

Aprendizaje colectivo y comunidades de prácticas para el cambio en la ordenación del territorio. Propuesta teórico-metodológica

En la ponencia de Juan Ramón Gallego Bono se lleva a cabo un muy interesante desarrollo de fórmulas orientadas a una efectiva ordenación del territorio (OT) participativa. El autor toma como referente el marco conceptual sustentando en los enfoques evolucionistas de la innovación y de la proximidad para tratar de mostrar cómo una adecuada y estrecha relación entre las comunidades de práctica y epistémicas concernidas contribuye al diseño e implementación de una ordenación del territorio, en sus propias palabras, “más participativa, más estratégica y más integral”. El ponente aboga por contar en los procesos de ordenación del territorio con una amplia base de comunidades de práctica, así como, en parte de comunidad epistémicas, en tanto se asientan en dicho territorio y están vinculadas al mismo por lo que “pueden contribuir a su incorporación efectiva en los procesos, si existe la voluntad política necesaria y/o una narrativa que apoye esta inclusión”. Ahora bien, enfatiza en sus aportaciones sobre una cuestión clave: la formación para poder participar de manera efectiva. El autor señala con acierto cómo “la ciudadanía no domina el lenguaje y los modelos de planificación, y por tanto necesita formación en este ámbito. Pero los expertos necesitan cuanto menos interaccionar con los “legos” para poder desarrollar la capacidad de absorción del conocimiento práctico de la ciudadanía no experta”. En este contexto, es tajante al apostar por “un sistema de aprendizaje colectivo para una OT integral, estratégica y participativa”, lo que conlleva que todos los actores compartan la misma preocupación: el resultado final del instrumento de ordenación territorial (o, como señala, de la planificación socioeconómica territorial), con resultados, expone el autor, que harían progresar y avanzar en beneficio de una OT más participativa, estratégica y holística.

Planificación estratégica urbana integrada: el patrimonio cultural como pilar en la gobernanza territorial

La ponencia de Patricia García Brosa, Silvia Nakoura González y Eva Dolores Padrón Sánchez nos acerca al trabajo desarrollado por las autoras: la Agenda Urbana de Firgas, un municipio de la isla de Gran Canaria. Parten de un recorrido por las diferentes Agendas Urbanas, desde el plano internacional, con la Agenda Urbana 2030, la Agenda Urbana Europea, la Agenda Urbana Española, la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible (ACDS). El objetivo es visualizar el patrimonio cultural en la planificación estratégica urbana canaria, singularizado en el patrimonio del agua. En este contexto, las autoras exponen la importancia de incluir el patrimonio cultural en la planificación estratégica de las agendas urbanas y, en concreto, la necesidad de elaborar un Plan Piloto para la Territorialización de la Agenda Urbana de Firgas, “que tenga en cuenta el fuerte arraigo al agua de los *firguenses*, que supone un claro valor patrimonial y cultural del municipio”. Para ello, la Agenda Urbana de Firgas se desarrolla en 8 ejes de actuación para los que el “arraigo al agua, supone un eje de identidad del Patrimonio Municipal, transversal al resto de los 8 ejes y completamente alineado con ACDS que incorpora el Patrimonio Cultural a la hora de promover un desarrollo humano y sostenible”. Concluyen las autoras destacando cómo “el reto global fue la construcción conjunta de un catálogo de acciones a implantar, siguiendo las recomendaciones europeas, españolas y canarias, para construir de forma colaborativa y participativa, desde el consenso político, técnico y social, soluciones que ,en un territorio como Firgas, con una fuerte vinculación urbano-rural, permitan la sostenibilidad, transición energética, la conservación y recuperación del, Patrimonio Cultura, Natural y la Biodiversidad”.

La intervención social como proceso para impulsar la gobernanza en la recuperación de La Palma tras el desastre ocasionado por la erupción

En la ponencia de Rafael Jesús Daranas Carballo, Raquel de los Reyes González Rodríguez y Gestersú Regalado Zamora, se aborda un interesante modelo participativo como ha sido el desarrollado en el marco del proyecto “Marco territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”, con el fin de reconstruir las viviendas afectas en la isla por la erupción del volcán, así como su reubicación definitiva. La ponencia detalla de manera pormenorizada cómo se ha llevado a cabo, el que, definen los propios autores, “un modelo basado en la intervención comunitaria y centrado en el protagonismo y participación de la comunidad”, con la finalidad de tener en cuenta desde el primer momento la percepción y el sentir de las personas afectadas, tomándolo como referente en la ulterior toma de decisiones dirigidas a la intervención urbanística de reubicación. La ponencia expone el diseño y metodología de la intervención social llevada a cabo, en el que se ha conferido un protagonismo esencial a la ciudadanía afectada así como a instituciones y entidades, y en el que se destaca una primera fase de recopilación de la información disponible dirigida al diseño y preparación del proceso participativo, denominada “fase de intervención social con la ciudadanía” y articulada en torno a tres marcos metodológicos: la Metodología de Evaluación de Necesidades Post Desastre (PDNA, por siglas en inglés), el Modelo de intervención social y la Metodología de Marco Lógico. A partir de ella, como exponen los autores, comenzaron los primeros trabajos de intervención con la ciudadanía -a través de una serie de talleres participativos y talleres de trabajo- que culminaron con la celebración de unas Jornadas de validación del proceso participativo, en agosto de 2022, denominadas “Plenarios”. En el primer

semestre de 2023 tuvo lugar “un proceso de consulta con ciudadanía conformado por sesiones informativas grupales y atenciones individuales con las personas afectadas”, en el que se dio a conocer la propuesta de ordenación estructural y pormenorizada, así como el borrador del Decreto-Ley de Recuperación de la Situación de Normalidad Residencial en la Isla de la Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja. En síntesis, una interesante aportación en la que se va un paso más allá de los tan necesarios procesos participativos en la medida en que la ciudadanía que participa es la afectada por la catástrofe generada por la erupción del volcán, adquiriendo desde un punto de vista jurídico la condición de *interesados*.

La sostenibilidad ambiental en los planes estratégicos urbanos y territoriales de la provincia de Barcelona

La ponencia presentada por Marta Calvet Francesch y Jordi Boixader Solé, parte de la dilatada experiencia, durante más de tres décadas, de planificación estratégica urbana y territorial en la provincia de Barcelona. Con una importante presencia, los autores cifran en cerca de 200 el número de planes, centran su atención en cómo, paulatinamente, se ha ido incrementando en los mismos la dimensión de la sostenibilidad ambiental, lo que califican como “una de las grandes preocupaciones del desarrollo local en la actualidad”. A partir de aquí, fijan como objetivo general “analizar la importancia y evolución de las estrategias de sostenibilidad ambiental en los planes estratégicos urbanos y territoriales en la provincia de Barcelona” y establecen una concreta metodología consistente en el análisis del contenido de los planes estratégicos, realizando un inventario de los mismos a partir de la literatura existente, que da lugar a precisar la cifra en 186 planes estratégicos, ya que, como señalan, fueron 159 los que se culminaron, mientras el resto se quedaron en las fases iniciales y desembocaron en un plan de acción. La investigación culmina con la presentación de resultados de los diferentes planes a lo largo del tiempo, entre los que se destaca que frente al 3% de planes que contenían acciones de sostenibilidad ambiental a finales de la década de los 80, en la actualidad el porcentaje se eleva hasta el 15%. Concluyen los autores entendiendo que estos planes “constituyen una fuente valiosa para analizar las visiones y propuestas de los agentes locales en relación con las grandes cuestiones del territorio y propuestas de transición”.

Estrategia de Accesibilidad Universal para la Igualdad de Oportunidades en Extremadura 2023-2030 y sus proyectos pilotos

En esta ponencia de M.^a Ángeles López Armado y Manuel Gener Villechenous realiza un análisis de la Estrategia de accesibilidad universal para la igualdad de oportunidades en Extremadura y sus proyectos piloto. Pone énfasis en la necesidad de atender a una cuestión tan clave y necesaria como es sensibilizar a la ciudadanía para lograr una ciudad más justa e inclusiva, pero también a otras cuestiones como la formación o el avance normativo, sin obviar el apoyo a la investigación. No en vano, Extremadura es una de las comunidades autónomas que, de manera pionera, ya incluyó en su legislación en ordenación del territorio y urbanismo la igualdad de oportunidades, y con particular relevancia en aras a su implementación lo que la ley denomina “criterios de ordenación sostenible”. Es en este contexto, como señalan los autores, la interconexión de tres ejes transversales “que ponen el acento en la perspectiva de género y la discriminación interseccional, las personas con mayores necesidades de apoyo, y la ruralidad y el reto demográfico” se conecta a su vez con un pilar clave como es

la accesibilidad universal, que “aspira a convertirse en el pilar básico de una sociedad más justa y cohesionada”. El documento se articula en seis áreas estratégicas: 1. Concienciando (sensibilizando); 2. Diseñando (planificando); 3. Formando (capacitando); 4. Normativizando (validando); 5. Mejorando (completando); 6. Apoyando (impulsando), con tres ejes transversales: perspectiva de género y discriminación múltiple e interseccional; personas con mayores necesidades de apoyo; y, ruralidad y reto demográfico. Esta interesante aportación culmina con unas conclusiones en las que los autores destacan cómo “detectar las carencias existentes en materia de accesibilidad universal en una región, y la carencia en la formulación de planes, propuestas e iniciativas relacionados, puede ser una línea de investigación para conformar la articulación e interconexión de un territorio”.

El agenciamiento de desarrollo como estrategia de diseño de política pública territorial en México

La ponencia presentada por Javier Delgadillo Macías, Isai González Valadez y Jimena Yianey Lee Cortés aborda el desarrollo territorial y la gestión institucional como lugar preponderante en la dirección de las políticas de desarrollo de los países y sus territorios, así como en la conformación de nuevas formas de gestión de las acciones públicas. El término “agenciamiento de desarrollo” acuña una propuesta que permite ir más allá de los enfoques convencionales, con el objetivo de generar una visión multivectorial que conjugue la pluralidad de perspectivas y los haceres locales, propugnando una acción pública incluyente y participativa. A partir del año 2012 un equipo multidisciplinario internacional ha realizado una propuesta teórico-instrumental que ha sido utilizada para trabajar en tres mesorregiones de México. El trabajo da cuenta de los esfuerzos realizados por este equipo, resaltando algunas experiencias obtenidas en los territorios, así como la incidencia en política pública que podría lograrse en el futuro. Los autores analizan el proceso de desarrollo en México, así como las intervenciones gubernamentales en este campo, evidenciando la carencia de una adecuada vinculación socio-territorial, de manera que no han logrado ofrecer los resultados esperados. Por esta razón, señalan que es necesario proponer nuevas formas de aproximación a la realidad. La propuesta de agenciamiento de desarrollo intenta realizar una aportación a la reflexión sobre procesos territoriales de desarrollo, así como en la generación de intervenciones de política pública.

La planificación territorial estratégica como instrumento de lucha contra el declive demográfico

El trabajo presentado por David Olay Varillas, Felipe Fernández García y Daniel Herrera Arenas analiza los documentos estratégicos que, con un enfoque basado en un conocimiento del territorio, y considerando sus diferencias y singularidades, tratan de combatir el declive demográfico caracterizado por la pérdida y el envejecimiento de su población. Desde 1999 la Unión Europea ha ido elaborando varios documentos estratégicos que tratan de combatir este hecho. Partiendo de este marco se diseña una metodología propia que, desde el análisis geográfico regional, busca dar respuesta a la compleja situación demográfica que soportan estos ámbitos. Los autores concluyen que es necesario para adaptar las determinaciones a los cambios que se produzcan en el contexto general o local a lo largo del periodo de aplicación

del plan. La estrategia debe ser abierta y flexible capaz de modificarse en función de posibles deficiencias o cambios coyunturales.

Las Opportunity Areas del London Plan como posible precedente de operaciones como Madrid Nuevo Norte

El trabajo elaborado por Alejandro Tamayo Palacios y Sonia Freire Trigo analiza el *London Plan* (versiones 2004, 2008, 2011, 2016 y 2021), marco de referencia de las *Opportunity Areas*, y de los objetivos en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda Urbana, tanto europea como española. Su objetivo principal es un “Good Growth”, donde el crecimiento es la base de todo e incuestionable, si bien su declaración de intenciones se apoya en un crecimiento social económicamente integrador. La última versión, de 2021, justifica el crecimiento previsto (2 millones de viviendas y casi 7 millones de oficinas en 2041) en base a la dinámica de la economía londinense, pero establece sobre el papel una apuesta por la participación y gobernanza de las comunidades locales, por la vivienda social, por el diseño de una ciudad más accesible para el peatón, más saludable, más compleja en cuanto a los usos y más densa y diversificada. También se prevé una fuerte inversión en transporte público y en infraestructuras verde y azul con la intención de aumentar la biodiversidad urbana (London Plan, 2021). Los autores evidencian como los conceptos de ciudad densa, compleja, diversa y accesible, se encuentran entre los ODS y las agendas urbanas supralocales, y cómo pueden influir en el conjunto de la ciudad algunas de estas operaciones, por su escala y por el perfil de población a la que van dirigidas, tanto en lo que se refiere a viviendas como a oficinas.

Del conflicto al no conflicto: el caso de los terrenos de la Antigua Central Térmica de Valliniello (Avilés)

La comunicación, elaborada por Pedro Pablo Lozano Iglesias, se centra en el caso de la desaparición de un elemento del patrimonio industrial avilesino: la Central Térmica de Valliniello, y en la transformación del uso del suelo a una serie de terrenos industriales, cumpliendo las directrices del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Avilés, convirtiendo lo que fue un espacio singular en una serie de parcelas que han completado un Parque Empresarial. El 29 de diciembre de 2007 tuvo lugar la demolición de la última torre que comprendía el complejo perteneciente a la Central Térmica. A pesar de los numerosos intentos vecinales de salvaguardar un elemento considerado singular y catalogado así por el INCUNA y la Consejería de Cultura de Asturias, entre otras entidades y asociaciones, se terminó llevando a cabo las directrices marcadas por el PGOU, redactado en 2006, y que establecía una parcelación de esa zona recogida en la ficha PE-7 (Plan Especial PEPA AD-3). El autor muestra la dicotomía de las alternativas de uso del suelo que en su día enfrentaron a la sociedad civil y a las instituciones (de locales a nacionales) han derivado en un desarrollo de empresas locales, que han conseguido una mayor presencia en este espacio para poder afrontar proyectos a nivel global aprovechando las sinergias existentes entre la formación de la mano de obra (también como centro de formación y de la materia prima que es suministrada por empresas de la zona, como es el caso de Arcelor Mittal).

3. Consideraciones finales

Para cerrar esta relatoría, se presenta por último un análisis descriptivo del conjunto de los trabajos incorporados en el Eje D, que ofrece una caracterización general de las contribuciones en términos de representación geográfica, perfiles de sus autoras y autores, ámbito de política pública en el que se centran las propuestas, aspecto de gobernanza territorial que abordan, tipo de análisis predominante y si principalmente plantean soluciones o diagnostican retos.

En primer lugar, por lo que se refiere a la *distribución* de las ponencias y comunicaciones entre las tres líneas del Eje, la mayor parte de las aportaciones se ha situado en el D3 (52%), que se refiere a la evolución de los instrumentos y donde la planificación estratégica y los proyectos tienen un claro protagonismo. A continuación, le sigue la línea D1 (30%), que se centra en los retos y avances en los marcos normativos; y, por último, la línea D3 (17%), que aglutina las aportaciones relacionadas con la coordinación interadministrativa. Esta distribución permite observar en qué aspectos relacionados con la gobernanza territorial se están llevando a cabo más o menos avances o experiencias.

En cuanto a la *representación territorial* del Eje D, del total de las 17 propuestas recibidas desde España, destaca el número de contribuciones provenientes de Canarias, con temáticas muy diversas que abordan desde cuestiones de técnica jurídica en materia de Evaluación Ambiental Estratégica, a experiencias participativas de intervención social tras la erupción del volcán de La Palma. Además, se han recibido trabajos de gran interés provenientes de las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Castilla y León, Catalunya, Comunitat Valenciana, Extremadura, Euskadi, Galicia y Navarra. Por último, hemos contado con trabajos provenientes de Brasil, Colombia, México, Paraguay y Reino Unido que enriquecen el análisis y nos acercan a realidades y dimensiones que no son comunes en nuestro contexto más próximo como, por ejemplo, la integración de las comunidades indígenas en los procesos de toma de decisiones de incidencia territorial o el efecto de las reformas normativas en el caso del Estatuto de la Ciudad en Brasil.

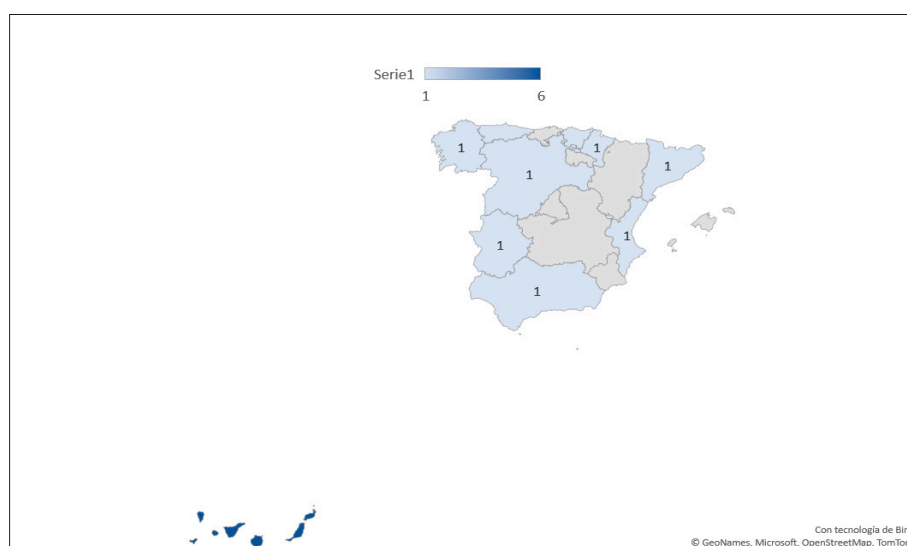


Figura 4. Procedencia de las propuestas en el caso de España. Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, cabe mencionar que el *perfil* de las y los ponentes ha sido muy equilibrado. En el 52% de las propuestas, la autoría corresponde a profesionales; mientras que el 48% restante proviene de perfiles más académicos. Del mismo modo, también están equilibradas las contribuciones que realizan un *tipo de análisis* más empírico (43%) frente a estudios de orientación más normativa (57%), si bien estos últimos son algo más numerosos. Y si ordenamos las propuestas en función de si analizan *soluciones o retos*, los datos arrojan nuevamente un resultado similar: el 43% se sitúa en los retos, mientras que el 57% presenta soluciones o buenas prácticas.

Respecto a las *temáticas* generales en las que se insertan las contribuciones, la gran mayoría lo hacen en el ámbito de la ordenación del territorio, seguida de la conservación territorial (materia medioambiental) y cambio climático, y del desarrollo sostenible desde una perspectiva más general. Junto a ello, emergen otros ámbitos de interés y de corte más social como son el declive demográfico, el empleo, la resiliencia (este es el caso de la experiencia tras la erupción del volcán de La Palma), la igualdad (accesibilidad universal) y el patrimonio cultural. Por último, las áreas urbanas funcionales también han sido objeto de análisis de una de las propuestas, un tema de creciente relevancia en la agenda política e investigadora en nuestro país (Tomàs Fornés, 2023).

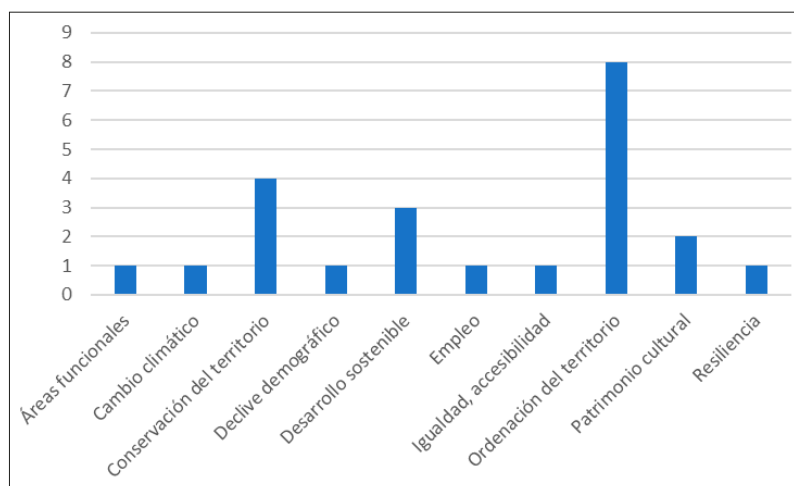


Figura 5. Temáticas abordadas por las propuestas recibidas. Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, como reflexión final, en conjunto es manifiesta la necesidad de entender y situar las dinámicas de gobernanza territorial en el contexto de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (ONU, 2015). Su adopción ha desencadenado una lógica de “localización” (Alonso et al., 2021) que se traduce en la necesaria aplicación de un enfoque territorial para el alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y una mayor integración en términos de alineación y coherencia de (y entre) los marcos normativos, los actores, las políticas y sus instrumentos. El protagonismo de la Agenda 2030 como marco de referencia y su estrecha relación con la gobernanza territorial se observa en el hecho que en las tres líneas del Eje D se ha hecho mención a la misma. Concretamente, lo hacen 10 de las 23 propuestas recibidas, apelando a la necesidad de responder de forma adecuada a su localización⁴ (UCLG, 2017;

⁴ Más información: <https://gold.uclg.org/report/localizing-sdgs-boost-monitoring-reporting>

2023), definida por la Comisión Europea como “*the process of translating the 2030 Agenda for Sustainable Development within the local context and challenges, defining, implementing and monitoring local actions and strategies that contribute to the global achievement of the SDGs*” (Urban Data Platform Plus⁵). En esta línea, parece claro que el futuro de la gobernanza territorial pasa por la necesidad de reforzar la implementación de la Agenda 2030 mediante enfoques e instrumentos que (1) permitan la adaptación de los objetivos de desarrollo de los territorios a su propio contexto y escala, (2) que favorezcan la participación de los actores en estos procesos, y (3) que garanticen el seguimiento y evaluación de las actuaciones en aras del desarrollo sostenible (Almenar-Muñoz, 2018) y la cohesión territorial.

4. Referencias

- Almenar-Muñoz, M, (2018), *Evolución y retos de la política ambiental europea*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente 52 (321), 143-181.
- Almenar-Muñoz, M, (2022), *El análisis ambiental y territorial del planeamiento. El caso de la Comunidad Valenciana*, Publicacions Universitat de València.
- Alonso Ibáñez, M.R. (dir.); González Medina, M. y De Gregorio Hurtado, S. (coord.) (2021). *Políticas urbanas y localización de los ODS: Teoría y Práctica*, Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda, *Boletín de la A.G.E*, 46, 11-32.
- Farinós Dasí, J. y M. González Medina (2021). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En: Romero Tarín, A. y A. Alejo Jaime (eds.): *Panorama de la Gobernanza: Perspectivas y retos para su estudio en Iberoamérica*, Valencia: Tirant lo Blanch, 147-168.
- ONU, Naciones Unidas, Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015), disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>
- Tomàs Fornés, M. (ed.) (2023). *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- UCLG, United Cities and Local Governments (2023). *Towards the localization of the SDGs. From local action to global impact. How localizing SDG11 empowers communities for sustainable transformation*, Informe para el 2023 High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), disponible en: https://gold.uclg.org/sites/default/files/uploaded/hlpf_2023.pdf
- UCLG, United Cities and Local Governments (2017). *National and Sub-national governments on the way towards the localization of the SDGs*, Informe para el 2017 High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), disponible en: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/UCLG_GTF_LocalizationSDG.pdf

⁵ Más información: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/sdgs/?lng=en>

**EJE D.1: Cambios en el marco normativo reciente:
causas y textos resultantes. Valoración**

Integración de la perspectiva climática y la transición ecológica: las políticas públicas y su implantación a nivel local

Antonio del Castillo-Olivares Navarro¹, Eva Dolores Padrón Sánchez²
y Alberto Reyes Eugenio³

Resumen

El marco legal y estratégico en materia ambiental y de la biodiversidad, hace necesaria la adaptación de la legislación urbanística a estos marcos y estrategias recientes. Este estudio, explora diferentes fórmulas para dotar a los agentes intervinientes, de herramientas que les permitan integrar en sus funciones y políticas locales, las medidas necesarias alineadas a estándares y principios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

Abstract

The legal and strategic framework on environmental and biodiversity matters, makes it necessary to adapt urban planning legislation to these recent frameworks and strategies. This study explores different formulas to provide the agents involved with tools that allow them to integrate into their local functions and policies, the necessary measures aligned with standards and principles of environmental, social and economic sustainability.

Palabras clave

Marco estratégico local, marco legal, suelo, biodiversidad, cambio climático.

Keywords

Local strategic framework, legal framework, territory, biodiversity, climate change.

1. Introducción

Los efectos del cambio climático producidos, en gran medida, por la acción humana están alterando gravemente las condiciones de habitabilidad de forma global.

Esta situación ha justificado que se hayan desarrollado políticas, planes y marcos dirigidos a la consecución de objetivos que pretenden mitigar las afecciones sobre la salud humana, los sectores productivos, los recursos naturales, así como la conservación de la biodiversidad y de los territorios marinos y terrestres.

¹ Abogado y jurista del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica en Gesplan. acasoli@gesplan.es.

² Arquitecta. Responsable adjunta del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica. epadsan@gesplan.es.

³ Abogado y jurista del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica en Gesplan. areyeug@gesplan.es.

La amenaza que supone la incidencia de estos efectos, conlleva que a nivel global, nacional y regional, se adopten no solo compromisos vinculantes, sino que debe estructurarse un marco legislativo que conlleve la adopción de medidas efectivas para reducir tanto el impacto de los efectos como las causas de los mismos.

De acuerdo con lo expuesto, y siguiendo estos objetivos, se advierte de la necesidad de adaptar la legislación urbanística al marco y políticas globales a los efectos de que, a nivel local, se adopten las medidas necesarias, alineadas con las de escala territorial o nacional, que permitan el establecimiento de medidas efectivas desde la perspectiva climática y la transición ecológica, fijando estándares y respetando los principios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

2. Aproximación al marco y planes dirigidos a mitigar los efectos del cambio climático

Teniendo en cuenta el enfoque global y la necesidad de coordinar acciones conjuntas dirigidas, según su escala de aplicación, a la mitigación de los efectos producidos por la acción humana y las consecuencias en el medio ambiente, se expone de manera sucinta, las diferentes políticas y planes que se desarrollan a diferentes niveles por los Estados y organismos internacionales y nacionales.

2.1 *Compromiso global para el establecimiento y aplicación de la Agenda Urbana*

En septiembre de 2015, la ONU suscribió el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Resolución A/RES/70/1, de 25 de Noviembre de 2015, de la ONU), comúnmente denominado Agenda 2030.

Este documento establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas globales, conformando un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, teniendo también por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Se articula en 5 grandes esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta, que aluden a la multidimensionalidad de los retos a afrontar: *personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas*.

La **Agenda 2030** defiende un desarrollo que tenga en cuenta la existencia de límites a la capacidad del planeta y de la tecnología disponible para soportar la actividad humana y sus efectos; la necesidad de replantear estrategias de desarrollo para el paso de un marco temporal de corto a largo plazo; la visión multidimensional y, por tanto, integral de estrategias económicas, sociales y ambientales; y la concepción de la sostenibilidad como proceso de cambio consensuado, lo que implica una construcción política y social adaptado a las especificidades de cada territorio.

2.2 *Medidas adoptadas en el marco Europeo*

A nivel europeo, el Pacto de Ámsterdam, aprobado en 2016, dio lugar a la **Agenda Urbana Europea**. Esta agenda se plantea desde una perspectiva más operativa con un planteamiento enfocado hacia 3 objetivos concretos, entre los que destaca el que persigue la mejora de la regulación comunitaria especialmente, aquella más orientada hacia un impacto directo sobre

las áreas urbanas; la búsqueda de un diseño y una gestión más sencilla y efectiva de los instrumentos de financiación de la Unión Europea y, finalmente, la promoción del intercambio de conocimiento.

Asimismo, y en base a las temáticas que se abordan desde el ámbito europeo, otro de los instrumentos fundamentales a abordar como política palanca del cambio será el **Pacto Verde Europeo**, una hoja de ruta de la Comisión Europea para que la UE se convierta en un continente neutral para el clima en 2050.

Además, en plena situación de alerta sanitaria causada por la COVID-19, el Consejo Europeo de 21 de julio de 2020, consciente de la necesidad de realizar un esfuerzo acorde con la magnitud del problema, acordó un paquete de medidas de gran alcance que aúnan el futuro marco financiero plurianual (MFP) para 2021-2027 reforzado y la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación, denominado «Next Generation EU».

2.3 Agenda Urbana Española (AUE)

Por su parte, la Agenda Urbana Española (AUE) aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, es la Política Nacional Urbana que, de forma estratégica y con una metodología precisa y detallada, define y desarrolla los objetivos -ya reconocidos por las Agendas urbanas internacionales- para conseguir un desarrollo urbano sostenible medioambientalmente, cohesionado socialmente y económicamente competitivo.



La implantación de la AUE ha derivado en la implantación de un “Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción Local de la AUE” para la financiación de planes que garanticen, en un plazo razonablemente corto, su alineación con los objetivos, la metodología de trabajo y el enfoque transversal, estratégico e integrado propuestos por aquella.

Con estos **Planes de Acción Local** se persigue alcanzar los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental en las políticas específicas de desarrollo urbano correspondientes a escala local, que es la más directamente implicada y también la más cercana a los ciudadanos. Su elaboración supone abordar un procedimiento de planificación integrada siguiendo la metodología propuesta por la AUE y de acuerdo con sus objetivos estratégicos.

La escala que resulta clave es la local y debe permitir alcanzar modelos estratégicos integrados que contribuyan a la consecución de objetivos de prevención y mitigación de los impactos del cambio climático, modelos urbanos bajos en carbono, vivienda accesible y asequible, cambios modales en el transporte y una movilidad sostenible, el uso de tecnologías limpias y la economía circular, la inclusión social y, por supuesto, la eficiencia energética en el sector de la edificación.

Todo ello sobre la base de ese necesario marco estratégico que identifica acciones en el corto, medio y largo plazo y con una batería de indicadores que permite, no solo su seguimiento y evaluación a nivel local, sino también su contribución a la consecución de los objetivos globales mediante el correspondiente reporte de cara a los Informes periódicos que reclaman los Acuerdos internacionales: Agenda 2030, Nueva Agenda Urbana y Agenda Urbana para la Unión Europea.

2.4 *Legislación nacional y autonómica*

Dentro del marco expuesto en los apartados anteriores, el 21 de Mayo de 2021 se publicó en el BOE núm. 121 la **Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética** que “tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades”.

Desde el punto de vista de las políticas climáticas estatales en las que se encuadran las acciones de sostenibilidad que se plantean desde este marco de acción, cabe destacar el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC).

A nivel autonómico, las comunidades autónomas con Andalucía, Cataluña, y Baleares como regiones pioneras) vienen trabajando en la elaboración y aprobación de leyes “propias” de cambio climático, lo que supone un reto para afrontar las políticas dirigidas a mejorar la estrategia y adaptación ambiental de cada territorio, atendiendo a las características de cada región, de forma alineada a la política nacional y europea.

En el presente trabajo, destacamos la **Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de Cambio Climático y Transición Energética de Canarias** (BOC núm. 257, de 31 de diciembre de 2022), la cual ha sido identificada como ambiciosa e introduce medidas directas que deberán asumirse desde las Administraciones Públicas canarias y se habilitan herramientas jurídicas para el desarrollo e implementación de un balance neutro en emisiones, reducción del consumo de combustibles fósiles, establecimiento de un nuevo modelo energético, mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y la Gobernanza Climática de Canarias.

La ley canaria prevé un cambio de modelo productivo orientado hacia la transición ecológica, con objetivos a corto plazo para las Administraciones Públicas y pautas concretas para todos los sectores de Canarias en el marco de la Ley estatal de Cambio Climático.

En esta línea, contempla medidas específicas para sectores como el turismo, el transporte, la agricultura, la sanidad o la seguridad; siempre desde la garantía del principio de cooperación entre las Administraciones y sociedad civil, y todo ello, a través de la Estrategia Canaria de Acción Climática (ECAC) aprobada mediante Decreto 80/2023, de 18 de mayo, y sus instrumentos de desarrollo, así como, la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática (ECTJJC).

Una vez expuesta la radiografía, de manera sucinta, de las políticas, planes y marco, dirigidos a mitigar los efectos del cambio climático, planteados desde los organismos internacionales y el Gobierno Estatal, se extrae como conclusión preliminar la imperiosa necesidad de adoptar las herramientas necesarias para plasmar sus objetivos en el desarrollo social, económico e industrial, si bien, el mecanismo legal se antoja complejo, tanto por la amplitud de sus objetivos como de la urgencia para la planificación a corto, medio o largo plazo.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, y según se intuye en el presente trabajo, el establecimiento de planes o acciones a nivel local se convierte en el objetivo principal, dado que su implementación se adecúa a las circunstancias de cada territorio o isla, considerando que esta escala adquiere un valor fundamental para lograr los objetivos a nivel autonómico y, finalmente, a nivel estatal, en cuanto a la implantación de la perspectiva climática y la transición ecológica.

3. Objetivos del trabajo

Tras la aproximación realizada sobre las políticas y planes internacionales y nacionales dirigidos a la mitigación de los efectos del cambio climático, el presente apartado desarrolla el objetivo que debe perseguirse a nivel local para la implementación en islas, municipios –e incluso barrios-, mediante la armonización de la legislación y normativa ambiental y ordenación del suelo para la consecución de territorios sostenibles, equilibrados e igualitarios mediante la introducción de la componente ambiental.

Como se ha expuesto, a nivel nacional se cuenta con una Ley de Cambio Climático y las comunidades autónomas están aprobando las leyes “propias”, lo que se considera necesario, puesto que en cada territorio deberán buscarse objetivos adaptados a las circunstancias de cada región, al presentar singularidades que deben afrontarse de manera concreta (regiones costeras, de interior, norte o sur, territorios insulares, etc.).

En el presente estudio, se considera necesario un desarrollo normativo incardinado a dotar de herramientas jurídicas a la administración local para integrar en sus funciones y políticas locales, las medidas necesarias alineadas a estándares y principios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

Las leyes de cambio climático, estatal y autonómicas, persiguen esta implementación pero parece necesario que exista coordinación con la legislación que ordena el territorio.

Esto supone que la ley del suelo de cada comunidad autónoma podrá establecer medidas directas como pueden ser los estándares urbanísticos pero también puede resultar eficaz una referencia o remisión directa a las leyes de cambio climático o sus instrumentos de desarrollo para lograr la adaptación de la legislación urbanística a estos marcos y estrategias que, siendo novedosas, requieren de una respuesta eficaz y coordinada de los agentes intervinientes.

En este sentido, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de Canarias (LCCTEC) prevé, entre las diferentes medidas que incorpora, la integración del cambio climático en las políticas administrativas, territoriales y sectoriales, en el Título III.

Y, en su Capítulo I aborda la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, haciendo palpable el principio de transversalidad en estas materias y fijando como obligación, la

incorporación de la perspectiva climática en los instrumentos de ordenación ambiental, de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística y sectorial.

Tal y como establece el artículo 20 de la LCCTEC, la incorporación de la perspectiva climática deberá realizarse de conformidad con la propia LCCTEC, la ECAC y su Plan Canario de Acción Climática.

Además, los instrumentos de ordenación deberán contener un diagnóstico territorial, ambiental y económico, con especial referencia a los recursos naturales, a la población, con atención particular a la igualdad de género y el bienestar de las familias, el planeamiento vigente y la situación socioeconómica.

A estos efectos, el artículo 21 de la LCCTEC establece que los instrumentos de ordenación ambiental, de los recursos naturales, territorial y urbanística deberán motivar las concretas determinaciones de ordenación que se dirijan a la satisfacción de tales objetivos y adaptarse a las reglas que se establecen en el citado precepto.

La LCCTEC añade que la creación de nuevas áreas residenciales propuestas por los instrumentos de ordenación deberá responder al principio de máxima autosuficiencia energética.

Desde un punto de vista jurídico, estas medidas deben implementarse de acuerdo con otros preceptos de la ley, como por ejemplo el artículo 39 de la Ley prevé la priorización de las energías renovables, de manera que en los instrumentos de ordenación ambiental, de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística y sectorial, se priorizará la instalación de infraestructuras de energía renovable y aquellas necesarias para su integración y evacuación, favoreciendo su implantación en instalaciones e infraestructuras existentes.

No obstante lo anterior, la rápida y necesaria evolución que exige la adaptación del planeamiento urbanística al marco y estrategias ambientales de la biodiversidad requieren que las normativas de ordenación del suelo incorporen en sus determinaciones estas medidas de forma directa, así como remitiendo a la ley de cambio climático y transición energética así como a sus instrumentos de desarrollo para cumplir con los objetivos de integración en las funciones y políticas locales.

A modo de apunte, se trae a colación que actualmente también se están tramitando otros anteproyectos de ley autonómicas con preceptos de carácter ambiental y alineados con los ODS, que cuenta con regulación tangencial a la expuesta, estos son los Anteproyectos de Ley de Biodiversidad y de Economía Circular.

4. Caso práctico: la mitigación desde la planificación

En línea con el contenido del presente trabajo, surge la necesidad de análisis pormenorizado de las dificultades, compatibilidad y aplicación de la diversa legislación para la elaboración de instrumentos de ordenación y planes estratégicos territoriales y ambientales.

Para ello, se procede a realizar un análisis de la regulación de un parámetro básico vinculado a la legislación ambiental, a la del suelo y la normativa urbanística, en este caso el estándar de espacios libres/verdes por habitante en las ciudades, a modo de ejemplo de su implementación en la práctica profesional.

En este sentido, la legislación estatal (TRLRSRU) se limita establecer como deber vinculado a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, la entrega a la Administración competente del “*suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas*” pero sin concretar estándares.

Por su parte, la legislación urbanística autonómica establece estándares de espacio libre por habitante en las ciudades que deben respetar los instrumentos de ordenación que tengan por objeto la ordenación pormenorizada de ámbitos completos en suelo urbano o urbanizable.

Como ejemplo, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias, establece que la ordenación pormenorizada en el suelo urbano y en el urbanizable (art. 137), deberá garantizar una dotación mínima de 5 m²/habitante destinada a espacios libres, referida al ámbito espacial del plan general en su conjunto pero sin concretar que esta dotación sea verde.

A estos efectos, la Ley del Suelo canaria identifica entre estos estándares en suelo urbano y urbanizable con destino residencial (art. 138), una reserva mínima de 40 metros cuadrados de suelo destinado a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos, por cada 100 metros cuadrados de edificación; de esa reserva, al menos el 50% corresponderá a los espacios libres públicos.

La ley de cambio climático autonómica incluye entre las medidas para la inclusión de la perspectiva climática en los instrumentos de ordenación ambiental, de los recursos naturales, territorial, urbanística y sectorial, que las Administraciones competentes impulsen la densidad urbanística adecuada, la minimización de la artificialización del suelo, el aumento de zonas permeables e infraestructura verdes y la concentración de la población en áreas dotadas de todos los servicios para minimizar los desplazamientos.

Como desarrollo a la ley, la Estrategia Canaria de Acción Climática (ECAC) aprobada en mayo de 2023, prevé una serie de acciones dirigidas a la mitigación y adaptación de los entornos antropizados.

Resulta claro que la ciudad se debe acoplar al territorio, de manera que el llamado metabolismo urbano tiende de manera, casi inevitable, de un sistema lineal a uno circular.

Esta circunstancia conlleva la incorporación de criterios de diseño bioclimáticos en las urbanizaciones y edificaciones que tiendan a la formación de un sistema urbano más eficiente, que unido al manejo de la naturaleza sirvan de elementos para la mitigación del cambio climático, y, resulta fundamental la conclusión a la que llega la ECAC al sostener que se debe empezar *“por la adaptación de la diferente normativa pertinente y la planificación, hasta la concienciación de la ciudadanía”*.

Respecto a lo anterior, la ECAC destaca que en el caso de Canarias, con carácter general, el espacio urbano desarrollado contempla un excesivo sellado del suelo y poca integración con el entorno, alejándose de los criterios bioclimáticos deseables que favorezcan la adaptación a los riesgos del cambio climático.

La propia ECAC destaca que gran parte de los núcleos urbanos canarios *“adolece de falta de elementos naturales, la denominada infraestructura verde, lo que limita la adaptación a los impactos del cambio climático”* y deja marcada la necesidad de que tanto la ordenación del territorio como los planes urbanísticos municipales adopten estas necesidades y estrategias dirigidas a la Acción Climática.

Esta visión que estamos incorporando a nuestra perspectiva, puede tomar como referente el modelo de ciudad desarrollado en Brasil, en la ciudad de Curitiba, que se puede identificar como la consolidación del modelo ecológico tras varias décadas de trabajo de un amplio equipo multidisciplinar para colocar a esta ciudad como referencia de ciudad contemporánea.

El modelo Curitiba ha velado por la coherencia y eficacia del urbanismo aplicado a la ciudad, sin rechazar el crecimiento de la ciudad pero basado en varios elementos dirigidos a la superación de la degradación medioambiental justo cuando empezaba a iniciarse.

Como elemento identificativo, llama la atención el elaborado sistema de transporte público que representa la *“columna vertebral”* del funcionamiento de la ciudad, concentrando el 70% de los viajes de sus casi 2 millones de habitantes.

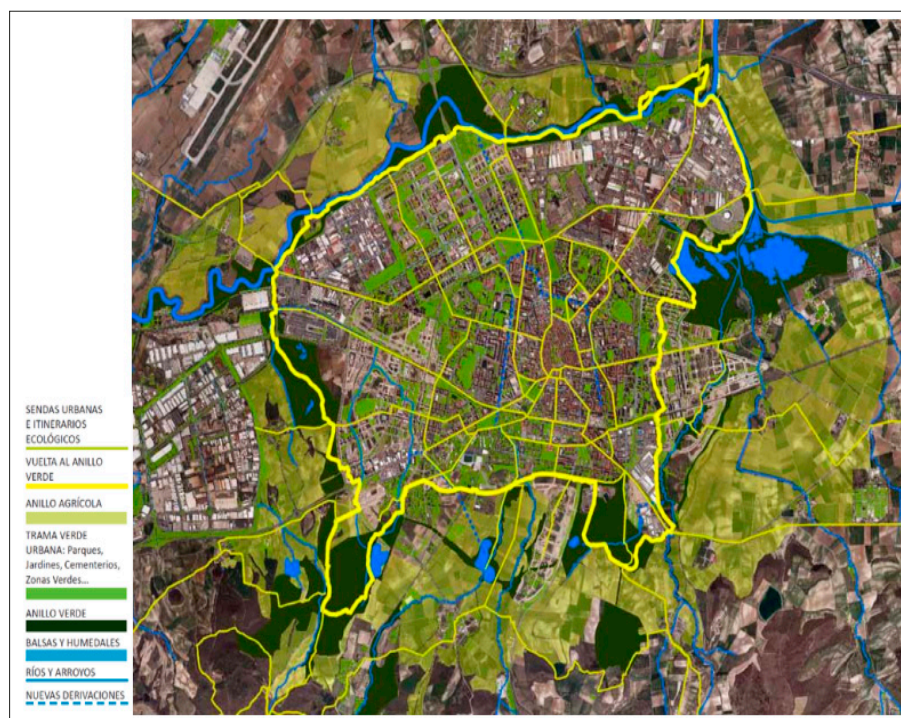
Otro elemento identificativo del funcionamiento de la ciudad es que el sistema de parques tiene la función orgánica de servir de drenaje de todo el territorio, ya que la creación de áreas verdes ha supuesto que en 20 años se pasó de medio m²/habitante a 50 m²/habitante de área verde.

Es importante la localización de las áreas verdes en antiguas canteras o recintos industriales, convirtiéndose en zonas utilizables por la ciudadanía.

Como parte de esta “humanización” también destaca la peatonalización de la parte histórica, convirtiendo el centro histórico en eje de la reconversión de Curitiba en ciudad ecológica, con la dotación de nuevos equipamientos públicos y reforzando sus espacios públicos, dando una respuesta anticipada a las acciones que contemplan la ley de cambio climático y sus instrumentos de desarrollo que manejamos en la actualidad.

Sin entrar en los detalles de este desarrollo sostenible, se hace necesario destacar que este tipo de ecologismo ha sido propuesto desde la administración a base de normativa y campañas públicas dirigidas a la concienciación que, además, requiere de una inversión modesta de recursos pero con un alto grado de eficacia.

En el ámbito nacional, cabe destacar el municipio de Vitoria-Gasteiz que es reconocido a nivel internacional como una ciudad que prima la incorporación de espacios verdes al tejido urbano, es el caso del anillo verde, para ello ha ido adaptando su planificación urbana a estas necesidades, implementando la Agenda Urbana a nivel local. De hecho Vitoria-Gasteiz es la capital de provincia que tiene el índice más alto de zona verde por habitante, superando las recomendaciones dictadas por la Organización Mundial de la Salud, que La OMS recomienda el acceso universal a los espacios verdes y establece la meta de que haya un espacio verde de al menos media hectárea a una distancia de no más de 300 metros en línea recta desde cada domicilio.



Fuente: La infraestructura verde urbana de Vitoria Gasteiz

Por tanto, la escala local se puede erigir como la base sobre la cual iniciar la mitigación y reducción de los efectos del cambio climático a corto-medio plazo, y desde el presente trabajo se pretende destacar la posibilidad de establecer unos estándares sostenibles.

Tomando con referencia las experiencias satisfactorias de otros lugares, y adoptando como base las políticas y planes que proponen acciones hacia las cuales deben dirigirse la acción de nuestra sociedad, parece necesario que la legislación del suelo y ordenación territorial, deben coordinarse de manera efectiva, definiendo los estándares de espacios libres de acuerdo con los objetivos a perseguir para la mitigación de los efectos medioambientales y a través de un sistema de indicadores localizados, e incluso, aumentando sus exigencias, así como fijando el porcentaje que debe ser verde como estándar de obligado cumplimiento.

Lo anterior exige que la adaptación de la diferente normativa y la planificación, resultando un aspecto necesario la concienciación de la ciudadanía, de manera que la Acción Climática se proyecte como objetivo fundamental de los planes estratégicos locales, el planeamiento urbanístico, el diseño urbano y edificatorio para reducir la vulnerabilidad actuando de forma local y sistémica.

En definitiva, la adaptación al cambio climático, a sus efectos y a sus riesgos, ha de proponerse necesariamente en todas las escalas, debiendo potenciarse la escala local desde los planes estratégicos locales, la planificación urbanística hasta el diseño de la vivienda, pasando por la urbanización, el barrio y la edificación, independientemente de su uso.

5. Conclusiones

La actual situación climática ha impulsado el desarrollo de políticas, planes y marcos dirigidos a la consecución de objetivos que pretenden mitigar las afecciones sobre la salud humana, los sectores productivos, los recursos naturales, así como la conservación de la biodiversidad y de los territorios marinos y terrestres. Por su parte, a la hora de abordar su implementación en los planes de acción local y los instrumentos de ordenación que permitan la ejecución material, nos encontramos con una legislación y normativa del suelo que debe coordinarse de forma ágil con estos objetivos **en todas las escalas**.

Es preciso, una urgente armonización entre la legislación y normativa de aplicación en la ordenación del suelo, con los estándares y objetivos adecuados al escenario actual de crisis climática. Esto debe realizarse potenciando la escala local desde los planes estratégicos, la planificación urbanística estructural y el diseño urbano, con el fin de legitimar parámetros de sostenibilidad y equilibrio territorial y ambiental en entornos igualitarios, tal y como se ha expuesto en el caso práctico de este estudio.

6. Acuerdos Internacionales y nacionales

Agenda 2030 (Resolución A/RES/70/1, de 25 de Noviembre de 2015, de la ONU).

Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada el 30 de mayo de 2016, materializa la largamente esperada Agenda Urbana de la UE (AUE).

Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante. Fue adoptado por 196 Partes en la COP21 en París y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

Agenda Urbana Española (AUE) aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019.

Anexo de legislación

Legislación nacional:

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021).

Legislación autonómica:

Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOC núm. 138, de 19 de julio de 2017).

Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, de Cataluña (DOGC núm. 7426, de 3 de agosto de 2017).

Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía (BOJA núm. 199, de 15 de octubre de 2018).

Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, de Baleares (BOIB núm. 27, de 2 de marzo de 2019).

Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (BOC núm. 257, de 31 de diciembre de 2022).

Estrategia Canaria de Acción Climática (ECAC) aprobada mediante Decreto 80/2023, de 18 de mayo (BOC núm. 104, de 31 de mayo de 2023).

7. Referencias bibliográficas

Libros y Monografías

MOLLE, W (2007): *European Cohesion Policy*, Londres, Routledge.

Capítulos de libro

FARINÓS, J. (2017): «Gobernanza territorial sin territorio», en A. Serrano (coord.), J. Farinós y A. Serrano (eds.): *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio*. Valencia, PUV/ Cátedra de Cultura Territorial Valenciana, pp. 111-130.

Artículos en revistas

Montaner, Josep María (1999): «El modelo Curitiba: movilidad y espacios verdes», *Ecología política*, nº 17, pp. 126 - 131. <https://www.linea-e.com/cuadernos/pdfs/numero08/el-modelocuritiba.pdf>

Comunicaciones y ponencias a Congresos

AÑÓ, C., VALERA, A. Y SÁNCHEZ, J. (2019): «Crecimiento urbano y degradación de suelos por sellado antropogénico en la Comunidad Valenciana». Ponencia presentada al IX CIOT, Santander, del 13-15 de marzo. https://e32dd194-7a11-49ae-bc99-46a99ab35c9e.filesusr.com/ugd/1c299f_e2bc9ec16b254af6ac74d6173e42dad7.pdf (consulta: 15/04/2022).

Dos décadas del Estatuto de la Ciudad en Brasil: un análisis de su influencia en el concepto de plan director municipal y su difusión en los municipios

Lucas Mansur Schimaleski¹, Talitha Pires Borges Leite²
y Eduardo Vedor de Paula³

Resumen

El Estatuto de la Ciudad (EC) es una ley federal brasileña aprobada en 2001 que establece las directrices generales de la Política Urbana del país. Es considerada el principal marco legal de la Política Urbana Brasileña, ya que establece los principios fundamentales de la ordenación territorial municipal. La ley también regula una serie de instrumentos, entre los cuales destaca el plan director municipal. Esta ponencia analiza la influencia del EC en la difusión e implementación de los planes directores en los municipios brasileños, antes y después de la aprobación de la ley.

Abstract

The City Statute (CS) is a Brazilian federal law approved in 2001 that establishes the general guidelines of the country's Urban Policy. It is considered the main legal framework of the Brazilian Urban Policy since it establishes the fundamental principles of municipal territorial planning. The law also regulates a series of instruments, among which the municipal master plan stands out. This paper analyzes the influence of the CS in the dissemination and implementation of master plans in Brazilian municipalities, before and after the approval of the law.

Palabras clave

Ordenamiento Territorial, Planes Directores Municipales Participativos, Política Urbana, Revisión Bibliográfica, Análisis Cuantitativo.

Keywords

Territorial Planning, Participatory Municipal Master Plans, Urban Policy, Literature Review, Quantitative Analysis.

1. Introducción

En 10 de julio de 2001, se promulgó la Ley Federal Brasileña n° 10.257, comúnmente conocida como el Estatuto de la Ciudad (EC). Al reglamentar los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal y establecer directrices generales de la Política Urbana (BRASIL, 2001),

¹ Estudiante de Maestría de Geografía en la Universidad Federal de Paraná - UFPR, lucas.mansur@ufpr.br.

² Maestra en Geografía, talithapires@ufpr.br.

³ Pos-Doctor y Profesor de Geografía en la UFPR, edugeo@ufpr.br.

se considera como el principal marco legal infra constitucional de la Política Urbana Brasileña (Goulart, 2017, p. 21), especialmente para considerar la participación, el control social y la gestión democrática (Tonella, 2013, p.32). También se destaca por regular una serie de instrumentos, entre ellos el plan director (maestro¹) municipal.

En este contexto, considerando que en 2023, hace 22 años desde la aprobación y vigencia del Estatuto de la Ciudad, y que el problema de la investigación es verificar cómo es la aplicación de los planes maestros en Brasil, se plantea la hipótesis de que la aprobación del Estatuto de la Ciudad fue un factor determinante positivo para un nuevo paradigma conceptual, difusión e implementación del instrumento en los municipios brasileños, especialmente los de pequeño o mediano tamaño.

Por lo tanto, esta ponencia tiene como objetivo evaluar la influencia de este marco legal para el concepto, difusión e implementación de planes maestros en los municipios brasileños. Así, los procedimientos metodológicos aplicados fueron la revisión teórica del concepto y el análisis cuantitativo comparativo de la evolución del número de municipios con plan maestro vigente en los años 1999, 2001, 2005, 2008, 2018 y 2021. Para ello, utilizamos las series de datos de la *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*² (MUNIC) del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*³ (IBGE, 2023).

Los resultados obtenidos demuestran la evolución del concepto y la difusión de los planes directores municipales en los escenarios anteriores y posteriores a la aprobación del Estatuto de la Ciudad. En este sentido, permite evaluar la influencia de este marco legal en la ejecución de la política urbana por parte de los municipios brasileños.

2. Metodología

El método utilizado para el desarrollo de este artículo fue el hipotético-deductivo (Marconi; Lakatos, 2003, p. 99). Como procedimientos metodológicos se realizan al principio la revisión teórica del concepto de plan maestro, apoyada por la investigación bibliográfica (Marconi; Lakatos, 2003, p. 183; Serrano, 2021, p.150), análisis de la estructura, contenido e histórico de la regla jurídica (Serrano, 2021, p.77).

En la secuencia se lleva a cabo el análisis estadístico y comparativo descriptivo (Marconi; Lakatos, 2003, p. 107-108). En estos dos últimos casos, se utilizó la encuesta y la recolección de datos de la investigación documental (Marconi; Lakatos, 2003, p. 174) de las ediciones de la *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (MUNIC) del IBGE de 1999, 2001, 2005, 2008, 2018 y 2021.

A *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (MUNIC), desarrollada por la Coordinación de Población e Indicadores Sociales del IBGE, es un levantamiento detallado de informaciones sobre la estructura, dinámica y funcionamiento de las instituciones públicas municipales. Entendido como una herramienta, permite el seguimiento y evaluación de las políticas locales, consolidando la construcción de una base de información nacional de calidad a nivel municipal.

Además del Plan Director Municipal, a partir de 2005, la MUNIC también investigó la existencia de otras leyes e instrumentos de planificación importantes para el ámbito municipal. Estos datos son igualmente interesantes para futuros análisis, en el contexto del ordenamiento territorial, sin embargo, no son objeto de análisis de la presente investigación.

¹ En Brasil, según el Estatuto de la Ciudad, se llama plan “director”, sin embargo, se asemeja a los planes maestros. Por lo tanto, para simplificar la comprensión, en este artículo se considerarán sinónimos.

² Traducción: “Investigación de Información Básica Municipal”.

³ Traducción: “Instituto Brasileño de Geografía y Estadística”.

Los años de las series de datos se seleccionaron con base en los siguientes criterios:

- **1999:** Primer año con datos sistematizados y disponibles del MUNIC, además de caracterizarse como escenario previo a la aprobación del Estatuto de la Ciudad;
- **2001:** Año de la aprobación de la Ley del Estatuto de la Ciudad;
- **2005:** El primer plazo para la obligación de los municipios de aprobar sus planes maestros fue de 5 años después de la aprobación de la Ley del Estatuto de la Ciudad - Artículo 50, posteriormente modificado por la Ley Federal Brasileña N° 11.673/2008 (BRASIL, 2008). Sin embargo, la edición de 2006 de MUNIC se centró en el tema de la cultura, para no contemplar los datos relacionados con los planes maestros. Por lo tanto, optamos por los datos de 2005;
- **2008:** Considerando que muchos municipios no cumplieron con el primer plazo, la Ley Federal Brasileña N° 11.673/2008 (BRASIL, 2008) modificó el artículo 50 del Estatuto de la Ciudad, con el fin de extender y establecer el plazo hasta el 30 de junio de 2008;
- **2018:** Este año representa un escenario de 10 años después de la fecha límite para los municipios; y
- **2021:** Se configura como la edición de MUNIC con los datos disponibles más actualizados y que representa 20 años después de la aprobación de la Ley del Estatuto de la Ciudad;

3. Resultados y discusiones

3.1 Revisión teórica

Los planes maestros municipales en Brasil se remontan mucho antes al Estatuto de la Ciudad y a la propia Constitución de 1988. Como informa Villaça (1999, p.238), “la expresión “plan director” ya apareció en el Plan Agache, para Río de Janeiro, que es de 1930”. Sin embargo, sin una regulación y sistematización federal, el concepto, la aplicación y el contenido de los planes directores en el territorio nacional eran diferentes. Pero, en general, constituyeron planes con un enfoque en la determinación de la morfología urbana (diseño de la ciudad), la adopción de criterios sobre el uso, la parcelación y la ocupación del suelo urbano a través de la zonificación (ULTRAMANI; OLIVEIRA DA SILVA, 2017), así como la infraestructura urbana.

Estos aspectos pueden observarse en el concepto del plan maestro de la publicación *Perfil dos municípios brasileiros: 1999, Pesquisa de Informações Básicas Municipais* del IBGE (2001, p.116-117), de la siguiente manera:

Instrumento para la orientación racional del desarrollo físico del municipio, especialmente de su área urbana, apuntando al crecimiento y ordenamiento de actividades relacionadas con la vivienda, industria, comercio, servicios, entre otros.

En este sentido, Saboya (2008) los clasifica como parte de la “visión tradicional de los planes directores”, caracterizada como fuertemente asociada a la noción de zonificación y alto contenido tecnocrático. Esto, entonces:

[...] Estos planes solían ser elaborados exclusivamente por técnicos que se mantenían alejados de la población y dictaban las direcciones que debía seguir la ciudad, así como los medios necesarios para llegar allí. Por lo tanto, los técnicos creían no solo dominar los instrumentos necesarios para intervenir en el sistema urbano y corregir sus direcciones, sino que también creían que sabían cuáles serían estas direcciones (Saboya, 2008, s.p).

Con la promulgación de la Constitución Federal en 1988 y, en particular, la aprobación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal Brasileña n° 10.257/2001), se produce un cambio paradigmático en relación con los planes maestros municipales.

En este sentido, según el artículo 182° de la Constitución Federal, la política de desarrollo urbano tiene como objetivo “el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes” (Brasil, 1988). Además, en su primer párrafo establece que el plan maestro “es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana” (Brasil, 1988), con el fin de definir su obligación para los municipios con más de 20 mil habitantes. No obstante, sin indicar el plazo para el cumplimiento de este requisito.

En 2001 se sancionó el Estatuto de la Ciudad para detallar y regular la política urbana, asignando el Capítulo III exclusivamente al plan maestro. En su artículo 40°, refuerza el contenido constitucional respecto al plan maestro y, en sus párrafos, agrega aspectos importantes sobre este instrumento. Por ejemplo, la planificación del presupuesto municipal debe estar en consonancia con las directrices y prioridades enumeradas en el plan maestro.

También es digno de mención la indicación de que este instrumento debe considerar el territorio municipal en su totalidad, por lo tanto, más allá de su área urbana, para contemplar el área rural, la relación ciudad-campo y la metropolización (ver Estatuto de la Metrópolis, BRASIL, 2015). Siendo que en su elaboración o revisión y a lo largo de su implementación, debe garantizar la participación popular, la transparencia, la divulgación y el acceso a la información y documentos producidos.

En su artículo 41, lo EC, extendió los criterios obligatorios del plan maestro más allá de los municipios con más de 20 mil habitantes, contemplando también aquellos (BRASIL, 2001):

- II - miembros de regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas;
- III - cuando el Poder Público municipal tenga la intención de utilizar los instrumentos previstos en el § 4 del artículo 182 de la Constitución Federal;
- IV - miembros de áreas de especial interés turístico;
- V - insertado en el área de influencia de empresas o actividades con impacto ambiental significativo de alcance regional o nacional;
- VI - Incluido en el registro nacional de Municipios con áreas susceptibles de ocurrencia de deslizamientos de gran impacto, inundaciones repentinas o procesos geológicos o hidrológicos relacionados.

Otro punto relevante fue la definición de un plazo para los municipios, que aún no contaban con un plan maestro y se ajustaban a los criterios obligatorios, para que pudieran regularizarse en cuanto a la elaboración y aprobación del instrumento. Así, en la redacción original de lo EC, el 10 de octubre de 2006 se estableció como plazo, sin embargo, prorrogado hasta el 30 de junio de 2008 por la Ley Federal Brasileña n° 11.673/2008 (Brasil, 2008). Además, se determinó que la revisión de los planes maestros debería tener lugar dentro de los diez años siguientes a su aprobación.

En este sentido, la Constitución y lo EC dan un nuevo significado, importancia y complejidad a los planes directores (Ultramani; Oliveira da Silva, 2017), como se puede observar en el concepto de Meirelles (2003):

Conjunto de normas legales y lineamientos técnicos para el desarrollo global y constante del Municipio, bajo los aspectos físicos, sociales, económicos y administrativos, deseados por la comunidad local. Debe ser la expresión de las aspiraciones de los ciudadanos con respecto al progreso del territorio municipal como una ciudad-país en su conjunto. Es el instrumento técnico jurídico que define los objetivos de cada Municipio y, por lo tanto, con supremacía sobre los demás, para orientar toda la actividad de la Administración y de los administrados en los logros públicos y privados que interesan o afectan a la colectividad (Meirelles, 2003, p.518).

Además, según la definición de la publicación *Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores* (Brasil, 2022, p.18):

Es una ley, de competencia municipal, en la que deben contenerse los aspectos físicos, económicos y sociales deseados por la comunidad. A través del Plan Maestro, se debe tratar de trabajar sobre la realidad presente para que se pueda obtener una mejor calidad de vida para la población. El objetivo principal de un Plan Maestro es planificar el futuro de la ciudad. Desde el pensamiento reflexivo sobre las funciones ejercidas en el territorio (trabajo, vivienda, ocio, etc.), se pretende ordenar el pleno desarrollo de las fuerzas sociales existentes. Por lo tanto, es importante establecer cómo la propiedad cumplirá su función social, para garantizar el acceso a la tierra urbanizada y regularizada, reconociendo a todas las personas el derecho a la vivienda y a servicios urbanos de calidad.

El Plan Director:

I. define lo ordenamiento del territorio municipal, incluidas las áreas urbanas y rurales, de acuerdo con los objetivos y directrices de la política municipal de desarrollo urbano;

II. explica las estrategias e instrumentos para lograr estos objetivos; y

III. territorializa y crea los medios para la operacionalización de estos instrumentos, de acuerdo con los lineamientos de desarrollo urbano (Brasil, 2022, p.18).

En estos dos últimos conceptos, cabe destacar la indicación de supremacía del ordenamiento territorial sobre los demás planes del ámbito municipal, su alcance contemplando el conjunto ciudad-campo, cómo la propiedad cumplirá su función social y, principalmente, la consideración de los deseos y aspiraciones de los ciudadanos.

Este último aspecto sólo se da a través de la participación popular efectiva, lo que representa una importante ruptura paradigmática en relación con la “visión tradicional del plan maestro”. Incluso proporciona la constitución del término contemporáneo de “Plan Director Participativo”, que lleva a la pregunta: ¿Qué es la participación popular? Para Dias (2007, p.46):

Es un proceso político concreto que tiene lugar en la dinámica de la sociedad, a través de la intervención diaria y consciente de ciudadanos individualmente considerados u organizados en grupos o asociaciones, con miras a la elaboración, implementación o supervisión de las actividades del poder público. Es un proceso porque comprende el desarrollo de acciones continuas en el tiempo y el espacio, que se perfeccionan con la práctica y con el uso de técnicas adaptadas al fin participativo (Dias, 2007, p.46).

Así, la participación es un proceso, no que se produce de manera puntual en la simple presentación de información o en una audiencia pública, sino de manera continua en sus diferentes fases y con mecanismos adaptados para ello.

A partir de esta revisión teórica, es posible concluir que el Plan Director Municipal posterior a lo EC es el instrumento básico de planificación y gestión municipal, previsto en el ámbito jurídico-administrativo, que, desde la participación popular efectiva en todos sus procesos, tiene como objetivo garantizar los derechos fundamentales a los ciudadanos, así como concretar sus deseos y deseos de construcción espacial del municipio (conjunto metrópolis-ciudad-campo) en resumen, mediano y largo plazo en diversos aspectos, ya sean económicos, sociales, ambientales, físico-estructurales, administrativos, políticos y culturales.

Además, verifica que el concepto de plan maestro en Brasil ha cambiado significativamente, de modo que la regulación a nivel federal hecha por la Constitución Federal de 1988 y, en particular, por el Estatuto de la Ciudad proporcionó nuevos paradigmas al instrumento, especialmente en relación con la participación popular y su complejidad (Ultramani; Oliveira da Silva, 2017), en comparación con la “visión tradicional de los planes maestros” (Saboya,

2008). Esta complejidad también se ve incrementada por el enfoque metropolitano en los planes requeridos por el Estatuto de la Metrópoli.

Por lo tanto, cuando se ejecuta de una manera verdaderamente participativa, es el instrumento que permite la aproximación al concepto del derecho a la ciudad de Lefebvre (2001), de construcción colectiva de la obra “ciudad”, mucho más allá de definir el diseño de la ciudad.

3.2 Análisis estadístico y comparativo descriptivo

Al obtener, organizar y procesar los datos estadísticos de diferentes series temporales (1999, 2001, 2005, 2008, 2018 y 2021) de la *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (MUNIC) del IBGE sobre la situación de los planes directores de los municipios brasileños, se elaboró la siguiente tabla como síntesis.

Municipios	Estado del plan director	Año					
		1999*	2001*	2005	2008	2018	2021
Con más de 20 mil habitantes	Sin plan director	-	61,8%	40,3%	4,4%	5,6%	5,3%
	En preparación	-	-	26,7%	15,3%	4,3%	5,0%
	Con plan director	-	38,2%	33,0%	80,3%	90,1%	89,4%
Hasta 20 mil habitantes	Sin plan director	-	89,9%	89,4%	59,7%	54,9%	51,8%
	En preparación	-	-	3,6%	25,7%	12,0%	12,3%
	Con plan director	-	10,0%	7,0%	14,6%	33,6%	35,8%
Total	Sin plan director	84,3%	82,3%	55,3%	43,5%	38,9%	36,8%
	En preparación	-	-	30,2%	22,7%	9,6%	9,9%
	Con plan director	15,3%	17,6%	14,5%	33,8%	51,5%	53,1%

Tabla 1. Porcentaje de municipios brasileños por situación del plan director, con clases de población entre 1999, 2001, 2005, 2008, 2018 y 2021. Fuente: IBGE, 2001, 2022, 2023.

Nota: * La metodología para 1999 y 2001 difiere de la utilizada a partir de 2005, a fin de incluir la categoría “en preparación” en la categoría “sin plan maestro”.

Como se observa en TABLA 1, hubo un aumento significativo en el porcentaje de municipios brasileños con un plan maestro, pasando de 15,3% en 1999 a 33,6% en 2008 (año después del límite establecido por la EC) y 51,5% en 2018.

En cuanto a los municipios con más de 20 mil habitantes, hubo un cambio de 38,2% en 2001 a 80,3% en 2008 y 90,1% en 2018. Finalmente, en cuanto a los municipios con menos de 20 mil habitantes, también hay un crecimiento, pero de menor magnitud, pasando del 10% en 2001 al 35,8% en 2021.

Como se muestra en el GRÁFICO 1, hay aumentos significativos en los municipios con un plan maestro entre 2005 y 2008, así como entre 2008 y 2018. Así, se puede hacer una correlación con los plazos de aprobación de los planes directores establecidos por el Estatuto de la Ciudad, siendo en un principio el año 2006 y pospuesto a 2008.

Otro punto que debe destacarse es que después de 2008 se aprobaron leyes o condiciones en los contratos para la transferencia de recursos de la Unión (Gobierno Federal) o del Estado

(“Provincia”) a los municipios, que impedían la transferencia de recursos si el municipio no tenía un plan maestro vigente. Por lo tanto, este puede haber sido uno de los factores que permitió el alto aumento porcentual de municipios con un plan maestro entre 2008 y 2018, especialmente para aquellos con menos de 20,000 habitantes, a pesar de que muchos de ellos no tienen la obligación de que se apruebe este instrumento.

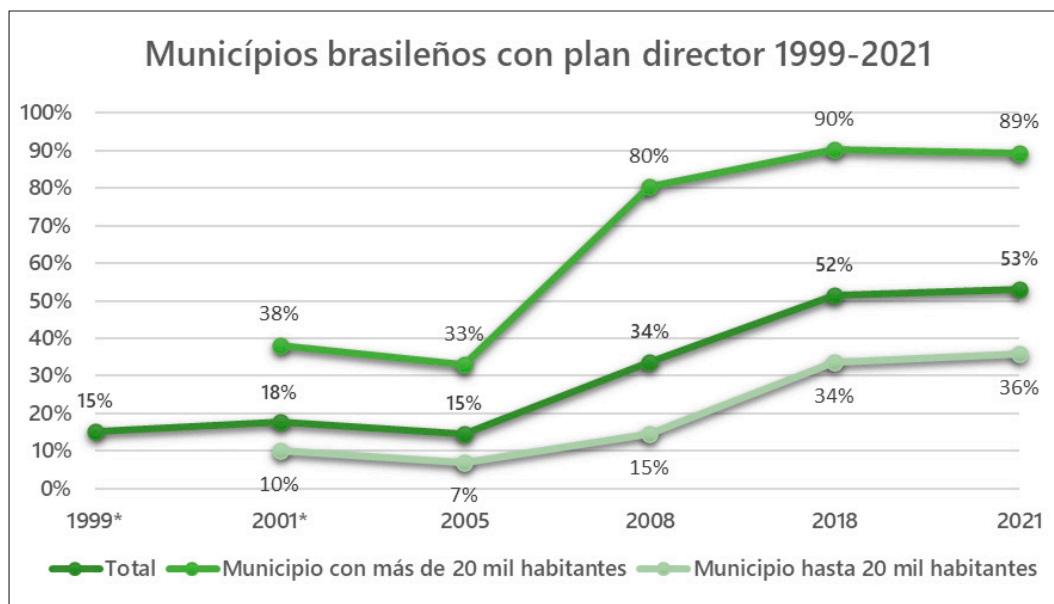


Gráfico 1. Porcentaje de municipios brasileños con director del plan, total y según clases de población entre 1999, 2001, 2005, 2008, 2018 y 2021. Fuente: IBGE, 2001, 2022, 2023.

Nota: * La metodología para 1999 y 2001 difiere de la utilizada a partir de 2005. Cabe señalar que para el año 1999 no se dispone de datos por clase de población.

4. Conclusiones

Entre las conclusiones del presente estudio se destacan:

PRIMERO: El hallazgo de que el concepto de Plan Director Municipal en Brasil cambió significativamente después de la Constitución Federal de 1988 y, en particular, del Estatuto de la Ciudad, con el fin de proporcionar nuevos paradigmas al instrumento, como la participación popular, su complejidad y lo ordenamiento territorial en la totalidad municipal

SEGUNDO: La confirmación que después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad y, en particular, la adopción obligatoria del plan director por parte de los municipios hasta 2008, hubo un aumento significativo en el uso del instrumento, incluso en municipios de hasta 20.000 habitantes.

Así, se observa que a través de la metodología y procedimientos metodológicos utilizados, fue posible alcanzar el objetivo propuesto, así como confirmar la hipótesis como verdadera, dado que se concluye que después de dos décadas de aprobación del Estatuto de la Ciudad hubo una ganancia considerable en términos conceptuales, complejos y cuantitativos en la institucionalización de los planes maestros por parte de los municipios brasileños, aunque en términos cualitativos la ejecución está lejos de alcanzar plenamente los principios y directrices generales buscados por el marco legal. Por ejemplo, según la “Guía para la Preparación y

Revisión de Planes Maestros” (Brasil, 2022), después de más de 30 años de la promulgación de la Constitución Federal brasileña de 1988 y dos décadas del Estatuto de la Ciudad, tenemos un gran número de planes maestros que incluyen todos los instrumentos urbanos previstos en la EC. Sin embargo, la mayoría no son adecuados y sin aplicabilidad a las realidades de los municipios. Por lo tanto, es necesario avanzar en el entendimiento de que los Planes Maestros Municipales deben responder eficazmente a los desafíos y la visión del futuro a partir de la especificidad y la realidad territorial municipal (Brasil, 2022).

Finalmente, se concluye que contar con un plan maestro es importante para orientar estratégicamente el ordenamiento territorial municipal, pero mucho más importante que tenerlo, es implementarlo de facto y efectivamente, así como su conjunto de instrumentos, de manera adecuada y considerando las particularidades locales. Este aspecto debe ser objeto de una investigación más centrada y con un recorte geográfico más específico. Por lo tanto, se recomienda realizar investigaciones dirigidas a la evaluación cualitativa del contenido de un plan maestro y su grado de efectividad en el territorio municipal, así como en la puesta en marcha de instrumentos urbanos y políticas sectoriales.

5. Referencias bibliográficas

- BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União (DOU), Brasília, DF, 05 out. 1988, nº 191-A, p.1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (consulta: 12/07/2023)
- BRASIL (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm (consulta: 15/07/2023)
- BRASIL (2008). Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008. Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Diário Oficial da União, Brasília, p. 11, 09 de maio de 2008. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm. (consulta: 17/07/2023)
- BRASIL (2015). Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. 2015. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. (consulta: 20/07/2023)
- BRASIL (2022) Guia para elaboração e revisão de planos diretores. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU). https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/GuiaParaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf (consulta: 28/07/2023)
- DIAS, S. G. (2007) Reflexões acerca da participação popular. Integração, São Judas Tadeu, ano XIII, nº 48, p.45-53, jan/fev/mar, 2007.
- GOULART, J (2017): «O Marco institucional da Política Urbana e competências dos níveis de governo». Ponencia presentada al XVII ENANPUR, São Paulo, del 22 al 26 de mayo.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2001): «Perfil dos municípios brasileiros: Pesquisa de informações básicas municipais 1999». Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284006>. (consulta: 22/05/2023)
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022): «Perfil dos municípios brasileiros 2021». Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101985>. (consulta: 22/05/2023)

- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023): «MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Downloads 2001-2021». Rio de Janeiro: IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads> (consulta: 24/05/2023)
- LEFEBVRE, H (2001): «Direito à cidade». São Paulo, Centauro.
- MARCONI, M. de A; LAKATOS, E. M. (2003): «Fundamentos de metodologia científica». 5. ed. São Paulo, Atlas.
- MEIRELLES, H. L (2003): «Direito Municipal Brasileiro». São Paulo, Malheiros.
- SABOYA, R (2008): «A visão tradicional de planos diretores». Urbanidades. <https://urbanidades.arq.br/2008/11/25/a-visao-tradicional-de-planos-diretores/>. (consulta: 05/07/2023).
- SERRANO, P J (2021): «Metodología científica: métodos y técnicas para las investigaciones jurídicas». Rio de Janeiro: Jurismestre, 2021, 197p. ISBN 978-85-69257-05-9.
- TONELLA, C (2013): «Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições». Revista Sociedade e Estado, v. 28, n. 1. <https://www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx-8CJ/>. (consulta: 05/04/2023).
- ULTRAMANI, C.; OLIVEIRA DA SILVA, R. C. E. (2017): «Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960-2015». Ponencia presentada al XVII ENANPUR, São Paulo, del 22 al 26 de mayo.
- VILLAÇA, F. «Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil». en: Deák, Csaba; Schiffer, Sueli Ramos (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 - 243.

Análisis comparado de la participación de la comunidad en las plusvalías urbanas. El regreso a la ciudad heredada

Iñigo Galdeano Pérez¹

Resumen

En el marco estatal y vasco la legislación urbana actual pivota de un modelo expansivo sobre la regeneración, rehabilitación y renovación urbana. Sin embargo, existe una multiplicidad de leyes, decretos y planes, de antaño y hogaño, que se solapan respondiendo a distintos intereses. El presente artículo analiza de forma comparada la contradicción existente, en el ámbito de la gestión, entre el modelo reparcelatorio actual, el destino de sus plusvalías y la intervención sobre la ciudad consolidada.

Abstract

The current Spanish and Basque urban legislation pivots from the sprawl towards the regeneration, rehabilitation and urban renewal. However, there is a multiplicity of new and old laws, decrees and plans, which overlap each other in response to different interests. This article analyses, in a comparative way in the field of urban management, the contradiction between the current parceling model, the destination of its surplus values and the intervention on the consolidated city.

Palabras clave

Gestión, valoración, plusvalía, derecho de propiedad, regeneración urbana.

Keywords

Management, evaluation, surplus value, property right, urban regeneration.

1. Introducción

Fuera de las agendas doctrinales, planes y programas en boga, uno de los grandes retos del urbanismo contemporáneo, en el ámbito estatal y vasco, es la intervención sobre la ciudad heredada realmente consolidada. La intervención sobre aquellos barrios obreros ajenos a una gestión expansiva del suelo.

Hoy, las administraciones públicas, con la mano izquierda, lanzamos un sinfín de subvenciones insostenibles en el tiempo al agujero negro de la ciudad existente. Mientras, con la derecha, activamos la máquina de hacer dinero, la edificabilidad. Con todo, en la excepcionalidad española, el pozo y la máquina del dinero no poseen nexo alguno, pues toda esa

¹ Arquitecto en el ayuntamiento de Pasaia y Doctorando en Estrategias Científicas Interdisciplinarias en Patrimonio y Paisaje por la Universidad del País Vasco UPV/EHU. galdeanoeh@gmail.com.

riqueza generada por la colectividad topa y se sepulta bajo un derecho feudal de naturaleza anticapitalista: la propiedad del suelo.

Con el presente artículo damos continuidad a la tesis presentada en la UPV/EHU, abriendo un nuevo ciclo de investigaciones en torno al esquivo debate entre las plusvalías urbanas y la obsolescencia consolidada. Entiéndase el presente texto como una introducción al debate.

2. La inflexión del marco jurídico

Comparado internacionalmente, el caso que nos ocupa, la legislación urbana estatal y vasca, aparenta una “*contradictio in terminis*”. En palabras del Catedrático de Derecho Administrativo Martín Bassols Coma: “una paradoja. Un país con unos índices de industrialización y urbanización bajos, no obstante, de una precoz legislación urbanística que ha legado al mundo la palabra urbanización y, nada menos, que su primer y fundacional tratado: la teoría general de Cerdá” (Bassols, 1996: 19).

Previo al Town Planning Act inglés de 1909 o a la Ley francesa de 1919, nuestro derecho urbanístico se fraguó formalmente con la aprobación de la Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864, 29 de junio, aunque ya en 1846 la Real Orden, 25 de julio, impusiese a todos aquellos ayuntamientos de “crecido vecindario (...) levantar el plano geométrico de las poblaciones, señalando sus futuras alineaciones”.

En resumen, la densificación de los cascos medievales conllevó el déficit residencial, la carestía del inquilinato y una consecuente especulación in-mobiliaria irresoluble con el crecimiento en altura, la ocupación de solares desamortizados o la reordenación racional del suelo.

Una tesitura ante la cual se plantearon las iniciativas de reforma interior, o de ciudad heredada, y de ensanche, o de ciudad nueva, pronto disociadas por cuestiones jurídico-financieras al ya no pertenecer al voluntarismo monárquico precedente y a la producción unitaria del espacio urbano característica del antiguo régimen, sino a la concurrencia del nuevo orden burgués, la propiedad privada y el reparto de cargas mediante conflictos civilistas por la definición de derechos y valores de garantía expropiatoria.

Así, alejado del confiscatorio modelo francés, “la mancomunidad de reparto para la subdivisión de terrenos mediante sociedades anónimas por acciones” de Ildefonso Cerdá, esto es, el germen de la reparcelación urbanística, no es sino la respuesta internamente lógica de un inmaduro tejido industrial incapaz de abarcar el capital necesario para abordar operaciones de urbanización a medio y largo plazo como si lo fuera el modelo liberal inglés. Una sucesión de etapas regladas para la ordenación, urbanización y edificación del suelo.

2.1 *La legislación expansiva*

Previo a la Ley de 1956, la Ley de Ensanche fue revisada en 1876 y 1892, siendo readaptada y exponenciada por la dictadura de Primo de Rivera y su Estatuto Municipal de 1924, quien introdujo los Planes de Extensión. Una herramienta que, a futuro, reflejó el crecimiento urbano de posguerra. Planes de iniciativa municipal, más pragmáticos y expeditivos frente a los de ensanche, que permitían operar sobre distintos sectores del planeamiento local, obligando a los propietarios del suelo a pactar acuerdos, servidumbres de paso y calles, pero no así equipamientos sociales o dotación pública alguna.

Una tricotómica división jurídico-económica de perímetros concéntricos (interior, ensanche, extrarradio) que, una vez alcanzada la madurez industrial, no poseería el potencial para responder al nuevo músculo productivo. Pese a que las cercas fiscales y sus incipientes estatutos

de propiedad constituían, junto con el principio de la justa distribución de cargas y beneficios, los cimientos del urbanismo estatal, la legislación debía evolucionar para responder al marco territorial sobre el que se desarrollaba la nueva economía, la división espacial del trabajo y la organización infraestructural que le daría servicio.

Estas son las bases contextuales donde enmarcar a Pedro Bidagor y a la Ley de Regulación y Uso del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, 14 de mayo, quien además de definir el planeamiento urbano por niveles, limitó el “ius aedificandi” (derecho a edificar haciendo propio lo edificado) mediante la función social que la propiedad ha de prestar al interés público general.

Así, por primera vez, las plusvalías generadas por el planeamiento y sus nuevas volumetrías, legitimaron la cesión para las reservas públicas de estándares dotacionales. Gracias a la equidistribución del nuevo planeamiento parcial, a la obligatoria reparcelación y a la construcción por polígonos frente a la construcción edificio a edificio, se desarticuló la producción de espacio urbano mediante pequeñas, puntuales y fragmentarias inversiones privadas, logrando obtener suelo para equipamientos y espacios de uso colectivo no lucrativo ausentes en las prácticas precedentes.

Dicho esto, cabe señalar que tanto la Ley de 1956, su reforma de 1975 y el refundido de 1976, así como los sucesivos reglamentos de planeamiento, gestión, disciplina o edificación forzosa, respondían al modelo expansivo y zonificado que legisla lo urbano como una mancha de aceite que avanza sobre el territorio. El denominado “urban sprawl”.

2.1.1 El marco expansivo vasco

Al respecto, en esta lógica expansiva, obviando la diatriba competencial que dio lugar a la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional anulando la práctica totalidad de la Ley de 1990 y su refundido de 1992, en el marco vasco, fue la Ley de Ordenación del Territorio 4/1990, 31 de mayo, quien reguló el asentamiento territorial mediante una cascada jerárquica de instrumentos autonómicos, intermedios y sectoriales superiores al planeamiento local.

Una primera generación supramunicipal de ordenación expansiva que se materializó en las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) (Decreto 28/1997, 11 de febrero), en una batería de Planes Territoriales Parciales (PTP) sobre las 15 áreas funcionales y en 10 Planes Territoriales Sectoriales (PTS).

2.2 *La legislación compacta*

Tras el referido modelo desarrollista propio del capital mercantil, donde prima la ciudad nueva mediante la clasificación de suelo urbanizable como técnica protagonista de ordenación y ejecución urbana, y un suelo rural entendido residual, la legislación osciló sobre la regeneración de la ciudad existente en torno al ideal de la ciudad compacta, densa, mixta y sostenible, acompañada por la ponderación del valor ambiental del suelo natural no artificializado como un recurso escaso y no renovable digno de especial y responsable protección.

Así, los flujos demográfico-productivos de la fase superior de un capital ya financiarizado, sumados a la desindustrialización y terciarización del estado, la crisis económico-constructiva y las directrices firmadas en Potsdam 1999 por la Estrategia Territorial Europea (ETE), desembocaron en la sanción de dos leyes complementarias, a la postre refundidas, en un intento por legislar el regreso a la ciudad heredada. Un cambio de paradigma mucho más complejo de gestionar tanto en lo urbano como en lo económico o lo social.

Estas leyes son: la Ley de Suelo 8/2007, 28 de mayo, y la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana 8/2013, 26 de junio.

2.2.1 El marco compacto vasco

Así, a 160 años de la primera Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864, el encuadre jurídico-urbano estatal en el que contextualizar el presente artículo es el Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 7/2015 (TRLRSRU 7/2015), 30 de octubre, siendo el particular marco vasco, la Ley de Suelo y Urbanismo 2/2006 (LvSU 2/2006), 30 de junio. Una ley vasca que, aunque desactualizada para con los derechos y deberes de la propiedad de la Ley 8/2007, persigue con el mismo ahínco el regreso a la ciudad heredada, la rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

Esta ley, el desarrollo de sus medidas urgentes en 2008, su modificación 2/2014, la modificación al 15% de la participación de la comunidad en las plusvalías, el Decreto de Estándares 123/2012, la Ley de Vivienda 3/2015 o el Decreto 46/2020, marcan el cambio de paradigma legislativo que da paso a la segunda generación de instrumentos vascos abierta por la estrategia Lurraldea 2040 y las nuevas Directrices de Ordenación Territorial (DOT) (Decreto 128/2019, 30 de julio) de 2019 posteriores a la fallida estrategia Euskal Hiria 2012 y a la modificación estructural de la Cuantificación Residencial de 2016.

Una estrategia autodefinida como “sostenible, inclusiva, viva, inteligente, equilibrada, interrelacional y participativa” que suma a las densidades mínimas de la LvSU 2/2006, elementos definitorios de un modelo de territorio “basado en la regeneración urbana y la mixticidad de usos”, como lo son el Perímetro de Crecimiento Urbano (PCU), los espacios y usos transitorios, o la gestión colaborativa del suelo.

Una doctrina a desarrollar, que no la desarrollada, pues en la actualidad, a 16 años vista, según el último inventario anual publicado por UdalPlan en 2022, tan solo el 46% de los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) de la comunidad autónoma se encuentran adaptados a la LvSU 2/2006. Un porcentaje mucho menor para con las DOT 2019 y la estrategia Lurraldea 2040.

3. Los límites de la propiedad

Expuesto el punto de inflexión sobre el que pivota nuestro urbanismo, observaremos que no solo se solapan planeamientos contradictorios (DOT, PTP, PTS, PGOU) sino que multiciplidad de leyes y decretos, de antaño y hogaño, también lo harán respondiendo a distintos intereses. Más si cabe cuando la Agenda Urbana Vasca Bultzatu 2050, en desarrollo de la Agenda Multinivel Basque Country, asienta la polémica doctrina de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas en 2015.

3.1 *El higienismo y la inflexión mercantil*

Centrándonos en la gestión, ya hemos mencionado que las leyes de ensanche y expansión del XIX-XX obligaron a los propietarios del suelo a pactar acuerdos, servidumbres de paso y calles, pero no así equipamientos sociales o dotación pública alguna, pues no fue hasta la Ley de 1956, que se limitó el “ius aedificandi” mediante las plusvalías generadas por el planeamiento y sus nuevas volumetrías.

Así, en un escueto recorrido histórico para con la gestión del suelo, entenderemos que esta función social “limitadora” de la propiedad privada es consustancial a la práctica urbana desde su expresión más elemental y simple, cuando en el siglo XVI, en aras de otorgar unas condiciones mínimas de salubridad, higiene, tránsito y ornato a la urbe se avanza de la alineación individual sobre la alienación global de la calle, fijándose la línea de edificación con anterioridad al momento en que el propietario decidiese reedificar. A partir de ahí, podemos entender que la evolución lógica de esta primigenia técnica, de competencia municipal y refrendo gubernativo, no fuera otra que la elaboración de un documento de carácter general, descriptivo y normativo para con las alineaciones presentes y futuras de la totalidad de la ciudad, y la creación de una política pública sistemática y global para el control y salvaguarda de estas líneas de fachada. Una evolución que tomó corpus normativo en la ya referida Real Orden de 1846, quien impuso “levantar el plano geométrico de las poblaciones, señalando sus futuras alineaciones”.

Una técnica, aunque aparentemente sencilla, trascendental a la hora de adaptar el espacio urbano propio del antiguo régimen al nuevo orden socio-económico burgués.

Así, internacionalmente, en Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Austria o Bélgica, es en la insalubre ciudad industrial, corpus del capital mercantil, donde los planes higienistas convirtieron al saneamiento en un primer umbral de la propiedad abstracta entendida como ese derecho individual supremo heredero del marco romano, “usque ad sidera et usque ad inferos”, donde la propiedad se extiende del cielo al infierno. Un derecho subjetivo, casi absoluto, expresión última de la voluntad del propietario respecto de sus bienes, que plasma su concepción individualista en el artículo 348 del Real Decreto 1889, 24 de julio, por el que se publica nuestro Código Civil.

Es por ello que es esta incompatibilidad entre el derecho antiguo y el nuevo orden social, quien impulsa a la Ley desarrollista de 1956 el señalar, en su artículo 3.2, “procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad”. Y ya no solo por higiene, sino porque la especialización de la producción y la reproducción de la fuerza de trabajo requiere de una suerte de equipamientos y espacios de uso colectivo no lucrativo que han de asentarse y extraerse de la propiedad del suelo.

Una función social y una participación en las plusvalías urbanas que se recoge en la reforma de 1975, en el refundido de 1976, en los artículos 33.2 y 47 de la Constitución de 1978, y en las sucesivas leyes de 1990 o 1992 hasta llegar a la LvSU 2/2006 y el TRLSRU 7/2015.

3.1.1 La naturaleza estatutaria de la propiedad

Ahora bien, la función social así entendida imprimió un carácter estatutario al concepto de propiedad individual.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, 26 de marzo, esta nueva definición para con la propiedad privada posee una doble condición, individual y estatutaria, señalando que ambas son esenciales al contenido del derecho. Es más, la jurisprudencia ha sentenciado que el “ius aedificandi” (STC 61/1997, 20 de marzo, y STC 164/2001, 11 de julio) se disocia del contenido esencial, pues la posibilidad de ejercer el derecho edificatorio depende más de la discrecionalidad administrativa plasmada en las determinaciones de planeamiento, que de la voluntad inmanente del propietario.

Lo que se viene a señalar es que la función social no se trata de una limitación extrínseca, sino de una dualidad de contenido intrínseca disgregada en derechos y deberes como así lo dictan el “régimen de la propiedad del suelo” de la LvSU 2/2006 (Título II, Capítulo III) y el

nuevo “estatuto jurídico” del TRLRSU 7/2015 (Título I, Capítulo III). En palabras llanas, se supone que el propietario disfrutará los derechos solo cuando cumpla con los deberes.

3.2 *La excepcionalidad española*

Con todo, el modelo de 1956 arrastra la inercia histórica de una industrialización tardía, por lo que a la paradoja expuesta por Martín Bassols Coma, se le ha de sumar la excepcionalidad expuesta por el fundador de la conocida revista “Ciudad y Territorio”, Javier García Bellido, quien dedicó una ingente obra a criticar que si bien, en apariencia, la Ley de 1956 limitó el “ius aedificandi” mediante la función social que la propiedad privada habría de prestar al interés público general, está, en realidad, en el marco internacional comparado, lo que hizo fue asegurar la posición de propiedad potenciándola hasta extremos inauditos al concederle “ex ante” (antes del suceso) el monopolio del aprovechamiento urbanístico generado por planeamiento.

Esto es, si en el siglo XIX, entre la citada Real Orden de 1846 y la Ley de 1864, la Ley de Posada Herrera de 1861 sobre la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones fue tumbada en el senado “por las presiones de una oligarquía propietaria contraria a una norma no alineada con su concepción liberal del derecho de propiedad” (Bassols, 1973: 42). Si estas presiones dieron como resultado la Ley de Ensanche de 1864, que, justificada en la necesidad de crear un mayor parque residencial, permitía a los propietarios, sin gravamen alguno, convertir sus fincas en solar fomentando la edificación posterior mediante subvenciones y rebajas fiscales. Bellido afirmará que el legislador de 1956 aún no se habría desembarazado de las presiones de esta figura del antiguo régimen, disfuncional para con el nuevo orden burgués: el “terra-teniente”, o “propietario del suelo”. Hecho por el cual se le reservó el monopolio del aprovechamiento urbanístico, en una concesión inaudita en el marco internacional comparado, que en lugar de limitar, consolidó y exponenció su derecho de propiedad.

Un modelo de gestión contradictorio y expansivo, mediante la participación de la comunidad en las plusvalías, que solapa intereses contrapuestos desde su concepción, y que aún hoy, no ha sido puesto en cuestión ni desde la LvSU 2/2006, ni desde el TRLRSU 7/2015, ni desde la regeneración urbana en “brownfield” al estilo de las sociedades anónimas de capital público como Ria 2000 (SA) siguiendo el modelo thatcherista de las Urban Development Corporation británicas, ni desde el sistema de subvencionariado propuesto por los Fondos Next Generation y sus “proyectos piloto” en barrios vulnerables. Pues, todas ellas, son estrategias que entienden la regeneración de la ciudad consolidada como una consecuencia irradiada tras su actuar sin por ello tener que revisar el modelo de planeamiento, gestión o disciplina actual.

4. Las plusvalías urbanas

Expuesto el punto de inflexión jurídico y la naturaleza estatutaria de la propiedad privada, de adentrarnos en la técnica reparcelatoria actual y su relación 85-15% propuesta por la Ley vasca 11/2008, por la que se modifica la participación de la comunidad en las plusvalías en desarrollo del tramo 5-15% expuesto por la Ley estatal 8/2007, observaremos no solo una grave y radical contracción entre esta técnica expansiva y la regeneración urbana. Observaremos que aquel estamento feudal que, según Bellido, sobrevivió a la inflexión acuciada por el capital mercantil entre la urbe amurallada y los primeros ensanches, en la excepcionalidad española, aún sobrevivirá a la inflexión del capital financiero en el regreso a la compacidad.

4.1 La equidistribución de cargas y beneficios

Disculpando la simplificación, para aquel que no esté versado en la materia a discusión imaginaremos una reparcelación esquemática de un municipio en expansión compuesto por 5 parcelas: (U) una urbana y (A, B, C y D) 4 rurales.

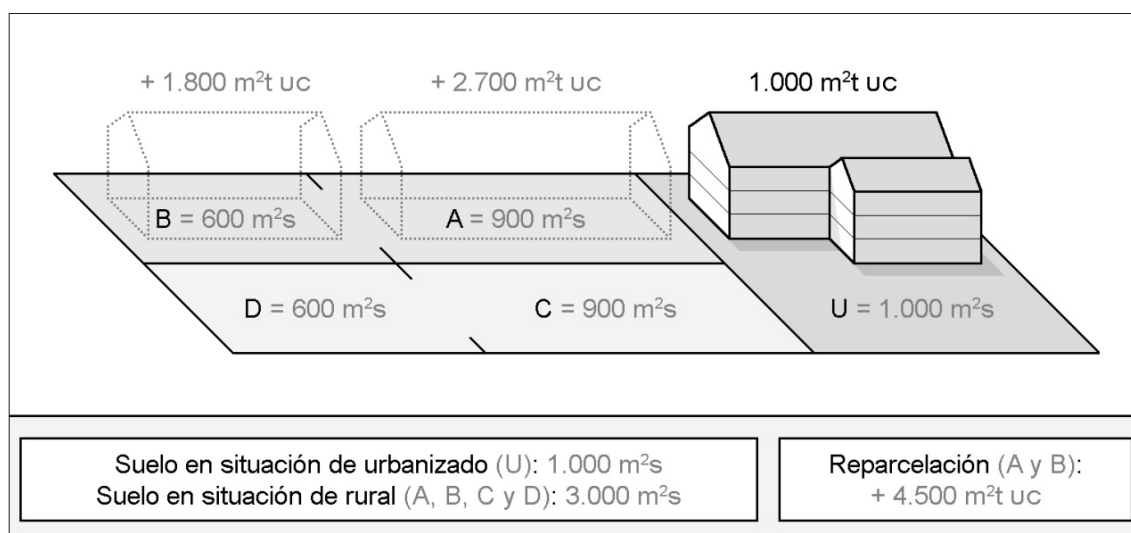


Imagen 1. Fuente: elaboración propia.

Imaginaremos que la discrecionalidad del planeamiento, es decir la voluntad de la corporación municipal (que pudiese ser otra), ubica sobre la parcela A las Viviendas de Protección Pública (VPP) y los Sistemas Locales (SL), mientras que sobre la B hace recaer las lucrativas Viviendas Libres (VL).

Entendida esta como una discrecionalidad que entra en conflicto con el principio constitucional de igualdad (por maltratar a A frente a B), se crea en nuestra legislación un principio de equidistribución de cargas y beneficios entre propietarios (A y B) en relación a los derechos aportados. A tal efecto, la edificabilidad ponderada del artículo 35.4 de la LvSU 2/2006 nos servirá para calcular la relación económica entre los distintos usos existentes.

Así, acudiendo al Real Decreto 1492/2011, 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones (RDV) de la Ley de Suelo, si como Uso Característico (UC) le otorgamos el valor 1 a la Vivienda Social (VPPS), podríamos calcular mediante el Valor de Repercusión del Suelo (VRS) del artículo 22 y los precios fijados por la Orden 30 de junio de 2022, que a la Vivienda Tasada (VPPT) le correspondería un valor de ponderación 2 y a la Vivienda Libre (VL) uno igual a 4. Es decir, que en este supuesto, los “beneficios” (el VRS) aportados por 1 m²(t) de VL equivaldrían a 4 m²(t) de VPPS o 2m²(t) de VPPT.

Uso:	Ed. Urbanística:	Coficiente:	Ed. Ponderada:
VPPS (UC)	300 m ² (t)	x 1	300 m ² (t) _{uc}
VPPT	300 m ² (t)	x 2	600 m ² (t) _{uc}
VL	900 m ² (t)	x 4	3.600 m ² (t) _{uc}
Total:	1.500 m ² (t)	x 3	4.500 m ² (t) _{uc}

Dada la relación, para un VRS de la VPPS de 400€/m²(t), los “beneficios” totales de la promoción ascenderían a (400x4.500) 1.800.000€. Y, suponiendo unos Costes de Urbanización (G), incluidas indemnizaciones para con las preexistencias, de 1.000.000€, ya tendríamos la relación de “cargas y beneficios” (1 y 1,8 millones) a equidistribuir entre A y B.

Siendo la razón de equidistribución la proporcional a la superficie aportada en calidad de terrateniente para con el ámbito de ejecución. He aquí la excepcionalidad a estudio denunciada por Bellido y por el presente artículo.

En este caso, dado que de los 1.500m²(s) totales el propietario A aporta una parcela de 900m²(s) participará (900/1.500) al 60%, mientras que el propietario B, dada su parcela de 600m²(s), lo hará (600/1.500) al 40%. De los 4.500m²(t)_{UC} al propietario A le corresponderán (4.500x0,6) 2.700m²(t)_{UC}, y al propietario B (4.500x0,4) 1.800m²(t)_{UC}. En suma, gracias a la equidistribución de cargas y beneficios, da igual que sobre una parcela se planee una simple carretera, pues esta participará en igualdad de condiciones que ha quien le recaiga una torre de 20 plantas. En la hipótesis en la que sobre el propietario A recaen únicamente Viviendas Protegidas (VPP) y Sistemas Locales (SL), gracias a la equidistribución, se le atribuirán todas las VPP, los 900m²(t)_{UC}, más la mitad de las VL, 1.800m²(t)_{UC}. La edificabilidad ponderada correspondiente a sus 900m²(s), (4.500x900/1.500) 2.700m²(t)_{UC}.

Esta forma de dirimir un importante conflicto civilista entre terratenientes es lo que hemos venido a denominar, en referencia a la paradoja de Bassols Coma, “la respuesta internamente lógica de un inmaduro tejido industrial incapaz de abarcar el capital necesario para abordar operaciones de urbanización a medio y largo plazo”. Ahora bien, lo que en un principio antoja lógico para con los derechos de la propiedad del suelo, veremos es contradictorio para con su función pública, para con el nuevo orden socio-económico burgués y, más si cabe, para con el nuevo paradigma de la regeneración urbana.

4.1.1 El derecho feudal de propiedad

En el supuesto de que la edificabilidad urbanística ascienda, de 1m²(t)/m² a 1,5m²(t)/m² y a 2m²(t)/m², observaremos los “beneficios” también ascenden:

<i>Reparcelación:</i>	<i>Hipótesis 1:</i>	<i>Hipótesis 2:</i>	<i>Hipótesis 3:</i>
Superficie:	1.500 m ² (s)	=	=
Ed. Urbanística:	1.500 m ² (s)	2.250 m ² (s)	3.000 m ² (s)
Ed. Ponderada:	4.500 m ² (t) _{UC}	6.750 m ² (t) _{UC}	9.000 m ² (t) _{UC}
Beneficios:	1.800.000 €	2.700.000 €	3.600.000 €
Cargas:	1.000.000 €	=	=

Ahora, este incremento del “beneficio” no refiere sobre el plusvalor generado por el constructor o el promotor, sino sobre el derecho de propiedad. Pues, a la hora de recalcular los coeficientes de ponderación por uso, el Valor de Repercusión del Suelo (VRS) del método residual estático del RDV 1492/2011 responde a la siguiente fórmula:

$$\text{VRS} = \text{VV}/\text{K}-\text{VC}$$

Donde el Valor Residual del Suelo (VRS) es igual al Valor en Venta (VV) del metro cuadrado edificado dividido por el coeficiente K, quien pondera los gastos incluido el beneficio empresarial del promotor, menos el Valor de Construcción (VC) del metro cuadrado edificado como resultado de sumar el beneficio industrial del constructor, y otros gastos, al Precio de Ejecución Material (PEM). Es decir, que el método residual estático ya prevé el beneficio empresarial del promotor (K) y el industrial del constructor (VC) y, como es lógico, prevé que cuanto mayor sean estos dos, menor será el VRS como beneficio remanente del terrateniente.

Para entenderlo de un modo más sencillo acudiremos al artículo 22.3.

4.1.2 La indemnización de la facultad por participar

Según el artículo 22.3 del RDV 1492/2011, en el supuesto en el que el propietario A quisiese comprar los derechos del propietario B para materializar la operación en solitario, y no en proindiviso, A le tendría que liquidar a B una cantidad monetaria equivalente a la aplicación de la siguiente fórmula:

$$VSo = VS-G \cdot (1+TRL+PR)$$

Esto es, le tendría que pagar el Valor del Suelo no edificado (VSo) correspondiente a sus 1.8000m²(t)_{UC} ponderados, (1.8000x400) 720.000€, menos los Costes de Urbanización pendientes de materialización (G) respecto (600/1.500) al 40% aportado, (1.000.000x0,4) 400.000€, mayorados por la Tasa Libre de Riesgo (TLR) del Anexo IV (8 para el uso residencial), y la Prima de Riesgo (PR) publicada por el Banco de España en tanto por uno (2,939 según la Resolución del 2 junio de 2023).

Para entenderlo, dado que el propietario A es quien asume el riesgo de urbanizar, no liquida al propietario B pagándole los beneficios (720.000€) menos las cargas (400.000€). No le paga (720.000-400.000) 320.000€. Estas cargas se mayoran por el riesgo de crear ciudad (1+0,08+0,02939) resolviéndole una menor cuantía a indemnizar (720.000-400.000x1,10939) 276.244 €.

Ahora bien, dadas las tres anteriores hipótesis, observaremos que a medida que asciende la edificabilidad, la indemnización percibida por B también lo hará. Observamos aquí la inercia histórica del derecho de propiedad:

Propietario B:	Hipótesis 1:	Hipótesis 2:	Hipótesis 3:
Ed. Ponderada:	1.800 m ² (t) _{UC}	2.700 m ² (t) _{UC}	3.600 m ² (t) _{UC}
Beneficios:	720.000 €	1.080.000 €	1.440.000 €
Cargas:	400.000 €	=	=
Riesgo:	1,10939	=	=
Indemnización:	276.244 €	636.244 €	996.244 €

El propietario B, quien no ha materializado acción alguna sobre el suelo, obtiene un plusvalor mayor cuanto mayor es la edificabilidad otorgada por planeamiento. Sin imprimir trabajo, “ex nihilo” (de la nada) recibe pingües beneficios. Lo mismo el propietario A. Este incremento del valor en la tasación del suelo del artículo 27.2, que tan claro observamos en

la indemnización de la facultad por participar, es quien refleja “el monopolio del aprovechamiento urbanístico” denunciado por Bellido.

4.1.3 La mordida a las plusvalías

Expuesto el marco genérico, por último, se ha de entender que, aunque se hable de “plusvalor”, la norma no refiere sobre la “plusvalía” producida tras incorporar “plustrabajo” a un bien. Refiere sobre el incremento del Valor de Repercusión del Suelo (VRS) que la discrecionalidad del planeamiento “genera” al decidir donde edificar. Un “plusvalor” generado por la colectividad que el terrateniente parasita, y del que simplemente suelta una mordida en 1956 para solucionar la incompatibilidad entre el derecho antiguo y el nuevo orden social. Hecho que es plasmado de vuelta en el artículo 47 de la Constitución, desarrollándose hoy por la Ley 11/2008 según los tramos 8/2007.

Así lo recoge el artículo 27.1 de la LvSU 2/2006: “Para materializar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, los propietarios del suelo (...) tienen la obligación de ceder gratuitamente al ayuntamiento el suelo correspondiente al 15% de la edificabilidad ponderada libre de cargas de urbanización del ámbito de ejecución”.

Esto es, en realidad, en la hipótesis 1, de los $4.500\text{m}^2(t)_{UC}$ ponderados, la administración se llevaría $(4.500 \times 0,15) 675\text{m}^2(t)_{UC}$, $(675 \times 400) 270.000\text{€}$, quedando a equidistribuir entre A y B el 85% $(4.500 \times 0,85) 3.825\text{m}^2(t)_{UC}$, $(3.825 \times 400) 1.530.000\text{€}$, y el 100% de las cargas (1.000.000 €).

<i>Reparcelación:</i>	<i>Administración:</i>	<i>Propietario A:</i>	<i>Propietario B:</i>
Beneficios:	270.000 €	918.000 €	612.000 €
Cargas:	0 €	600.000 €	400.000 €

5. La fundamentación especulativa del modelo español

Expuesto el modelo completo, volviendo sobre la hipótesis municipal, dados los propietarios A, B, C y D, que la administración decida que la ciudad se expanda sobre los terrenos A y B elevando su VRS, a ojos de países vecinos será incompatible para con el principio constitucional de igualdad que se afirma defender por medio de la equidistribución del ámbito de ejecución.

<i>Reparcelación:</i>	<i>Hipótesis 1:</i>	<i>Hipótesis 2:</i>	<i>Hipótesis 3:</i>
Administración:	270.000 €	405.000 €	540.000 €
Propietario A:	318.000 €	777.000 €	1.236.000 €
Propietario B:	212.000 €	518.000 €	824.000 €
Propietario C:	0 €	0 €	0 €
Propietario D:	0 €	0 €	0 €

Si los propietarios A, B, C, y D están asentados en propiedad en condición de igualdad, si no existe “acción intrínseca” que les diferencie (si ninguno imprime plusvalía al terreno), entenderán por inconstitucional que la “acción extrínseca” de la administración otorgue el incremento del valor (el plusvalor) a dos de los cuatro propietarios sin una razón material que fundamente la decisión. Entiéndase, no se posicionan contra la posibilidad de edificar o no, ni contra la situación urbana o rural de sus terrenos. Tampoco se posicionan contra las plusvalías del promotor o del constructor. Como propietarios en igualdad de condiciones, se posicionarán contra la inequidad que les supone que, en el proceso de creación de ciudad, unos propietarios (A y B) acaparen las plusvalías del suelo frente al resto (C y D) cuando la discrecionalidad municipal pudiese haber sido la contraria (que C y D acaparasen las plusvalías quedando A y B excluidos). Entienden que, sea cual sea la discrecionalidad, dada la igualdad de partida, en igualdad se habrá de participar.

Es decir, ante el conflicto de inconstitucionalidad, esta posición doctrinal entiende que se ha de encontrar un mecanismo capaz de equidistribuir los beneficios y las cargas, de una manera que se entienda justa, no entre los propietarios del suelo del ámbito concreto (A y B), sino entre la totalidad municipal (A, B, C y D), comarcal, provincial o, incluso, estatal.

5.1 *La discrecionalidad urbana*

Más a más, entendiendo que ser el propietario de los terrenos sobre los que la ciudad se expande (A y B) comporta una suerte de privilegios frente al no serlo (C y D), la misma doctrina entiende que nuestro actual sistema abre una peligrosa puerta al tráfico de influencias y a los lobbies de presión. Pues, previa delimitación del ámbito de ejecución, tanto unos (A y B) como otros (C y D), querrán inclinar la discrecionalidad (sujeta a la simple voluntad) a su favor.

Así, si en 1970 tras la fusión del capital industrial y bancario en una etapa superior financiarizada, medio iniciativa privada de las Cajas de Ahorro, Mutualidades y Centros Regionales se cimentó el capitalismo monopolista vasco sobre el sector constructivo, hoy, también por concentración y competencia, no solo se han fusionado promotor y constructor, en muchas de las reparcelaciones municipales, observaremos como la triada promotor-constructor-propietario conforma un único ente ya posicionado sobre el territorio.

Esta crítica doctrinal, iniciada para con la Ley de 1956 (modelo que perdura en la gestión actual), afirmará que nuestro sistema incentiva la especulación, entendiéndola como el adquirir o retener un bien esperando que su valor crezca sin imprimirle trabajo (O, lo que es lo mismo, posicionarse en propiedad esperando que la discrecionalidad otorgue edificabilidad). Tal es la matemática de nuestra herencia reparcelatoria, “caso insólito en Europa” (García Bellido 1995, 35), que la misma Constitución, conocedora de la situación, aúna ambos conceptos en el artículo 47 bajo el contradictorio mandato de impedir la “especulación” participando de ella. Participando de sus “plusvalías”.

5.2 *El derecho de transferencia*

Los “Transfert de Coefficient d’Occupation des Sols” (COS) franceses modificados por la “Loi ou Accès au Logement et Urbanisme Rénové” (ALUR), o los más conocidos “Transferable Development Rights” (TDR) americanos, dan muestra de un modelo diferenciado.

Disculpando nuevamente la simplificación, en nuestra hipótesis 1, el modelo de transferencias americano entenderá que los $4.500\text{m}^2(t)_{UC}$ se repartirían, no entre los propietarios A (60%) y B (40%), sino entre todos los propietarios del suelo en situación de rural, A (30%),

B (20%), C (30%) y D (20%), en proporción igual a la superficie aportada sobre el total (3.000m² s). De este modo, el propietario A, quien tiene la potestad por plan de construir (3.825x0,6) 2.295m²(t)_{UC}, tendrá el derecho correspondiente a (3.825x0,3) 1.148m²(t)_{UC}, debiendo comprar (ponderados por el riesgo, etc.) los derechos restantes (otro 30%) al propietario C. Lo mismo el B para con el D. Así, indemnizando al propietario que mantiene su situación rural, se evita la “especulación” citada. Se evita el incentivo de manipular la discrecionalidad municipal, pues quien vea limitada su potestad de edificar por encontrarse en un terreno protegido (C y D) participará en las plusvalías del suelo en las mismas condiciones que a quien si se le permita edificar (A y B). Entendiendo así, en el contexto americano, que no se viola la “clausula sobre la protección igualitaria” ante la ley y sus derechos de la decimocuarta enmienda.

<i>Reparcelación:</i>	<i>Hipótesis 1:</i>	<i>Hipótesis 2:</i>	<i>Hipótesis 3:</i>
Administración:	270.000 €	405.000 €	540.000 €
Propietario A :	159.000 €	388.500 €	618.000 €
Propietario B:	106.000 €	259.000 €	412.000 €
Propietario C:	159.000 €	388.500 €	618.000 €
Propietario D:	106.000 €	259.000 €	412.000 €

De un modo similar, las “Transferencias de Potencial de Desarrollo” (TPD) implementadas por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) de Ciudad de México, permitirían redirigir las plusvalías generadas por planeamiento (A y B), no solo sobre otros terratenientes (C y D), sino sobre la regeneración de su centro histórico (U) al conectar la “máquina del dinero” (la edificabilidad) al “agujero de subvenciones” (la obsolescencia de la ciudad consolidada).

En este caso, dada la hipótesis 3, los 9.000m²(t)_{UC} ponderados se repartirían, no solo entre los propietarios A (30%), B (20%), C (30%) y D (20%), también se incluiría en el reparto a la ciudad heredada (U), que con una edificabilidad consolidada de 1.000m²(t)_{UC}, y participando con 1.000m²(s) al (1.000/4.000) 25%, recibiría un derecho total igual a (8.500x0,25) 2.125m²(t)_{UC}. (2.125-1.000) 1.125m²(t)_{UC} por encima de lo consolidado, o lo que es lo mismo (1.125/9.000) un 12,5% sobre el total. Y, dado que no podría disfrutar de esta sobre-edificabilidad, se le permitiría transferir este potencial desarrollo minorado por el riesgo y las cargas, (1.125x400-1.000.000x0,125x1,10939) 311.326€. Debiendo destinar el depósito fideicomisado a la “rehabilitación, mejoramiento y conservación de su patrimonio edificado y del entorno”, como así lo señala el artículo 83 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal desde 2010.

<i>Reparcelación:</i>	<i>Hipótesis 1:</i>	<i>Hipótesis 2:</i>	<i>Hipótesis 3:</i>
Administración:	270.000 €	405.000 €	540.000 €
Propietario A:	150.000 €	339.624 €	520.500 €
Propietario B:	100.000 €	226.416 €	347.000 €
Propietario C:	150.000 €	339.624 €	520.500 €
Propietario D:	100.000 €	226.416 €	347.000 €
Suelo urbano U:	30.000 €	162.920 €	325.000 €

En definitiva, los diversos modelos de transferencia se presentan como una solución respetuosa para con la propiedad del suelo y el principio de igualdad, que evita la fundamentación especulativa de la gestión española.

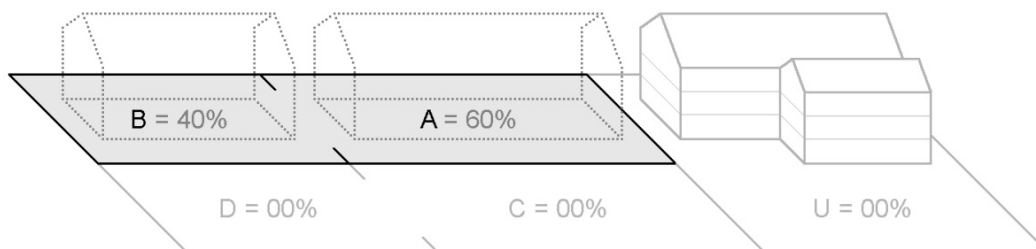
6. La raíz anticapitalista de la propiedad del suelo

Ahondando aún más, observaremos que “países más avanzados como Inglaterra, Suecia o Australia, introdujeron medidas para expropiar masivamente el suelo necesario para el desarrollo industrial y residencial estatal” (García Bellido, 1979: 147). Pues, fuera del arduo conflicto civilista entre propietarios de suelo en situaciones urbana y rural (A, B, C, D y U), se ha de abrir el foco y de comprender al terrateniente como una figura importante para con la producción en el antiguo régimen feudal pero obsoleta, superflua y parasitaria para con las plusvalías del capital mercantil. Ni que decir en su etapa superior, la actual, la financiarizada.

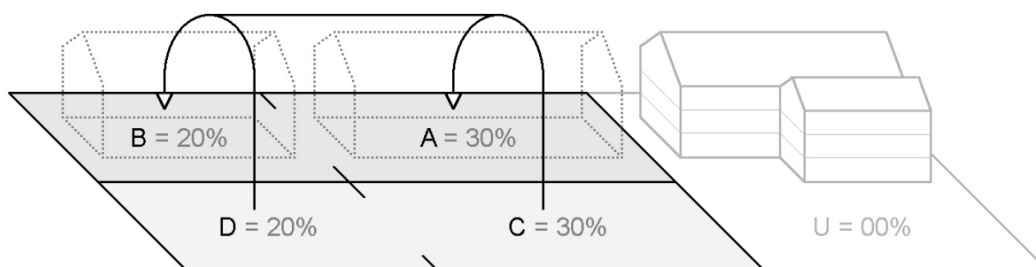
Para entenderlo, hemos de comprender que si un industrial desembolsaba un fuerte tributo a un no-productor (el terrateniente) por un bien no-producido (el suelo), para implantar una actividad, este no solo mermaba parte del beneficio, sino que inmovilizaba, sepultaba y sustraía del conjunto de la formación social, y de la reproducción ampliada del capital, las inversiones necesitadas por la burguesía nacional. Y, que es por esta naturaleza anticapitalista de la propiedad del suelo por la que en países más avanzados, donde la burguesía industrial estaba mejor posicionada, la legislación no osciló sobre el monopolio del aprovechamiento urbanístico por parte de la oligarquía propietaria otorgándoles el incremento del VRS o “plusvalor”, muy al contrario, osciló sobre la expropiación, municipalización o estatalización del suelo dando lugar a su complemento jurídico lógico: un derecho de superficie por el cual los terrenos expropiados mantendrían a perpetuidad su integridad en el marco del Patrimonio Municipal de Suelo (PMS) posibilitando así el reinvertir el 100% de las plusvalías urbanas sobre la ciudad consolidada sin perder la propiedad expropiada. Una estrategia que direcciona el tributo al suelo sobre la colectividad elevando así la tasa media de ganancia de la burguesía nacional al tiempo que se pone fin a los estertores de un reaccionario derecho feudal. Entendiendo por reaccionario, aquellas dinámicas productivas que impiden el pleno desarrollo y progreso de las fuerzas nacionales.

Incluso el “contenido nulo” italiano de la “Legge Bucalossi 10/1977” adaptado, aunque distorsionado, por el Decreto Presidencial 380 de 2001 en el “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”, dispone al terrateniente un aprovechamiento de $0m^2(t)_{uc}$, debiendo este adquirir onerosamente en régimen concesional a la administración la totalidad de la edificabilidad señalada por el plan. Pues, en la lógica interna del capital, el terrateniente (no-productor) sepulta las plusvalías de los capitalistas, las extrae de la circulación y de la reproducción ampliada para su propio beneficio, mientras que la administración las reinvierte en la colectividad abaratando la reproducción de la fuerza de trabajo en favor de las plusvalías del capital.

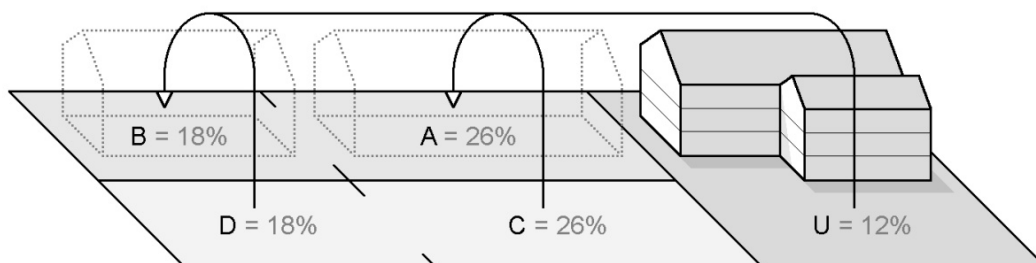
Estado actual: Equidistribución del 85% de las plusvalías entre los propietarios reparcelados.



Derechos de transferencia 1: Equidistribución entre los propietarios en situación de rural.



Derechos de transferencia 2: Equidistribución entre todos los propietarios del suelo.



Derecho de superficie: Administración por la colectividad de las plusvalías generadas.

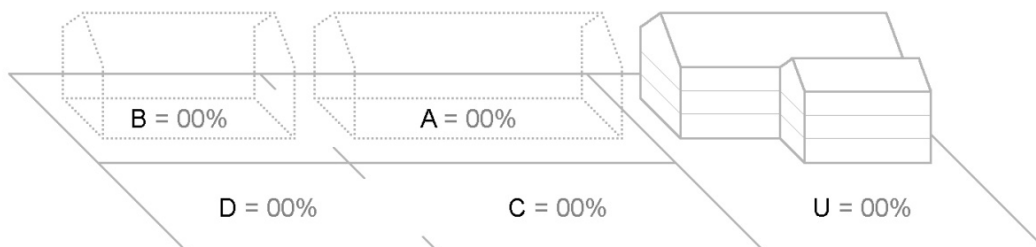


Imagen 2. Fuente: elaboración propia.

7. Conclusiones

Dado el circunloquio, y disculpando la simplificación de una matemática y modelos de gestión más complejos que lo mostrado, es el materialismo histórico quien nos revela, en el caso que nos ocupa, que fueron las masivas desamortizaciones de Mendizábal (1837-1851) y Madoz (1855), por las que Isabel II compró favores a cambio de propiedades, las que dibujaron un escenario en el que los terratenientes y la burguesía emergente, ambos rentistas del capital agrario, se encontraron en una privilegiada posición monopólica sobre el territorio que explica “la excepcionalidad del derecho urbanístico español” (García Bellido, 1999: 18), los sucedido con Posada Herrera en 1861, la Ley de 1864, la de 1956 y su evolución actual hasta la LvSU 2/2006 y el método residual estático del RDV 1492/2011.

Como hemos mostrado, pese a la doctrina de la Agenda 2030 recogida por la Agenda Urbana Vasca Bultzatu 2050, pese a la normativa territorial de la estrategia Lurraldea 2040 DOT 2019, pese a la “triple R” de la Ley 8/2013 para con la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, pese al nuevo paradigma del TRLSRU 7/2015 o a la jurisprudencia para con la naturaleza estatutaria de la propiedad, en la excepcionalidad española, el regreso a la ciudad heredada realmente consolidada, a su intervención, topa con una gestión reparcelatoria expansiva imbuida por un reaccionario derecho feudal que sobrevive incansable a una doble inflexión. Primero, y como denunciaría Bellido, a la inflexión entre el derecho feudal, la ciudad amuralla, y el nuevo orden burgués-mercantil y sus ensanches. Y, segundo, como denuncia el presente artículo, a la inflexión entre el desarrollismo mercantil y la etapa financiarizada con su consecuente vuelta sobre la ciudad heredada.

Nuestras urbes se enfrentan a una obsolescencia tanto edificatoria como de instalaciones y servicios urbanos que segrega, por lógica interna, a la población obrera más pauperizada sobre aquellas aéreas urbanas más degradadas. Ajenos a la equidistribución de las plusvalías, a sus bolsillos hemos encomendado una renovación a todas luces inviable. Situación ante la cual hemos propuesto dos estrategias diferencias en forma pero no en fondo: (1) Un impulso regenerador a través de la promoción inmobiliaria en “brownfield”, en la lógica del “property led,” donde “las áreas con edificaciones obsoletas, construcciones en ruinas y espacios urbanos abandonados se muestran como el objetivo físico idóneo para la puesta en marcha de medidas de reestructuración económica” (Gómez, 2007: 184), haciendo especial hincapié en la recuperación asociada a proyectos emblemáticos como el Guggenheim de Bilbao en Abandoibarra, vinculando, causa-efecto, la transformación física del espacio a la atracción de alta tecnología, ciencia y finanzas que irradian un impulso regenerador al conjunto de la comarca. Y, (2) un sistema de subvencionariado insostenible en el tiempo, de mucha menor envergadura, que concentra recursos económicos, administrativos y técnicos (estatales y supraestatales) sobre estas áreas vulnerables en “proyectos piloto”, de nuevo, en actuaciones aisladas sobre varios portales a la espera de un “efecto palanca” que impulse la regeneración urbana de las zonas colindantes al romper con lo que denominan el “ciclo de la pobreza” (Gregorio, 2021: 41). Más o menos acertadas, dos estrategias que entienden la regeneración de la ciudad consolidada como una consecuencia irradiada tras su actuar sin por ello tener que revisar el modelo de planeamiento, gestión o disciplina actual.

Sin embargo, el nuevo paradigma de la regeneración urbana, impulsado por una obsolescencia consolidada que en 20, 30 o 50 años dará muestra real de la situación que enfrentamos, insta a modificar nuestro modelo de gestión. Y siendo su modificación favorable a la reproducción ampliada del capital por abaratar la reproducción de la fuerza de trabajo elevando la tasa media de ganancia, he aquí la ventana de oportunidad a estudio que presentamos. Pues, dada la naturaleza particular de la propiedad-mercancía suelo, siendo la colectividad quien eleva el VRS por planeamiento, son múltiples las opciones de reforma que enfrentamos.

Aunque el capital ya se haya adaptado a un modelo contradictorio y especulativo mediante la triada del promotor-constructor-propietario posicionado sobre el territorio que acapara una triple plusvalía, ¿qué sentido tiene devolver a la colectividad el 15% y no el 40%, o el 100% del plusvalor del suelo? ¿Qué sentido tiene, en nuestra hipótesis, que al elevar la edificabilidad propuesta de 1 a 1,5 o 2m²(t)/m², los beneficios asciendan de 1,8 a 2,7 y 3,6 millones de euros y se recupere, no por tramos como en otros impuestos, sino en todos los casos un simple 15%? ¿Qué sentido tiene que las plusvalías se sepulten en el ámbito de ejecución concreto en proporcional equidistribución a la superficie aportada en calidad de terrateniente sin repercutir sobre el agujero negro de subvenciones que nos supone y nos supondrá la ciudad heredada?

El sentido es histórico y ya ha sido expuesto. Por lo que frente a los lobbies de presión y al capital asentado, será nuestra labor, más bien la del legislador, el desembarazarnos de los estamentos feudales que arrastra nuestra inercia. Entendiendo siempre que estas modificaciones favorables al capital no poseen el potencial de solucionar la cuestión de la vivienda, su tendencia monopolista, ni otros problemas referentes a la clase obrera, si bien “la especulación del suelo sí que desaparecería y las plusvalías generadas retornarían al conjunto social robusteciendo las finanzas públicas” (Roch, 1978: 87).

Entiéndase el presente artículo como una introducción al debate, cuya investigación comparada pormenorizaremos en próximos textos.

8. Referencias bibliográficas

- BASSOLS, M. (1996): «Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876). El ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107, pp. 19-51.
- BASSOLS, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1856)*, Madrid, Montecorvo.
- GARCÍA BELLIDO, J. (1995): «Plusvalías públicas y especulación privada. Análisis del mandato constitucional para participar en las primeras e impedir las segundas», *Catastro*, 23, pp. 22-42.
- GARCÍA BELLIDO, J. (1979): *Para comprender la ciudad. Claves sobre los procesos de producción de espacio*, Madrid, Nuestra Cultura.
- GÓMEZ, M. V. (2007): *La metamorfosis de la ciudad industrial. Glasgow y Bilbao: dos ciudades con un mismo recorrido*, Madrid, Talasa.
- GREGORIO, S. (2021): *Regeneración urbana con perspectiva de género en el marco de la Agenda Urbana Vasca Bultzatu 2050*, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- ROCH, F. (1979): *¿Especulación del suelo?*, Madrid, Nuestra Cultura.

El necesario encauzamiento del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica de planes territoriales y urbanísticos

José Ramón Baudet Naveros¹

Resumen

El concepto de plan a los efectos de la evaluación ambiental estratégica genera tensiones inevitables en su aplicación que merecen su reconsideración por el legislador estatal.

Abstract

Land and urban planning instruments for the purposes of strategic environmental assessment generates turns into high tension in its application that deserves a reconsideration by basic state law.

Palabras clave

Evaluación ambiental estratégica de planes y programas, legislación básica estatal.

Keywords

Strategic environmental assessment, land planning, urban planning, basic state laws.

1. La evolución del concepto de plan

1.1 *La directiva comunitaria*

La Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante, Directiva 2001/42) no contiene en sí misma un concepto de plan, sino que, mediante una tautología, repite en su enunciado al propio concepto, para luego añadirle dos requisitos acumulativos. Ha tenido que ser la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TSJUE) la que ha ido perfilando los contornos no siempre nítidos de este amplio concepto. En la más reciente de 9 de marzo de 2023 (asunto C-9/22), y recordando otras anteriores, el tribunal recuerda que el concepto de plan «comprende cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio

¹ Licenciado en Derecho. Jefe del Servicio Jurídico Administrativo de Planeamiento Urbanístico Occidental del Gobierno de Canarias. jbaunav@gobiernodecanarias.org.

ambiente»¹. Aún así, esta definición jurisprudencial sigue contando con conceptos jurídicos indeterminados cuya concreción repercute inevitablemente, y según la opción decantada, en la inclusión o no del concreto acto planificador en el ámbito de aplicación de la Directiva. Así, el concepto de “conjunto significativo de criterios y condiciones” no se relaciona inevitablemente con el establecimiento de un marco completo o integral, sino que también puede darse esa significación cuando la labor planificadora es solo parcial o concreta²; tampoco tiene que ver con la cantidad de criterios y condiciones, sino que depende más de su cualidad³; y el concepto de “proyecto”, que es un concepto autónomo del Derecho comunitario⁴, no se refiere a cualesquiera obras o intervenciones, sino a aquellas que modifiquen la realidad física del emplazamiento⁵. Por su parte, el sector de actividad correspondiente a la “ordenación del territorio” y la “utilización del suelo” no se limita a la división del territorio en zonas y la definición de las actividades permitidas en ellas, sino que tiene un sentido más amplio⁶, sin que pueda descartarse siquiera que un plan cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente o del paisaje entre dentro del ámbito de aplicación de la Directiva si estableciera normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de los proyectos⁷.

Partiendo de este concepto, la Directiva considera que en todos los planes que establezcan el marco para la autorización en el futuro de cualquier proyecto de los contemplados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante, Directiva 2011/92), en la medida en que «parecen tener (siempre) efectos significativos sobre el medio ambiente», la evaluación ambiental debe llevarse a cabo de manera sistemática⁸, como norma⁹: los del anexo I porque su autorización puede conllevar, de por sí, repercusiones considerables o notables¹⁰, mientras que las aparejadas a la autorización de los del anexo II, sin ser necesariamente importantes, podrían ser significativas^{11,12}. Y, fuera de estos casos, es decir, cuando el proyecto legitimado por el plan no es uno de los definidos en los anexos I y II de la Directiva 2011/92, los Estados miembros están obligados a determinar si el plan que le sirve de marco puede o no tener efectos significativos en el medio ambiente, para lo cual cada país puede utilizar una técnica casuística, tipológica o por umbrales, o ambas, según disponen los apartados 4 y 5 del artículo 3 de la Directiva 2001/42).

¹ Véanse sentencias de 11 de septiembre de 2012, asunto C-43/10; de 27 de octubre de 2016, asunto C-290/15; de 25 de junio de 2020, asunto C-24/19; o de 22 de febrero de 2022, asunto C-300/20.

² Sentencia del TSJUE de 27 de octubre de 2016, asunto C-290/15.

³ Sentencia del TSJUE de 11 de septiembre de 2012, asunto C-43/10.

⁴ Sentencia del TSJUE de 25 de junio de 2020, asunto C-24/19.

⁵ Sentencia del TSJUE de 9 de septiembre de 2020, asunto C-254/19.

⁶ Sentencia del TSJUE de 7 de junio de 2018, asunto C-671/16.

⁷ Sentencia del TSJUE de 22 de febrero de 2022, asunto C-300/20, apartado 74.

⁸ Sentencia del TSJUE de 22 de febrero de 2022, asunto C-300/20, apartado 47.

⁹ Considerando 10 de la Directiva 2001/42.

¹⁰ Considerandos 7 y 8 de la Directiva 2011/92.

¹¹ Considerando 9 de la Directiva 2011/92.

¹² A los efectos de esta exposición, no se abordará el supuesto de afección a los supuestos contemplados en la Directiva 92/43/CE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

1.2 *La transposición al derecho interno*

En el caso de España, la opción del legislador, en origen, parece clara, pues así lo afirma el párrafo 39 del preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, Ley 21/2013): «cada Estado miembro deberá realizar un análisis, bien caso a caso, bien mediante umbrales o bien combinando ambas técnicas, para determinar si tienen efectos significativos sobre el medio ambiente. Este análisis es lo que se ha denominado procedimiento de evaluación simplificado y si concluyese que el plan (...) tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, deberá realizarse una evaluación ordinaria.» En el mismo sentido, el Tribunal Supremo ha afirmado, partiendo de la previsión del artículo 22 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLS'15), que «conforme a la LEA la opción que confiere la norma comunitaria de poder excluir determinados planes (...) que, en principio, deben estar sujetos a la evaluación ambiental, se reconduce a la modalidad de la EAE simplificada, no a la exclusión total de la evaluación ambiental; de donde cabría concluir que, en nuestro Derecho interno, todos los instrumentos de ordenación territorial están sometidos a la EAE, bien sea ordinaria o simplificada.»¹³

Con estos mimbres, puede concluirse, en este primer estadio de análisis, que el legislador básico estatal rechazó la técnica tipológica o por umbrales, ante la imposibilidad de especificar tipos de planes que por sus características permitiesen afirmar que en ningún caso tendrían efectos significativos sobre el medio ambiente. Y así lo llegó a afirmar el Tribunal Constitucional cuando, con ocasión del enjuiciamiento de la Ley balear, no avaló como base de la exclusión autonómica de tipos de planes la opción del legislador comunitario, sino que, fijando el Estado «normas medioambientales que establezcan un estándar de protección, en principio, más elevado», afirmó rotundamente: «no es posible determinar a priori que todos los planes o sus modificaciones a las que se refiere el precepto impugnado puedan considerarse “beneficiosos o respetuosos con el medio ambiente”, y esa es, precisamente, la perspectiva que adopta la norma estatal, al exigir, como regla general, que este tipo de planes se sometan a evaluación ambiental estratégica»¹⁴.

1.3 *Enmiendas*

Sin embargo, este rechazo inicial a la técnica tipológica se vio pronto enmendado: primero, la legislación urbanística canaria afirmó que los estudios de detalle, por su escasa dimensión e impacto, están excluidos en todo caso del procedimiento de evaluación ambiental¹⁵; exclusión avalada por el Tribunal Constitucional, ya que si las determinaciones a que se acotan se constriñen a completar o adaptar las alineación, la rasante, el volumen, la ocupación, el retranqueo, la accesibilidad, la eficiencia energética o regular determinados aspectos y

¹³ Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2021, recurso de casación n.º 1006/2021, y 16 de marzo de 2022, recurso de casación n.º 95/2021.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 109/2017, de 21 de septiembre, recurso de inconstitucionalidad n.º 2540/2017, contra algunos preceptos de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears. Véase también la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 161/2019, de 21 de septiembre, recurso de inconstitucionalidad n.º 878/2019, contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.

¹⁵ Artículo 150.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante, Ley 4/2017).

características estéticas y compositivas de la urbanización o la edificación, y siempre en suelo urbano o urbanizable¹⁶, puede concluirse que son criterios o condiciones para la futura autorización de proyectos que, en ningún caso, podrán tener efectos significativos en el medio ambiente, dada la «escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental».¹⁷ Posteriormente, el Tribunal Constitucional llega a afirmar que los estudios de detalle, en la medida en que «no pueden concebirse per se como el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental conforme al anexo II de la Ley básica, ni susceptibles de tener efectos significativos en el medio ambiente»¹⁸ pueden ser expresamente excluidos del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

Posteriormente, la utilización de la técnica tipológica también se ha visto reforzada por la intervención del Tribunal Supremo. En la ya mencionada sentencia de 19 de julio de 2021, se afirma que la legislación autonómica está habilitada para completar la Directiva comunitaria «en lo que se refiere a la exigencia de la evaluación ambiental de tales instrumentos del planeamiento, dentro del ámbito que ya se había establecido en la normativa básica estatal, es decir, en la LEA»; pero, si no hay normativa autonómica en desarrollo de la legislación básica, «la única posibilidad de considerar que tales instrumentos de ordenación no tienen efectos significativos en el medio ambiente y, por tanto, quedar excluidos de la evaluación ambiental, es que caso por caso, como autoriza la Directiva, pueda determinarse así por el órgano con competencia en materia de medioambiente»; técnica casuística que es el procedimiento simplificado, según la propia Ley 21/2013 y sentencias citadas.

Y, finalmente, ha llegado a descartarse que la alteración de elementos del plan que no son propiamente determinaciones que se traduzcan en obras puedan ser consideradas como plan a efectos de la evaluación ambiental estratégica, tales como la modificación de los plazos de ejecución¹⁹ o la permuta entre viviendas libres y concertadas con respecto a las previstas²⁰.

2. El legislador básico frente al ordenamiento jurídico urbanístico del estado autonómico

2.1 *El ordenamiento jurídico urbanístico y el estado autonómico*

Es absolutamente preciso partir de la base irrefutable del Estado autonómico: en el sector material relativo a la “ordenación del territorio” y la “utilización del suelo”, contemplado en la Directiva 2001/42, nuestro país cuenta, al menos, con 17 subsectores normativos; más, si se tienen en cuenta las singularidades de Ceuta y Melilla²¹ o las peculiaridades de otras áreas que, en función del interés general preponderante o competencia subyacente, pueden

¹⁶ Artículo 150.2 y 3 de la Ley 4/2017.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 86/2019, de 20 de junio, recurso de inconstitucionalidad n.º 5049/2017, contra algunos preceptos de la Ley 4/2017.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 123/2021, de 3 de junio, cuestión de inconstitucionalidad n.º 1514/2020, contra algunos preceptos de la del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2022, recurso de casación n.º 95/2021.

²⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 12 de marzo de 2018, recurso contencioso administrativo n.º 114/2017.

²¹ Disposición adicional tercera del TRLS'15.

desplegar técnicas planificadoras con repercusión en aquellos sectores²². Ello explica el cauto planteamiento inicial de la Ley 21/2013: las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo²³, competencia que incluye la elección de las técnicas urbanísticas que se consideren precisas para su implementación, dentro de las cuales se encuentran, a su vez, los tipos de planes²⁴. Esto quiere decir que cada Comunidad Autónoma puede definir, rellenar de contenido y hasta denominar sus distintos instrumentos de ordenación, lo que en la práctica produce una amalgama de planes que hace difícil, por no decir imposible, un pronunciamiento unívoco sobre la total certeza de ausencia de efectos significativos en el medio ambiente para todo el territorio nacional.

2.2 El legislador estatal ante el estado de la cuestión

Y es que, ¿podría el legislador básico estatal extender a todo el territorio nacional la máxima de ausencia de cualquier efecto significativo en el medio ambiente de los estudios de detalle cuando en los casos enjuiciados de Canarias y Andalucía se limitan a suelo urbano o urbanizable²⁵, pero en otras Comunidades Autónomas pueden plantearse en cualquier clase de suelo, incluido por tanto el rústico²⁶? ¿Podría mantenerse tal afirmación cuando en algunas Comunidades Autónomas el ámbito y contenido del estudio de detalle puede no venir predeterminado por un plan jerárquicamente superior²⁷ sino formularse de manera autónoma²⁸? ¿Podría sostenerse la “nula capacidad innovadora” justificante de su exclusión del procedimiento de evaluación ambiental en los estudios de detalle de Castilla y León o en los estudios de detalle especiales de la ley cántabra²⁹? ¿Tendría el legislador básico que

²² *Ad exemplum*, la planificación portuaria, la aeroportuaria, la hidrológica, etc.

²³ Artículo 148.1.3ª de la Constitución Española.

²⁴ «(...) se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico», decía la exposición de motivos de la Ley 8/2007, de 20 de julio, del Suelo.

²⁵ Cfr. artículo 150.1 de la Ley canaria 4/2017. También artículo 139.1 de la Ley y 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; artículo 46.1 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Islas Baleares; o artículo 73.1 del Reglamento General de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, para la isla de Mallorca. En el caso de Andalucía, el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 123/2021 se basó en el artículo 15 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que limitaba los estudios de detalle a «áreas de suelos urbanos de ámbito reducido»; pero seis meses después de este pronunciamiento se aprobó la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, que admite estudios de detalle, también, en «en ámbitos de suelo rústico sometido a actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización» (artículo 94.1 del Reglamento General de la Ley 7/2021, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre). En Castilla y León, sólo se permiten en suelo urbano, ex artículos 33.3.a) y 45.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

²⁶ Cfr. artículo 73.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

²⁷ Cfr. artículo 73.1 del Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre; artículo 41.2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell; artículo 53.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

²⁸ Cfr. artículo 73.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

²⁹ Los artículos 134.2 y 135 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, establecen que los estudios de detalle deben establecer la completa ordenación detallada de sectores de suelo urbano no consolidado que aún no la tengan, o modificar la previamente establecida. Por su parte, el artículo 82.3 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria permite

extender su análisis en pro de la inclusión en el derecho positivo de un pronunciamiento sobre los estudios de implantación de Asturias³⁰, los estudios de ordenación de Andalucía³¹, las delimitaciones del suelo de núcleo rural de Galicia³² o de las áreas de desarrollo rural de Cantabria³³? ¿Cómo determinar en abstracto si los planes especiales pueden tener o no efectos significativos sobre el medio ambiente si los de reforma interior en Castilla y León³⁴ o los de actuación urbana de Navarra³⁵ pueden reclasificar y recategorizar suelo, los de complejos e instalaciones turísticas de Murcia pueden plantearse en suelo no urbanizable³⁶ mientras que los de ordenación o renovación urbana del País Vasco³⁷ o los de reforma interior de La Rioja³⁸ se limitan al suelo urbano? Y todas estas cuestiones referidas al instrumento arquetipo del último estadio del proceso planificador: cabe imaginar la complejidad cuando se abordan otros más complejos por su capacidad innovadora.

Esta heterogeneidad explica que el legislador básico no pudiera afrontar la técnica tipológica, por tipos de planes, que le concede la Directiva 2001/42; pero su reacción, remitiendo la técnica casuística única y exclusivamente al procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, adolece de cierta ligereza al dejar fuera de la ecuación tanto a aquellos instrumentos que, siendo formalmente planes, no contienen determinaciones que sean marco para la autorización de una actuación definible como proyecto en términos de derecho comunitario, como a aquellas decisiones de planificación no subsumibles en el concepto de plan en los términos entendidos por el TSJUE; así como al vedar a las autoridades autonómicas la posibilidad de determinar, previa ponderación con los criterios del anexo II de la Directiva 2001/42, que haya planes de su competencia exclusiva que carezcan en todo caso de efectos con significación posible.

Nótese que el artículo 3.5 de la Directiva 2001/42 dispone dos momentos o fases: la primera consiste en determinar si un plan puede tener efectos significativos, y para ello exige tener en cuenta los criterios contenidos en su anexo II; si de esa ponderación se llega a la conclusión de que el plan puede tener efectos significativos en el medio ambiente, entonces se entra en una segunda fase, en la que el artículo 3.1 de la Directiva 2001/42 obliga a realizar una evaluación medioambiental, la cual consiste, según su artículo 5, en elaborar un

a los estudios de detalle establecer la ordenación de una unidad de actuación cuando ésta no viniera definida por el planeamiento urbanístico, pudiendo diseñar, en su caso, la apertura de nuevos viales públicos, espacios libres y equipamientos; y cuando la ordenación sí viniera definida por el planeamiento urbanístico, pueden completarla o modificarla incluso alterando el diseño y situación de los espacios libres y equipamientos; los viales públicos de nueva creación; la ordenación de las edificaciones y sus alturas; la densidad y el índice de ocupación del suelo. En este caso, el artículo 26.bis de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, introducido por la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, establece en su apartado 2.e) que estos estudios de detalle especiales se someten al procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada.

³⁰ Artículo 71 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004.

³¹ Artículo 69 de la Ley de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

³² Artículo 78 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

³³ Artículo 86, en relación con el 105, de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

³⁴ Artículo 49.3.a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

³⁵ Artículo 61.3 del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio.

³⁶ Artículo 138.2 de la Ley y 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

³⁷ Artículos 70 y 71 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

³⁸ Artículo 78.2.c) de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

informe medioambiental «en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan (...), así como unas alternativas razonables» y «la información que se considere razonablemente necesaria»; y es el «proyecto de plan» junto con su «informe medioambiental» el que se pone a disposición de las autoridades y público interesado, conforme su artículo 6. En cambio, la Ley 21/2013 pervierte este proceso al exigir siempre la identificación de los efectos ambientales previsibles y las alternativas razonables, junto con otra información pertinente, y su sometimiento a consulta y participación pública, en la primera fase, es decir, en el momento de determinar si el plan en cuestión puede tener efectos significativos (artículos 29 y 30), no en la segunda fase. De esta manera, la Ley 21/2013 exige siempre una suerte de informe medioambiental para determinar si el plan puede tener efectos significativos, cuando en realidad el informe medioambiental sólo es exigido por la Directiva cuando ya se ha constatado que el plan puede tener efectos significativos. De esta forma, gana la eficacia en contra de la eficiencia: se garantiza que ningún plan con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente no lleve a cabo su correspondiente evaluación medioambiental a costa de incrementar la carga administrativa en una fase procedimental previa aún a pesar de que, ab initio, la aplicación de los criterios del anexo II a un concreto plan permitan descartar, con total certeza, cualquier efecto significativo en el medio ambiente. En cierta forma, esta llamada de atención ya se ha efectuado por parte del Consejo de Estado en el apartado VI de su dictamen n.º 1783/2022, de 15 de diciembre, respecto al proyecto de modificación de los anexos I y II de la Ley 21/2013, y que, mutatis mutandis, resulta aplicable, también, al vasto espectro de planes que, al menos, tendrán que celebrar el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada: «El incremento del número de procedimientos que habrá de tramitarse puede dar lugar a que los medios con los que cuentan las Administraciones sean insuficientes para resolver esos procedimientos y redundar en una demora en la evaluación ambiental que se traduzca, a su vez, en una merma en la agilidad de los proyectos (algunos ellos - sic. - de carácter estratégico desde el punto de vista económico y social).»

2.3 *El ordenamiento jurídico ambiental autonómico*

Para relajar la tensión subyacente en los contornos del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica, algunas legislaciones autonómicas han optado por inventivas no exentas de los debidos asideros jurídicos. El artículo 5.3 de la Ley 7/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla - La Mancha estableció en su redacción originaria que algunas modificaciones de planes no requerirían ningún procedimiento de evaluación ambiental estratégica al considerarse, ex lege, que no constituyen una modificación menor en los términos de la Ley 21/2013; pero al quedar el objeto de exclusión tan amplia y vagamente definido, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha correspondiente³⁹ adoptó el acuerdo de suprimir este apartado⁴⁰.

El artículo 12.5 del Texto Refundido de la Ley de evaluación ambiental de las Illes Balears, aprobado por Decreto Legislativo 1/2020, de 28 de agosto, entrega al órgano sustantivo la posibilidad de valorar que un plan o su modificación no está incluido en ninguno de los supuestos en los que se exige evaluación ambiental estratégica, excluyéndola de tal técnica mediante un informe técnico que quedará en el expediente; pero la sentencia del Tribunal

³⁹ BOE n.º 332, de 22 de diciembre de 2020.

⁴⁰ Lo cual tuvo lugar mediante Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación.

Supremo de 19 de julio de 2021 pugna con esta opción al considerar al competente al órgano ambiental, no al sustantivo.

El vigente artículo 40.4 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, no sólo excluye a los estudios de detalle de evaluación ambiental estratégica, sino también a los instrumentos complementarios, entre los que se encuentran las ordenanzas de edificación y urbanización y las normas directoras. Según el artículo 73.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, las ordenanzas tienen por objeto establecer «condiciones de edificación y urbanización», por lo que, en abstracto, podrían suponer un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos en todo el término municipal, por lo que no resultaría extraño alcanzar supuestos de duda sobre sus posibles efectos significativos en el medio ambiente, al menos reconducibles al procedimiento simplificado⁴¹.

3. La problemática resultante de la modificación de los anexos

A todo lo anterior, se añade la reciente modificación de los anexos de la Ley 21/2013 por el Real Decreto 445/2023, de 13 de junio. Los anexos ahora vigentes han optado por reproducir la terminología resultante de la traducción del texto de la Directiva al español, pero, como se ha expuesto ut supra, los conceptos jurídicos del derecho comunitario son autónomos, independientes de los de los Estados miembros. Antes, el apartado b) del grupo 7 del anexo II sometía a evaluación de impacto ambiental simplificada los «Proyectos situados fuera de áreas urbanizadas de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos y que en superficie ocupen más de 1 ha», concepto que había sido interpretado, por ejemplo, por el Tribunal Constitucional en la ya mencionada sentencia n.º 123/2021 como «los proyectos de urbanización que permitan la transformación del suelo rural en suelo urbanizado»⁴². Pero tras la modificación normativa el supuesto es más genérico, refiriéndose a «Proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos». Esta expresión incluye, sin duda, la posibilidad de proyectos de urbanización en zonas ya urbanizadas o proyectos de reurbanización, pues «el Tribunal de Justicia ya ha rechazado la tesis según la cual, en las zonas urbanas, el impacto ambiental de los proyectos de urbanización es prácticamente inexistente y se ha referido a este respecto a los criterios relativos a las zonas de gran densidad demográfica, así como a los paisajes con significación histórica, cultural o arqueológica»⁴³. En consecuencia, un proyecto de reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado también debe entenderse sometido a evaluación de impacto, con la problemática asociada a sus límites: ¿cuándo unas obras de urbanización dejan de ser complementarias⁴⁴? Un acto o uso de interés público o social, que contribuya a la ordenación y el desarrollo rural o que haya de emplazarse en el medio rural, ¿debe someterse a evaluación de impacto ambiental cuando lleve aparejada obras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables con las redes generales de servicios⁴⁵? En estos casos, no procede posponer al momento de la autorización del proyecto el pronunciamiento sobre si se encuentra o no incluido en el anexo II, pues el plan que haya sido marco

⁴¹ Tómese como ejemplo el caso enjuiciado en la sentencia del TSJUE de 7 de junio de 2018, asunto C-671/16.

⁴² Fundamento jurídico cuarto *in fine* de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 123/2021.

⁴³ Sentencia del TSJUE de 25 de mayo de 2023, asunto C-575/21.

⁴⁴ Artículo 7.1.a)2) en relación con el 7.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁴⁵ Artículo 13.1 en relación con el 16.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

para su autorización debe conocerlo de antemano para someterlo o no al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria.

4. Propuestas de *lege ferenda*

Por todo ello, y en recolección de la ya ingente producción jurisprudencial del TSJUE, la conclusión de esta evolución analítica permite llamar la atención al legislador básico para que no atienda sólo a su modificación en los supuestos de discrepancias por incumplimiento promovidas por la Comisión Europea, sino también para adaptar la singularidad de la competencia sobre la ordenación del territorio y la utilización del suelo en nuestro Estado autonómico a la verdadera concepción comunitaria de plan. A estos efectos, se propone que la Ley 21/2013 adopte el concepto de plan y proyecto en los términos definidos por la citada jurisprudencia, así como que no reconduzca en exclusiva el análisis casuístico de la Directiva 2001/42 al procedimiento simplificado, sino que admita la posibilidad de que el órgano ambiental pueda pronunciarse con carácter previo a su tramitación sobre si un concreto instrumento o su modificación es concebido como plan a sus efectos, incluyendo la eventual inclusión del proyecto al que le otorgue marco en alguno de los supuestos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Y en cuanto a las legislaciones autonómicas, se propone el abordaje del análisis casuístico previamente abierto por el legislador básico, no por tipos de planes, sino por determinaciones urbanísticas, tomando como referencia la experiencia acumulada en los estudios de detalle: la compleción o adaptación de una alineación o una rasante, entendida en un suelo urbano consolidado, es entendible que no produzca efectos significativos sobre el medio ambiente, en ningún caso, dada su nula capacidad innovadora; pero queda abierta la duda sobre una modificación de tal alineación que se pueda producir a través del mismo instrumento en un asentamiento poblacional en el medio rural con un alto índice de factores ambientales potencialmente afectables. En sentido contrario, carece de sentido que la compleción o adaptación de una alineación o una rasante en un suelo urbano consolidado realizada a través de un estudio de detalle no se someta a evaluación ambiental estratégica, pero cuando el ajuste excede estos límites y se convierte en una alteración de la alineación o la rasante, tenga que tramitarse por una modificación de planeamiento que entonces sí, exclusivamente por su nomenclatura, se vea forzada a tal tramitación aún a pesar de que un pronunciamiento previo en el sentido indicado habría llegado a la misma conclusión.

Planificación y gestión del territorio: aportaciones desde las buenas prácticas de gobernanza en las comunidades indígenas del Sur de Colombia*

Diana Ximena Tutistar-Rosero¹

Resumen

El marco normativo colombiano e internacional estipula instrumentos legales para reconocer los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y sus organizaciones políticas y sociales, afianzando la defensa y protección de las comunidades y sus territorios. En la ponencia, después de presentar el marco normativo de las comunidades indígenas y definir las características territoriales y el contexto de estudio, presenta dos herramientas de buenas prácticas de gobernanza en las comunidades indígenas del sur del país, específicamente en el resguardo indígena de Guachavés, ubicado en la parte central del departamento de Nariño - Colombia. Destaca dos instrumentos de planificación territorial participativa de ámbito subnacional e indígena, por un lado, el Plan de Vida dentro una planificación prospectiva y por otro lado, el Mandato Minero, cuyo propósito es conservar el territorio y hacer de la minería una actividad rentable social, económica y ambientalmente sostenible. Entre las conclusiones se señala que, si bien existe un marco normativo nacional e internacional, no existen suficientes garantías para el desarrollo de la autonomía y las competencias de las comunidades indígenas en Colombia. El afianzamiento de la identidad indígena, la recuperación de la memoria, la resiliencia de las comunidades, junto a las iniciativas de transformación territorial impulsadas por las autoridades de gobierno propio, se constituyen en bases fundamentales para concebir nuevas formas de gobernanza, de planificación y de ordenamiento territorial.

Abstract

Both, the Colombian and international regulatory frameworks, stipulate legal instruments to recognize the fundamental rights of indigenous peoples, and their political and social organizations, strengthening the defense and protection of communities and their territories. In this paper, after presenting the regulatory framework of the indigenous communities and defining the territorial characteristics and the study context, two tools for good governance practices are presented, focused on the indigenous communities of the south of the country, specifically in the Guachavés indigenous reservation, located in the central part of the department of Nariño - Colombia. Two instruments of participatory territorial planning of subnational and indigenous scope stand out, on the one hand, the Life Plan within prospective planning and on the other hand, the Mining Mandate, whose purpose is to preserve the territory and make mining a profitable social activity, economically and environmentally sustainable.

¹ Socióloga, Doctoranda en Desarrollo local y Cooperación Internacional, Universitat de Valencia, colaboradora del grupo de investigación Gobierno y Desarrollo Local Sostenible, Universitat de Valencia, dianatutistar@gmail.com

* Este trabajo se realiza en el marco del proyecto PID2021-128356NB-I00 "PROPUESTA DE DISEÑO INSTITUCIONAL Y COMUNITARIO PARA UNA ORDENACION DEL TERRITORIO INTEGRAL EN LA TRANSICION HACIA UNA ECONOMIA SOSTENIBLE", del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, cofinanciado por el FEDER.

Among the conclusions, it is pointed out that, although there is a national and international regulatory framework, there are not enough guarantees for the development of the autonomy and competencies of the indigenous communities in Colombia. The consolidation of the indigenous identity, the recovery of memory, the resilience of the communities, along with the initiatives of territorial transformation promoted by the authorities of their own government, constitute fundamental bases to conceive new forms of governance, planning and territorial ordering.

Palabras clave

Planificación Territorial; Gobernanza; Buenas Prácticas; Comunidades Indígenas; Colombia.

Keywords

Spatial Planning; Governance; Good Practices; Indigenous Communities; Colombia.

1. Definición y marco normativo de las comunidades indígenas en Colombia

Con la Constitución Nacional de 1991 en Colombia (C.P.), los pueblos indígenas y sus organizaciones políticas y sociales adquieren el reconocimiento de sus derechos fundamentales. En el Decreto 2164 de 1995 se define a los resguardos indígenas como: “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna, por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio” (Ministerio de Agricultura, 1995, Decreto 2164, Art. 21.). Así mismo, existe un reconocimiento constitucional de la propiedad colectiva del resguardo, posicionando al territorio como la base de la subsistencia de los pueblos, de su cultura y su cosmovisión, declarando que las tierras de resguardo son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (C.P., 1991, Art. 63). Por su parte, la propiedad de los recursos naturales no renovables en los resguardos no es de los indígenas: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” (C.P., 1991, Art. 332).

Igualmente, existe la jurisdicción indígena establecida en la Constitución: “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional” (C.P., 1991, art. 246). Por su parte, la Corte Constitucional (Sentencia C-139/96), define cuatro elementos centrales para el ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI):

- 1) La existencia de autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas.
- 2) La potestad de establecer normas y procedimientos propios.
- 3) La sujeción de dicha jurisdicción y normas a la Constitución y la ley.
- 4) La competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional.

Según la misma sentencia, “los dos primeros elementos conforman el núcleo de autonomía otorgado a las comunidades indígenas -que se extiende no sólo al ámbito jurisdiccional sino también al legislativo, en cuanto incluye la posibilidad de creación de “normas y procedimientos”-, mientras que los dos segundos constituyen los mecanismos de integración de los ordenamientos jurídicos indígenas dentro del contexto del ordenamiento nacional” (Sentencia C-139/96).

Respecto a la organización territorial, el título XI de la C.P. sienta las bases para el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas. Otorgando los siguientes derechos:

- “1. Gobernarse por autoridades propias;
2. Ejercer las competencias que les correspondan;
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
4. Participar en las rentas nacionales” (C.P., 1991, art. 287).

Según los mandatos constitucionales, la conformación de las entidades territoriales indígenas, así como las relaciones y la coordinación de estas entidades, quedó supeditado a la existencia y regulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (C.P., 1991, art. 329). No obstante, la actual Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454/2011), no estipula la estructura ni el contenido para el desarrollo de las entidades territoriales indígenas, señalando en un párrafo que queda pendiente a la presentación del proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a su conformación. En consecuencia, pese a los decretos establecidos, se reconoce que “existe una omisión legislativa absoluta en relación con la creación de los Territorios Indígenas” (Decreto 1953/2014).

Existen instrumentos jurídicos importantes con los que cuentan las comunidades para defender su territorio y salvaguardar sus intereses, tales como la Consulta Previa (Decreto 1320/1998, Decreto 2353/2019), siendo un derecho fundamental y colectivo que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman decisiones o se realizan proyectos que les afecte directamente. Sin embargo, este mecanismo de consulta previa no siempre se lleva a cabo dentro de los territorios indígenas.

Adicionalmente, mediante la Ley 21 de 1991, Colombia aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la cual hace énfasis en los derechos de los pueblos indígenas. Con la ratificación del convenio, el Estado se compromete a la adecuación de la legislación nacional necesaria para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas, que incluyen entre otros asuntos, el mejoramiento de las condiciones de vida, de trabajo, educación y salud.

Por el tema que se aborda en el texto que precede esta ponencia, relacionado con el Mandato Minero como un mecanismo de buenas prácticas, vale la pena mencionar la Ley 685 del 2001, del código de minas, que establece que los indígenas obtienen un derecho privilegiado: “las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena (art. 124). Además, en esta misma ley, el Capítulo XIV hace referencia a los grupos étnicos, en donde se estipula que la explotación en los territorios no deben deteriorar los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos (art 121); se establecen las zonas mineras indígenas (art.122); así como la autoridad para señalar los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones por tener especial significado cultural, social y económico para la comunidad -Áreas indígenas restringida- (art. 127) (Ley 685/2001, art. 121 a 136).

En este marco normativo, se señala que la implicación de las comunidades en la Corporación Legislativa debe ser activa a la hora de establecer las competencias para el desarrollo de las comunidades indígenas, destacando el valor que se otorga a la tierra, el arraigo y las relaciones que estas comunidades establecen con el territorio. Finalmente, es de destacar que el reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas ha sido producto de una larga trayectoria de reivindicación y lucha por la identidad y la diversidad cultural en el país por parte de las organizaciones indígenas que han hecho resistencia en sus propios territorios.

2. Características territoriales

2.1 Contexto geográfico

El contexto territorial para realizar el análisis de buenas prácticas de gobernanza en las comunidades indígenas del sur de Colombia se delimita específicamente en el resguardo indígena de Guachavés. Siendo un ente territorial de carácter especial, este resguardo pertenece a la etnia de los Pastos¹ y se asienta en el municipio de Santacruz, ubicado en la parte del central del departamento de Nariño, sobre la Cordillera Occidental en el sur de Colombia (ver figura 1).

El municipio de Santacruz cuenta con una superficie total de 555 Km² (DNP, 2022), que “representan el 1,6% del total de superficie del departamento de Nariño” (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2020: 26). Guachavés es la cabecera municipal, a una altitud de 2.600 msnm y con una temperatura promedio anual de 18 °C. (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2020); se encuentra a una distancia de 108 km de Pasto, capital del departamento de Nariño. Respecto a la división político-administrativa en el área urbana se compone por 7 barrios (11,7 hectáreas) y en el área rural 54 veredas agrupadas en nueve corregimientos, donde además habitan dos resguardos indígenas: El sande y Guachavés.

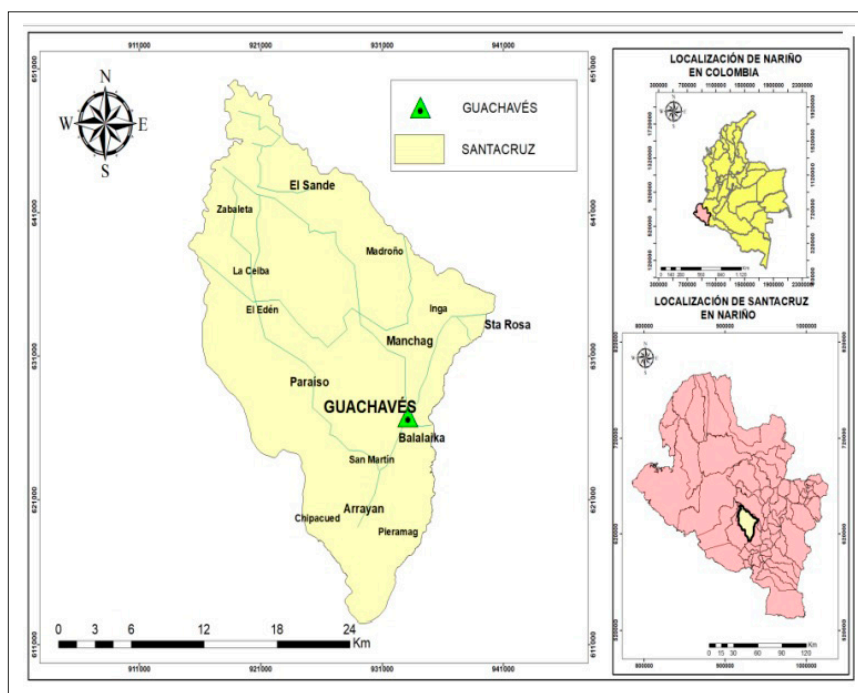


Figura 1. Resguardo Indígena de Guachavés en el Municipio de Santacruz, departamento de Nariño, sur de Colombia. Fuente: Alcaldía Municipal de Santacruz (2020: 26). Adaptado de IGAC (2018)

¹ Según la Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pasto (s/f: 18). Los pastos se asientan en el suroccidente del departamento de Nariño, cubriendo un área aproximada de 121.218 hectáreas, dividida en 4 subregiones que agrupan a 16 municipios del departamento de Nariño. Pertenecen 19 resguardos y 5 cabildos indígenas con una población de aproximadamente 150.000 habitantes que constituyen 25.878 familias.

Por su parte, el resguardo Indígena de Guachavés es un territorio ancestral que “data desde antes de 1772, según lo demuestra el amparo de tierras de Julio 12 de 1772, proveniente de la Real Providencia de su Majestad en cabeza del cacique Don Francisco Ipuján” (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2016: 116). El resguardo, surgido en la época de la colonia, es una porción de territorio a favor de una comunidad o un pueblo indígena que le otorga la propiedad colectiva (Resguardo Indígena de Guachavés, s/f: 24). El área aproximada del resguardo es de 44.000 hectáreas y ocupa jurisdiccionalmente el mismo espacio territorial del municipio de Santacruz (ver figura 1)

2.2 Contexto demográfico

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia - DANE (2022), se estima que la proyección poblacional del municipio de Santacruz para el año 2022 es de 11.086 habitantes (0,68 % de población total del departamento de Nariño). De estos, el 50,3% son hombres (5.580 hab.) y el 49,7% son mujeres (5.506 hab.). Por su parte, el 81,41% de la población total corresponde a la población étnica radicada en el municipio de Santacruz, esto es 8.789 habitantes, de los cuales 8781 son de población indígena: (81,34 %).

El municipio presenta así un carácter eminentemente indígena, según el censo del libro de empadronamiento (2019), el resguardo indígena está conformado por 8373 indígenas y 4097 familias, asentadas en 7 corregimientos del municipio de Santacruz, siendo en su mayoría pobladores del casco urbano que pertenece al corregimiento especial de Guachavés (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2020: 30).

En relación con la distribución espacial para el año 2022, el 86% (9.555 hab.) se ubica en el sector rural y el 14% (1.531 habitantes) el área urbana (DANE, 2022), presentando una densidad poblacional de 19,97 hab/km² (DNP, 2022). Densidad que disminuye en las zonas rurales, que, al presentar una topografía compleja, “en su mayoría terrenos pendientes, se constituye como un factor que limita el desarrollo urbanístico” (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2020: 28).

2.3 Contexto socioeconómico

El carácter mayoritariamente rural está relacionado con los porcentajes del valor agregado por ramas de actividad económica, donde el sector primario concentra el 23,34%, seguido por el sector secundario con 9,77% y mayoritariamente, el sector terciario con un 66,99% (DNP, 2022). La gran diversidad de climas que van “desde el páramo hasta clima tropical húmedo permite la implementación de una gran variedad de cultivos” (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2016: 92). Sin embargo, según la administración municipal, existen grandes debilidades que no han permitido la consolidación del sector agropecuario, relacionado con factores como la existencia de minifundios; la falta de capital de trabajo necesario para implementar la comercialización de los cultivos para ir más allá del autoconsumo; la calidad de los suelos originado por las altas pendientes; los altos costos de insumos agropecuarios; los bajos índices de asociaciones productoras, entre otros. (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2016).

Adicionalmente, la explotación minera ha desempeñado un papel importante en el entorno económico y social del municipio, constituyéndose como un potencial significativo en el mejoramiento de los ingresos de las poblaciones (Barahona, 2007). Así, la minería artesanal y en

pequeña escala (MAPE)², sigue siendo una actividad rentable y socialmente arraigada, que, a través del fomento adecuado de políticas efectivas de formalización y desarrollo sostenible, puede constituirse como un motor de desarrollo en la región (Pantoja y Pantoja, 2016).

Por su parte, al ser un paso estratégico para la zona montañosa de Nariño, se han presentado una serie de acontecimientos violentos propios del conflicto armado que ha atravesado el país y que se incrementaron en la zona a partir de la década de los años de 1990 y 2000. Junto con los municipios de Samaniego y Provincia, Santacruz integra la subregión de Abades, una región que presenta en su historia la existencia de acciones violentas, debido a la alta intensidad de operativos de unidades del Ejército y la Policía Nacional y la presencia y disputas territoriales de distintos grupos armados ilegales como el Ejército de Liberación Nacional - ELN; las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC-EP y grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia- AUC. El incremento de víctimas y accidentes violentos “ha representado un aumento del 3400%, en el período 2002-2008” (PNUD, 2010: 60). Además, según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entre 1984 a 2017, un total de 4332 personas han sido desplazadas expulsadas del territorio, frente a las 1.223 personas que fueron desplazadas recibidas (DNP, 2022).

3. Herramientas innovadoras, prácticas y mecanismos: un aporte desde el resguardo indígena de Guachavés

A continuación, en los siguientes epígrafes de este apartado, se destacan dos elementos constitutivos de buenas prácticas de gobernanza en el territorio indígena del resguardo de Guachaves, por un lado, el Plan de Vida y, por otro lado, el Mandato Minero. Siendo dos de las principales herramientas que han sido fruto de procesos de planificación territorial participativa.

Ambas iniciativas han sido surgidas desde las propias comunidades, en cabeza y liderazgo de La Honorable Corporación o Cabildo indígena, que es la organización más importante que representa el gobierno de esta comunidad. En la constitución Política de Colombia el Cabildo se constituye como un mecanismo de participación ciudadana (C.P., 1991, art. 103). Sin embargo, para las comunidades del resguardo, es una institución indígena que les da la facultad de administrar el territorio y los habitantes que lo habitan, por lo tanto, se constituye como la máxima autoridad, siendo los representantes y voceros para ejercer la autoridad, la autonomía y la justicia en favor de sus comunidades³.

Desde el posicionamiento del Cabildo, se busca recuperar y fortalecer en el resguardo una de las prácticas heredadas de los antepasados denominadas “vivir” o mingas, que se constituyen como espacios de trabajo voluntario y comunitario cuyo fin es un beneficio social y colectivo. Las mingas de pensamiento, como son denominadas por las comunidades indígenas, son un espacio de participación abierto que permite debatir y consensuar frente a sus demandas sociales y las propuestas propias de su desarrollo territorial, en palabras de los indígenas, son

² La MAPE “entendida en un sentido amplio como toda actividad de explotación minera con escasa tecnificación, uso intensivo de mano de obra no calificada y bajos márgenes de producción por yacimiento” (Hentschel et al., 2002; Defensoría del Pueblo, 2010 citados en Pantoja y Pantoja, 2016: 148).

³ El cabildo está conformado por los siguientes cargos: gobernador principal (1) y suplente (1), ocho (8) alguaciles, ocho (8) regidores, secretaría (1) y auxiliar (1), elegidos por la comunidad para un período de un año con derecho a reelección. Para la elección del Cabildo están facultados para votar las personas mayores de Dieciocho (18) años, debidamente inscritas en el libro de empadronamiento (Resguardo Indígena de Guachavés, s/f: 16). Las elecciones (voto abierto) “se realizan en el mes de diciembre, para ejercer los cargos a partir de enero de cada año” (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2016: 35).

el espacio donde acuden las comunidades que han sido convocadas en diferentes lugares del territorio, con el fin de: “analizar los graves problemas sociales, económicos, ambientales y culturales que están viviendo nuestras comunidades” (Mandato Minero, s/f: 1). Con las Mingas se busca aumentar la identidad cultural y territorial, así como fortalecer el compromiso en la generación de políticas para la conservación, protección y ordenamiento de su territorio.

3.1 *Plan de vida: aportes para una planificación y gestión estratégica en el territorio*

Una de las principales iniciativas de planeación participativa que se vienen desarrollando es la construcción del Plan de Vida. A partir de la primera década del siglo XXI, bajo el liderazgo del cabildo indígena y con el apoyo financiero de fondos externos, en este caso de cooperación internacional, el resguardo indígena adelantó la elaboración del plan. En el proceso intervinieron no sólo los integrantes del cabildo como la autoridad de gobierno, sino también la asociación de cabildos y autoridades tradicionales del nudo de los Pastos-Shaquiñan y la comunidad en general, que, organizada en comités, se constituyó como el principal referente en la construcción y consolidación del Plan de Vida.

Cabe señalar que, las dinámicas territoriales que dinamizan el entorno político, social, económico y cultural del resguardo se caracterizan por una fragilidad de la identidad como pueblo indígena; una desarticulación del tejido social, debido a las situaciones de conflicto armado y la violencia en el territorio; una crisis social marcada por la pobreza y la desigualdad; y una crisis ambiental y sanitaria, producto del mal uso de los recursos. Unas situaciones que se constituyen en los motivos y razones suficientes para que, fundamentados en la autonomía, se construya el Plan de Vida en el territorio. Según el resguardo indígena, es necesario que: “la comunidad y la autoridad propia del resguardo de Guachavés, haga uso de las facultades autónomas de gobernarse y planear la vida del territorio” (Resguardo Indígena de Guachavés, s/f: 3).

Para el resguardo, los procesos se deben realizar desde adentro, en sus palabras: “no es construido por expertos de afuera, con un pensamiento y sentir blanco y en un escritorio u oficina, porque de esta manera no sería Plan de Vida, sería otra cosa, tal vez un plan de desarrollo como los que construyen las instituciones del Estado” (Resguardo Indígena de Guachavés, s/f: 13). Desde las aportaciones de metodologías participativas y distintas referentes y experiencias de otras comunidades indígenas, especialmente del pueblo de los Pastos (ver figura 2), se consolidó una ruta y unos componentes temáticos y metodológicos. Así, el proceso de construcción del Plan de Vida comenzó a partir de la comprensión de su significado, mediante el desarrollo de un proceso de recuperación de la memoria.

En el plan de vida, el resguardo indígena plantea como objetivo “contribuir en el desarrollo propio de la comunidad indígena de Guachavés-Pueblo de los Pastos, desde su cultura, su identidad, su autonomía, su territorio, de manera que puedan pervivir en el tiempo y el espacio como cultura originaria”. Para lograrlo se plantean 4 líneas estratégicas (Resguardo Indígena de Guachavés, s/f: 10):

- Definir políticas de vida acordes a los principios de existencia y respeto por el territorio como cultura originaria.
- Construir de manera participativa el camino para andar y preservar a la comunidad indígena.
- Gestar un proceso de reivindicación cultural, ambiental y productivo, que garantice la sostenibilidad y responda a las necesidades de mantener y regenerar la vida.

- Construir una ruta de trabajo de la comunidad, las autoridades propias, las autoridades estatales y organizaciones no gubernamentales, para la adecuada gestión y articulación de esfuerzos, acciones y recursos, que propendan por el fortalecimiento de la comunidad indígena.

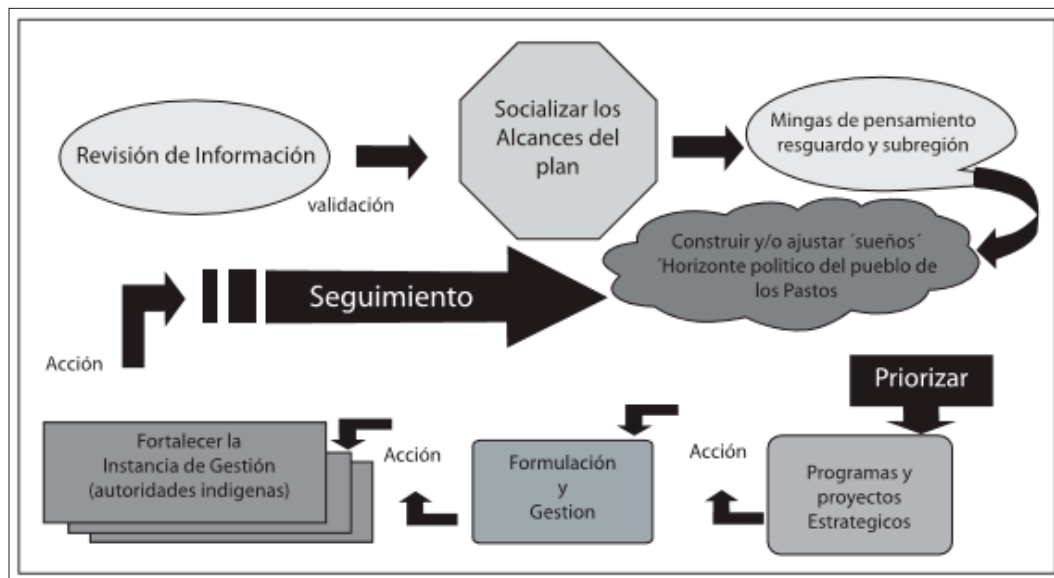


Figura 2. Ruta metodológica del Plan de Acción del Pueblo de los Pastos, Nariño. Fuente: Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de Los Pastos (s/f: 12).

Uno de los componentes principales en la construcción del Plan de Vida es la participación, así, la comunidad indígena, en cabeza del Cabildo como autoridad de gobierno, abrió un proceso de convocatoria abierta para participar y ser parte de los seis comités de trabajo: 1) Territorio y ambiente; 2) Producción, economía y soberanía alimentaria; 3) Cultura y educación; 4) Medicina ancestral; 5) Organización, Gobierno y Justicia propia; 6) Género y familia. Partiendo de una visión integral del territorio, se definen los contenidos en cada componente temático, así como los fundamentos y principios de funcionamiento en cada comité. Es de destacar que, dentro del comité de Territorio, se realizaron “recorridos al resguardo para “re-conocer” el territorio, observar el estado actual y construir mapas participativos sobre el uso del suelo, la ubicación y estado de los lugares sagrados, la infraestructura, la propuesta de zonificación u ordenamiento del uso del suelo” (Resguardo Indígena de Guachavés, s/f: 12)

Por su parte, para mantener la coherencia del plan, se analizaron distintos documentos, acciones, programas y proyectos que se adelantan en la región del nudo de los pastos y en específico en el resguardo indígena, para encontrar, tal y como lo manifiestan: “coincidencias y discrepancias en las políticas y acciones formuladas”. De ahí que el Plan de Vida se constituye también como un documento que fundamenta la investigación, la gestión y la ejecución de las políticas, los programas y proyectos, tomando como base el consenso, los acuerdos y las propuestas que las propias comunidades aportaron en las plenarias participativas y las denominadas “mingas del pensamiento”.

En definitiva, el Plan de Vida es una hoja de ruta que permite a la comunidad indígena reconocer sus dinámicas territoriales, analizando el pasado, presente y el futuro que esperan, concibiendo sus propios procesos de desarrollo, no sólo para la supervivencia como pueblo originario sino también para la conservación de sus territorios, entendiendo la dualidad, la

reciprocidad, la integralidad y la interdependencia. Los ejes que se concretan en el plan, que guardan relación directa con los seis comités de trabajo, vienen definidos conceptualmente desde sus propias cosmovisiones, presentando un análisis del contexto y la identificación de sus problemáticas (Resguardo Indígena de Guachavés, s/f). Así mismo, por cada componente se presentan las propuestas de acción, los programas y proyectos que deberían ser implementados de manera gradual y progresiva, de tal manera que permitan ser evaluados permanentemente, considerando los resultados e impactos generados, no sólo sobre las comunidades sino también a nivel territorial.

La formulación de estrategias de desarrollo basada en el pensamiento de las autoridades y comunidades indígenas genera transformaciones en la forma de concebir el territorio y las relaciones de interdependencia que se entretienen en su interior, repercutiendo positivamente en el contexto local. Partir de herramientas participativas y prospectivas en distintos ámbitos y ejes de trabajo, ha generado importantes lineamientos que han servido de guía para la formulación de planes locales y proyectos territoriales. La voluntad política de los gobernantes, por abordar las políticas y programas con un enfoque multicultural y diverso, han promovido la creación de planes de desarrollo más inclusivos con las comunidades indígenas, específicamente en el sector minero.

3.1 *Mandato Minero: instrumento para la transición territorial económica y ecológica del resguardo*

La minería es una de las actividades económicas más importantes de los habitantes del municipio de Santacruz, una actividad que ha generado el interés no sólo de las comunidades nativas, sino también, empresas multinacionales que buscan llegar al territorio para su exploración y explotación de sus recursos minerales. Esta actividad constituye el sustento de muchas familias y contribuye en el desarrollo del comercio local; sin embargo, desde los entes gubernamentales, la situación de ilegalidad de la minería no aporta en la percepción legal de ingresos a la económica del municipio, “la minería solo representa un 2,17% del valor agregado total (Alcaldía Municipal de Santacruz, 2020: 102). Por lo tanto, siendo una actividad rentable y socialmente arraigada en los territorios donde se lleva a cabo, esta se desconoce como motor de desarrollo, “perjudicando su fomento adecuado a través de políticas efectivas de formalización y desarrollo sostenible” (Pantoja y Pantoja: 2016: 149).

Así mismo, frente a la minería existe una tensión del gobierno nacional y los derechos territoriales de los pueblos indígenas (Franco-Daza, 2022; Vargas, 2013), una situación que se agudiza por las políticas del gobierno nacional, a través de una serie de planes y programas que toman mayor fuerza en la década de los años 2000, con los que se promueven la extracción de minerales a gran escala y el impulso de entidades extractivistas (Garay-Salamanca, 2013; Negrete, 2013; Pardo, 2013). Desde las organizaciones y representantes de las comunidades indígenas a nivel nacional, hacen públicas las denuncias de los conflictos generados en su territorio a causa de la minera legal, manifestando que desde el gobierno se expiden normas y políticas públicas que favorecen un modelo de desarrollo extractivista.

Ahora bien, paralelo al posicionamiento frente a la minería a gran escala, desde el resguardo indígena, existe el reconocimiento que la pequeña minería artesanal y las operaciones mineras no reguladas ocasionan también desastres ambientales, causando una alta contaminación de las fuentes hídricas y el aire. Esta situación se traduce no sólo en la afectación de la salud de los habitantes del resguardo sino también en la limitación del uso del recurso hídrico “para el consumo humano y la producción agropecuaria” (Bernal, 2013: 8). Adicionalmente, la riqueza geográfica y sociocultural del municipio por la presencia de recursos naturales con alto valor

natural y paisajístico, páramos, zonas de reserva forestal, se suman a las dificultades de la legalización de la minería, debido a las consecuencias que esta actividad económica acarrea a nivel territorial, tanto en la estructura social, como en el impacto ambiental por las prácticas inadecuadas, y en general, en la conservación y preservación del territorio, unos valores de vital importancia en la cosmovisión indígena; donde el territorio va más allá de una apreciación física o geográfica, convirtiéndose en un espacio sagrado y ancestral.

Frente a estas situaciones, y retomando el mandato constitucional que otorga el gobierno nacional a las comunidades indígenas respecto a la propiedad colectiva sobre el territorio con “carácter inalienable, imprescriptible e inembargable” (C.P., 1991, art. 63), el resguardo indígena de Guachavés ha propuesto distintas herramientas, que en el marco de su Plan de Vida, buscan fortalecer y poner en marcha un Mandato Minero que permita, entre otros asuntos, el otorgamiento de títulos mineros en dichas zonas, garantizando la prelación que se dispone en favor de las comunidades étnicas (Ley 685/2001, art 124), donde la explotación se haga bajo procedimientos técnicos que promuevan la protección ambiental, social y cultural de los territorios indígenas. En términos generales, el propósito es conservar el territorio y hacer de la minería una actividad rentable económica, social, cultural y ambientalmente sostenible.

El Mandato Minero es un documento interno que ha sido redactado y cobija a las autoridades, guardias y comunidades indígenas de Mallama, El Sande y Guachavés y el Cabildo de La Montaña. Surge como una iniciativa de las autoridades indígenas (Bottom-Up), apoyadas en las acciones de fortalecimiento organizativo que se viene desarrollando desde las comunidades indígenas y resguardos pertenecientes al pueblo de los Pastos. Uno de los principales espacios de participación son las denominadas Mingas de Pensamiento y los temas principales de abordaje son: las políticas extractivas del gobierno nacional, los intereses de empresas nacionales y transnacionales, los megaproyectos, los monocultivos, los cultivos de uso ilícito, los tratados de libre comercio, la ganadería extensiva y la presencia de grupos armados al margen de la Ley.

El Mandato se constituye como un pronunciamiento de las comunidades indígenas ante el gobierno nacional y regional y sus distintas instituciones; la comunidad internacional; y en general, toda la sociedad colombiana, en defensa de sus territorios. En línea con las iniciativas de otras comunidades indígenas en el país, en el contenido de este Mandato se denuncian los distintos atropellos que, según las autoridades indígenas, han sido provocados por intereses particulares y han atentado la supervivencia como pueblos indígenas. En específico se señalan las siguientes prohibiciones:

- Adelantar proyectos de gran minería por parte de empresas nacionales y transnacionales en sus etapas de exploración, montaje y explotación.
- El libre tránsito en los territorios de personas desconocidas.
- Adelantar actividades de tala y quema de bosques naturales para la producción agropecuaria y minera; sobre todo, en sitios sagrados, fuentes y nacimientos de agua y páramos.
- Adelantar actividades de caza y pesca sin ningún tipo de control en el territorio indígena.
- Vender, arrendar e hipotecar las tierras de resguardo a particulares con el fin de que se adelanten actividades de minería y siembra de cultivos de uso ilícito.
- Desarrollar el turismo indiscriminado en los territorios con fines de negocio.

Adicionalmente, se designan distintos actores para que actúen como organismos de control y vigilancia del territorio, entre los que se destacan a la Guardia Indígena como la encargada del cumplimiento de las acciones de seguimiento. Así mismo, se exige la ratificación del derecho que dispone las autoridades propias para constituirse como Autoridades Ambientales y ser las encargadas de emitir los permisos ambientales como requisito para la ejecución de proyectos, obras y trabajos en los Territorios. Por su parte, las Autoridades Indígenas

asumirán la representación de las comunidades y serán las interlocutoras con otros actores y agentes de desarrollo, tanto en el ámbito local, regional como nacional. En este sentido, se manifiesta la necesidad de disponer de la asignación de recursos para el funcionamiento adecuado y su fortalecimiento, así como la implementación de mecanismos necesarios para dar cumplimiento al Mandato.

A nivel de exigencias al gobierno nacional, en el Mandato se señalan algunas propias del ordenamiento territorial que tienen que ver con la reglamentación y conformación de las Entidades Territoriales Indígenas -ETIs y la delimitación y declaración de la Zonas Mineras Indígenas, de acuerdo con los principios de participación y autonomía, donde la apertura de mayores espacios de diálogo y concertación es fundamental a la hora de establecer los acuerdos que permitan la concreción de las acciones y exigencias establecidas para la garantía de los derechos. Se destaca especialmente la Mesa Permanente de Concertación - MPC de los pueblos Pasto y Quillasinga, como “el espacio único y legítimo para su interlocución con el Estado Colombiano y sus instituciones en los diferentes procesos de concertación” (Mandato Minero, s/f: 6). Los acuerdos concertados en este espacio son de carácter vinculante y exigibles en el marco de los principios constitucionales, atendiendo a la diversidad étnica y cultural de la nación.

Finalmente, respecto a los títulos de concesión, que es un punto clave para la explotación y explotación de los recursos minero-energéticos en el territorio indígena, para las comunidades es fundamental partir de la sostenibilidad y protección del territorio, a nivel social, ambiental, económica y cultural, por tanto, exigen al gobierno nacional “abstenerse de expedir contratos y títulos de concesión” (Mandato Minero, s/f: 5). Para los títulos ya concedidos, exigen que “se retiren todas las solicitudes mineras, contratos de concesión y títulos mineros otorgados a particulares, empresas nacionales y transnacionales al interior de sus territorios” (Mandato Minero, s/f: 5).

En definitiva, con este Mandato definen que serán las Autoridades Indígenas, ejerciendo y desarrollando el principio de Autonomía, las que determinarán “dónde, quiénes y cómo se hace minería en los territorios”, basados en los principios constitucionales, la Ley Natural y el Derecho Mayor y los Usos y Costumbres, que están reglamentados en sus leyes de carácter especial y contemplado en sus planes de vida.

4. A modo de conclusión

En general, los grupos étnicos han logrado afianzarse, otorgando el reconocimiento de Colombia como un país pluriétnico y multicultural. El marco normativo nacional e internacional, brindan preceptos que apuntan hacia una protección amplia y diversa de los pueblos indígenas. Sin embargo, en Colombia no existen suficientes garantías para el desarrollo de la autonomía y sus competencias, dada la carencia de herramientas jurídicas suficientemente robustas que fortalezcan a las comunidades indígenas (Semper, 2006; Baena, 2015). Existe un vacío normativo, en Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), no se establecen los lineamientos que reglamentan lo relativo a la conformación y funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas, siendo insuficiente la autonomía política, financiera y administrativa en las comunidades indígenas. Es necesaria una revisión institucional que active y dinamice en la escala regional y local los mecanismos de participación establecidos en la Constitución Política, de manera que haya una garantía real de participación; el cumplimiento de la consulta previa e informada; y una consolidación de la capacidad y agencia para que las comunidades incidan en el proceso de toma de decisiones sobre los territorios.

Así mismo, cabe señalar que, si bien las demandas que establecen las comunidades indígenas son de carácter colectivo y han surgido desde los espacios de participación que el gobierno propio ha liderado, la coordinación con otros actores para trasladar sus iniciativas de ordenamiento territorial, incluidas principalmente en el Plan de Vida y el Mandato Minero, no han conllevado al establecimiento de consensos y acuerdos que permitan su implementación de manera efectiva y sostenible. Tres factores han afectado este proceso, por un lado, la poca capacidad de influencia de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones; por otro lado, la ausencia de recursos, capacidades y competencias no solo a nivel particular del resguardo, sino dentro del contexto local donde se establece la comunidad indígena, y finalmente, al tipo de interacción que se establecen en estos espacios, basados en una visión jerárquica y unidireccional por parte de los entes gubernamentales, sobre todo de alcance regional y nacional.

Así, el establecimiento de convenios, la generación de alianzas y la institucionalización de espacios de diálogo entre los diversos actores y en distintos niveles territoriales, permitirán aunar los esfuerzos y recursos en la consecución de los objetivos comunes. Es importante el involucramiento del sector público, el sector privado y las comunidades indígenas y locales, implementando herramientas metodológicas abiertas y flexibles, dando cabida a la participación de una diversidad de actores, considerando las percepciones, representaciones, propuestas, roles, intereses y los recursos con los que cuenta; el establecimiento de reglas (formales e informales), en general, procurar un diálogo permanente y gradual, en tanto se vayan consolidando las etapas de formulación/revisión, implementación, seguimiento y evaluación.

En este sentido, es importante el ejercicio de contrastar los objetivos de desarrollo planteado con los medios y recursos disponibles para la implementación del Plan de Vida y el Mandato Minero, contribuyendo no sólo en eficiencia de la gestión, sino también en la confianza institucional. Es fundamental valorar si efectivamente se logran los resultados; en este punto, los procesos de evaluación siguen siendo una necesidad imperante.

Por otro lado, se concluye que, los procesos de afianzamiento de la identidad indígena, la recuperación de la memoria, la resiliencia de las comunidades, junto a las iniciativas de transformación territorial impulsadas por las autoridades de gobierno propio, se constituyen en bases fundamentales para concebir nuevas formas de gobernanza, de planificación y de ordenamiento territorial. El Plan de Vida y el Mandato Minero son así, instrumentos de planificación participativa que responden de manera coherente a una visión más amplia, integral y estratégica de desarrollo construido desde las propias comunidades. En consecuencia, se establecen como un modelo alternativo de desarrollo y son un buen referente a la hora de planificar estrategias que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores y la conservación del territorio.

En definitiva, brindan un marco de referencia y acción a largo plazo, que permite trazar los lineamientos de articulación y coordinación con las políticas, planes, programas y proyectos que surjan al interior de las propias comunidades, como también, por otros actores externos al territorio indígena. De tal manera que se convierten en la hoja de ruta, que, desde una mirada colectiva y participativa, configura las actuaciones y estrategias territoriales comunes para fortalecer cultural, social y económicamente los territorios, afianzando los procesos de gobernanza.

5. Referencias bibliográficas

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTACRUZ (2016): Plan de desarrollo municipal 2016-2019, “Santacruz, Para Vivir Mejor”, Guachavés, Nariño.

- ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTACRUZ (2020): Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, “Santacruz territorio que avanza”, Guachavés, Nariño.
- ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES INDÍGENAS DEL PUEBLO DE LOS PASTOS (s/f): Plan de Acción para la vida del pueblo de Los Pastos, Casa de Los Pastos, Bogotá, D.C.
- BAENA, S. (2015): «La autonomía de las entidades territoriales indígenas», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 13, pp. 99-133.
- BARAHONA, C. (2007): «Condiciones actuales de la minería del oro en la zona Andina del Departamento de Nariño», *Tendencias*, 8 (2), pp. 79-94.
- BERNAL, S. (2013): Colombia: Supervivencia de los pequeños mineros artesanales del resguardo indígena de Guachavés, Estudio de caso de dimensión múltiple.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 21 de 1991 (marzo 4). Por la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. DO. 39.720.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 685 de 2001 (agosto 15). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. DO. 44.545.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1454 del 2011 (junio 29). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. DO. 48.115
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA - C.P. (Julio 20, 1991). Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 N° 116 de 20 de julio de 1991.
- CORTE CONSTITUCIONAL (1996), Sentencia C-139/96, 9 de abril de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, expediente D-1080.
- DANE (2022): Proyecciones de población nacional, departamental y municipal en Colombia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV- 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion> (consulta: 18/06/2023).
- DNP (2022): Fichas de caracterización territorial. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/52699> (consulta: 20/06/2023).
- FRANCO-DAZA, J. (2022): «Violencia e injusticia epistémica contra las comunidades indígenas en Colombia: Agencia epistémica, participación y territorio», *Estudios de Filosofía*, 66, pp. 193-222.
- GARAY-SALAMANCA L. (2013): «Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y el extractivismo minero», en L. Garay-Salamanca (Coord.): *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá, Contraloría General de la República, pp. 9-21.
- MANDATO MINERO (s/f): Mandato de los resguardos indígenas de Guachavés, Sande, Mallama y el Cabildo de la Montaña, por la defensa y ordenamiento del territorio.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA DE COLOMBIA, Decreto 2164 de 1995 (diciembre 7). Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. DO. 42.140.
- NEGRETE R. (2013): «Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos», en L. Garay-Salamanca (Coord.): *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá, Contraloría General de la República, pp. 23-54.
- PANTOJA, F. y PANTOJA, S. (2016): «Problemas y desafíos de la minería de oro artesanal y en pequeña escala en Colombia», *Investigación y Reflexión*, XXIV (2), pp. 147-160.

- PARDO, L. (2013): «Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano», en L. Garay-Salamanca (Coord.): *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá, Contraloría General de la República, pp. 175-209.
- PNUD (2010): *Nariño: Análisis de la conflictividad*. Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, Pasto, Nariño.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 1320 de 1998 (julio 13). Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 1953 de 2014 (octubre 7). Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 2353 de 2019 (diciembre 26). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias.
- RESGUARDO INDÍGENA DE GUACHAVÉS (s/f): *Plan de vida Resguardo Indígena de Guachavés*. Asociación de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales del Nudo de los Pastos - SHAQUIÑAN, Guachavés, Nariño.
- SEMPER, F. (2006): «Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional», *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 2, pp. 761-778.
- VARGAS, F. (2013): «Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones», en L. Garay-Salamanca (Coord.): *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá, Contraloría General de la República, pp. 57-87.

Un paso más en la descentralización del litoral en España: la Ley 4/2023 de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia

Marta García Pérez¹ y Francisco Javier Sanz Larruga²

Resumen

Desde la aprobación de la Ley de Costas de 1988, pese a la declaración de la titularidad estatal de los bienes del dominio público marítimo-terrestre, las Comunidades Autónomas costeras han venido desarrollando diferentes instrumentos de ordenación y planificación de sus respectivos litorales. En este proceso progresivo e imparable de descentralización en la ordenación y gestión del litoral, la reciente Ley 4/2023, de ordenación y gestión integradas del litoral de Galicia constituye un hito significativo en la profundización de esta política pública.

Abstract

Since the approval of the Coastal Law of 1988, despite the declaration of state ownership of assets in the maritime-terrestrial public domain, the coastal Autonomous Communities have been developing different instruments for the management and planning of their respective coastlines. In this progressive and unstoppable process of decentralization in the planning and management of the coastline, the recent Law 4/2023, on the integrated planning and management of the Galician coastline, constitutes a significant milestone in the deepening of this public policy.

Palabras clave

Galicia, litoral, ordenación, gestión integrada, descentralización.

Keywords

Galicia, coast, planning, integrated management, decentralization.

1. La evolución en la ordenación y gestión autonómicas del litoral español. La doctrina jurisprudencial del tribunal constitucional

Desde la aprobación de la Ley de Costas de 1988 y, en virtud de las competencias reconocidas sobre “ordenación del litoral” en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades costeras, la descentralización en la ordenación y gestión del litoral en España ha desarrollado

¹ Catedrático de Derecho Administrativo y miembro del Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña. marta.garcia.perez@udc.es.

² Catedrático de Derecho Administrativo y miembro del Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña. javier.sanz.larruga@udc.es.

de forma progresiva e imparable (Sanz Larruga, 2010; Farinós Dasi, 2011). Primero, a través de los instrumentos de planificación urbanística y territorial sobre el litoral, aprobados por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, desde las pioneras *Directrices Regionales de Ordenación del Litoral de Andalucía* de 1990 y las *Directrices Subregionales para la Franja Costera del Principado de Asturias* de 1993, el primer *Plan de Ordenación del Litoral* -el de Cantabria de 2004- y los que se aprobaron sucesivamente (Asturias, 2005; Cataluña, 2005; País Vasco, 2007; Galicia, 2011; etc.), hasta el más reciente *Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana* de 2018 (García Pérez y Sanz Larruga, 2009; García Sanabria, García Onetti y Barragán Muñoz, 2011; Zamorano Wisnes, 2013; Aguirre i Font, 2014; Farinós Dasi, 2019). En segundo lugar, con el proceso de transferencia de funciones y servicios de la Administración General del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral a varias Comunidades Autónomas (a Cataluña en 2007; a Andalucía en 2011; a Islas Canarias e Islas Baleares en 2022). Y, finalmente, con la aprobación de leyes autonómicas con el específico objetivo de ordenar de manera integrada sus respectivas zonas costeras: es el caso de la Ley 8/2020. De 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral de Cataluña (Aguirre i Font, 2021) y, más recientemente, la Ley 4/2023, de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia; norma legal ésta última a la que se dedica, en un intento aproximativo, esta ponencia en el apartado de novedades normativas sobre “gobernanza territorial” del XI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio.

Este desarrollo de iniciativas normativas y estratégicas sobre el litoral en las Comunidades Autónomas ha venido propiciado, en parte, por la propia evolución de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. En primer lugar, mediante el reconocimiento del título competencial autonómico sobre “ordenación del litoral” (cfr. STC 149/1991). En segundo lugar, por su replanteamiento sobre el “principio de territorialidad” de las competencias autonómicas sobre el litoral, al reconocer -si bien excepcionalmente- su proyección sobre mar territorial (cfr. STC 38/2002). Y, en tercer lugar, por su reconocimiento de la capacidad de las Comunidades Autónomas de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y, en particular, sobre las competencias de las Comunidades Autónomas sobre los espacios marinos protegidos en virtud de la continuidad ecológica (Cfr. STC 99/2013). En todo caso, se trataba de perfilar las consecuencias jurídicas de la inicial tesis del Alto Tribunal de que la condición demanial de algunos bienes de titularidad del Estado (como los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre conforme al art. 132 de la Constitución Española) “no es un criterio utilizado en nuestra Constitución (...) para delimitar competencias...” (cfr. STC 77/1984) (García Pérez, 2022).

2. La nueva Ley 4/2013 de Ordenación y Gestión Integrada de Galicia: algunas de sus claves fundamentales

2.1 Proceso de elaboración y fuentes de inspiración

En la elaboración del anteproyecto de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral -promovido, a mediados de 2022, por la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda de la Xunta de Galicia- ha intervenido el Observatorio del Litoral de la Universidade da Coruña que cuenta como más de veinte años de experiencia en el estudio sobre la ordenación y gestión de las zonas costeras. Sobre la legalidad y capacidad competencial de esta propuesta normativa, la Xunta de Galicia solicitó una Informe del Consejo Consultivo de Galicia que, en virtud del Informe 227/2022, de 20 de julio, concluyó que, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Galicia y la doctrina del Tribunal Constitucional, la

Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con las competencias oportunas para desarrollar la ordenación y gestión de su litoral.

Para la preparación del anteproyecto, el grupo de redacción se basó en algunos de los presupuestos conceptuales disponibles más relevantes. En particular, tuvo muy en cuenta los desarrollos promovidos en la materia por la Unión Europea, a partir de su Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras de Europa, y, posteriormente, en el marco de la “política marítima integrada” impulsado por la Comisión Europea desde el 2007 (Núñez Lozano, 2010). Por otra parte, desde la específica perspectiva de la gestión integrada del litoral, se basó en el contenido del Protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Convenio sobre el Mar Mediterráneo de 21 de enero de 2008 (ratificado por España el 20 de mayo de 2010) (Priour, 2009). Y, desde el punto de vista de los conceptos técnicos que están implicados en la materia, se siguió a la más autorizada doctrina geográfica (Barragán Muñoz, 1997, 2004 y 2014).

La previa experiencia desarrollada en Galicia con motivo de la aprobación de su “Plan de ordenación del Litoral” (aprobado por el Decreto de la Xunta de Galicia 20/2011, de 10 de febrero) fue especialmente enriquecedora para tomar conciencia de las potencialidades y necesidades normativas del litoral gallego (Sanz Larruga, 2011; Borobio Sanchíz y García García, 2012).

2.2 *La “gestión integrada del litoral” como principio inspirador de ordenación. Concepto amplio de litoral y su ámbito de aplicación*

La “gestión integrada del litoral” -iniciada en los Estados Unidos en los años setenta del pasado siglo y difundida posteriormente por todo el mundo (Sanz Larruga, 2003)- aparece en el art. 4, 2 de la Ley 4/2023 como uno de sus principios orientadores; y su art. 8, 2 la define como “... un proceso participativo, dinámico y adaptativo que, teniendo en cuenta la interrelación e interdependencia entre los fenómenos naturales y actividades humanas, persigue un desarrollo sostenible integral, ambiental, social y económico, con una gestión basada en los ecosistemas para la protección de sus servicios ecosistémicos y para potenciar su resiliencia, sobre todos los espacios terrestres, marinos y marítimo-terrestres en los que se percibe una interacción tierra-mar contrastada científicamente”. Inspirado en el art. 6 del Protocolo de Gestión de Zonas Costera del Mar Mediterráneo, el art. 8, 3 de la repetida Ley gallega, recoge, a su vez, una serie de principios que dirigen la “gestión integrada” y, entre ellos, destaca su enfoque biofísico: que los diferentes espacios que componen el litoral -terrestres, intermareales y marinos- constituyen “una entidad única”; es decir que, en la gestión integrada del litoral, hay que “tener especialmente en cuenta la riqueza biológica, la dinámica y el funcionamiento natural de los espacios intermareales, así como la complementariedad e interdependencia entre los espacios terrestres y marinos, que constituyen una entidad única” (cfr. art. 8, 3, a).

De esta concepción amplia del litoral y de sus interacciones tierra-mar (como defiende en sus trabajos el Profesor Barragán), se deriva una definición integradora del litoral -por primera vez en el ordenamiento jurídico español- que se contiene en el art. 2, 1 de la Ley 4/2023: “la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar”; y, mas concretamente, el mismo art. 2, 2 precisa como “ámbito de aplicación” de la Ley: “el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere,

el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial”.

En todo caso, como señala la Exposición de Motivos de la Ley 4/2023, “frente a los sucesivos intentos armonizadores y uniformadores de la ordenación de la costa, la presente ley se construye sobre una premisa distinta avalada por la experiencia y el conocimiento científico: la escala autonómica es idónea para lograr una ordenación y gestión ecosistémica e integrada del espacio litoral, realista, razonable y eficaz, coherente y adecuada a la singularidad del litoral de Galicia”.

2.3 Coherencia y conocimiento en la actuación de los sujetos que intervienen en la ordenación y gestión del litoral: colaboración, cooperación, coordinación y participación social.

Conscientes de que en la ordenación y gestión del litoral intervienen diferentes Administraciones Públicas territoriales (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales), dotadas de sus respectivas competencias, es muy importante la lealtad institucional y el buen funcionamiento de las relaciones interadministrativas, de acuerdo con los principios organizativos de colaboración y cooperación (cfr. el art. 5 de la Ley 4/2023) y de la coordinación que “permitan asegurar tanto la coherencia en las actuaciones de las Administraciones y órganos con competencias en os espacios terrestres, marinos o marítimo-terrestres del litoral”, así como, su respectiva participación en la aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación del litoral (cfr. su art. 6). Una coordinación -institucional e intersectorial- que también debe funcionar dentro de la propia Administración Pública de Galicia a través de la “Comisión interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral” prevista en el art. 14 de la Ley 4/2023.

Por otra parte, desde la perspectiva de la sociedad civil, resulta esencial la participación pública. En efecto, como manifestación en la gobernanza de la gestión integrada se ha de “garantizar (...) una participación suficiente, de manera adecuada y oportuna, en un proceso de decisión transparente, de las poblaciones locales y los sectores de la sociedad civil interesados en el litoral” (arts. 8,3, g) y 9 de la Ley 4/2023). Una participación que ha de hacerse valer a través de diferentes instrumentos como las “redes y asociaciones” (cfr. art. 17 de la Ley 4/2023), el “desarrollo local participativo” -mediante los “grupos de acción local” en las zonas costeras- (cfr. art. 18 de la Ley 4/2023) y con la aplicación de algunos mecanismos de protección ambiental como la “custodia del litoral” (cfr. art. 19 de la Ley 4/2023).

Tanto el buen funcionamiento de las relaciones interadministrativas como la fluida participación pública y social -como elementos esenciales de la “gobernanza del litoral”- constituyen piezas fundamentales para el logro de la referida “gestión integrada” (cfr. los arts. 8, 3 , g) y h) y 8, 4, d) de la Ley 4/2023).

Por último, en la ordenación, gestión y evaluación del litoral es preciso contar con la mejor y más reciente información científica (cfr. arts. 10,1 y 71,1 de la Ley 4/2023), sin olvidar los conocimientos y prácticas tradicionales (cfr. arts. 10,2 y 69, 2 y 3 de la Ley 4/2023), así como el potencial que puede aportar la “cultura litoral y oceánica” y la “ciencia ciudadana” (cfr. art. 69,1 y 71, 2 de la Ley 4/2023).

2.4 *Instrumentos y técnicas para ordenar y gestionar la complejidad y diversidad del litoral de Galicia: instrumentos de ordenación y zonificación*

Teniendo en cuenta la extraordinaria diversidad del litoral de Galicia, una Comunidad Autónoma que cuenta con el más extenso litoral de España (1.659 kilómetros de su perímetro costero), bañado por dos frentes marinos (el océano atlántico y el mar Cantábrico), con peculiares componentes geográficos como son sus rías -que gozan, además, de una extraordinaria riqueza de recursos naturales- y una gran variedad de unidades paisajísticas, la Ley 4/2023 prevé una panoplia de instrumentos y técnicas de protección.

En primer lugar, a lo largo del Título II de la Ley 4/2023, se articula un sistema integrado de instrumentos de ordenación: la “Estrategia de Economía Azul” (cfr. su art. 22), las “Directrices de Ordenación del Litoral” (cfr. su art. 23), el “Plan de ordenación costera” (cfr. su art. 24) -que sustituye al vigente “Plan de Ordenación del Litoral” de 2011-, el “Plan de Ordenación Marina (cfr. su art. 25), los “planes especiales de ría” (cfr. su art. 26) y los “planes especiales de las playas” (cfr. su art. 27); todo ello sin olvidar los “planes sectoriales” previstos por la legislación sectorial respectiva para ordenar y regular la implantación de actividades vinculadas con el litoral (cfr. su art. 28), así como el seguimiento -por todos los instrumentos de ordenación- de los “criterios generales de planificación” previstos en el art. 20 de la Ley 4/2023: entre otros, el “desarrollo territorial sostenible”, la “cohesión económica y social”, la “perspectiva de género”, la “cohesión territorial y la dinamización demográfica”, la “preservación del paisaje”, etc.

En segundo lugar, partiendo de la constatación de que no todos los espacios del litoral tienen las mismas características, soportan la misma tipología de usos o requieren las mismas intervenciones, en el Título III se regular el régimen jurídico de los usos y actividades sobre la base de la “zonificación del litoral”. Para tal fin, se prevén tres áreas distintas -cada una con sus objetivos de ordenación específicos y la consiguiente determinación de los usos permitidos, compatibles y prohibidos-: el “área de protección ambiental”, que comprende los espacios que conservan características naturales singulares e irremplazables y valores ambientales excepcionales, que han de ser especialmente protegidos y preservados del proceso urbanizador o cualquier otro que pueda alterar sus condiciones (cfr. los arts. 32 a 37 de la Ley 4/2023); el “área de mejora ambiental y paisajística”, que comprende todos los demás espacios que, sin reunir las condiciones de los anteriores, se mantienen mayoritariamente libres de procesos de degradación o han sufrido procesos de desnaturalización reversibles, por lo que exigen acciones de protección, recuperación y mejora de sus condiciones (cfr. sus arts. 38 a 43); y, finalmente, el “área de reordenación”, que comprende los espacios transformados por la acción urbanizadora y los espacios degradados, de difícil o imposible renaturalización, los cuales exigen acciones de reordenación, orientadas a no agravar el deterioro, a humanizar los espacios y renovar los elementos y su entorno (cfr. sus arts. 44 a 46).

Al establecer -en el Capítulo V del Título III de la Ley 4/2023- el régimen jurídico de intervención administrativa sobre los usos y actividades en el litoral, y la consiguiente regulación de los diferentes títulos habilitantes (concesiones, autorizaciones, et.) así como los informes de las Administraciones Públicas competentes que es preciso evacuar, se prevé la aplicación de una “procedimiento integrado” para su tramitación (cfr. su art. 53); procedimiento integrado que constituye otra clara manifestación del enfoque de “gestión integrada” que domina toda la Ley 4/2023.

2.5 Actuaciones estratégicas orientadas a reconocer y proteger las singularidades del litoral de Galicia

La Ley 4/2023 ha identificado una serie de usos del litoral que constituyen una riqueza propia de Galicia y resultan estratégicos para su desarrollo sostenible. En el Título IV de la Ley se determinan una serie de “actuaciones estratégicas” y se establecen las medidas legales necesarias para que puedan llevarse a cabo con el máximo respeto del medio ambiente y el paisaje. Se trata además de actuaciones relacionadas con competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Galicia. En partículas, las citadas “actuaciones estratégicas” son las siguientes:

1ª.- los “usos de la cadena mar-industria alimentaria”: se regulan los establecimientos vinculados a estos usos -de gran relevancia, desde hace décadas, con la economía azul y con el bienestar y la riqueza de las poblaciones litorales. Para dichos establecimientos se declara la necesidad de ocupar el dominio público marítimo-terrestre cuando requieran la captación y retorno del agua del mar para el desarrollo de sus procesos productivos o comerciales, pero se sujeta su ubicación en el dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de protección a intensos condicionantes ambientales y exigencia de protección paisajísticas (cfr. art. 55 de la Ley 4/2023).

2ª.- la “Red de sendas litorales”: relacionadas con las competencias autonómicas sobre promoción del deporte y promoción del turismo, el impulso de la creación de este tipo de sendas -a lo largo de los espacios terrestres del litoral- persiguen favorecer el ocio, el conocimiento e interpretación del paisaje así como la movilidad peatonal, contribuyendo al mismo tiempo a un turismo diversificado y desestacionalizado (cfr. art. 56 de la Ley 4/2023).

3ª.- la “red de establecimientos turísticos del litoral”: a partir de la recuperación o rehabilitación de edificaciones preexistentes -de especial valor arquitectónico, histórico o cultural-, situadas en las áreas de mejora ambiental y paisajística o en las de protección ambiental (incluidas, en ciertos casos, las existentes en el dominio público marítimo-terrestre o en la servidumbre de protección de costas), la citada red pretende impulsar un turismo de calidad -diversificado y desestacionalizado- que favorezca el desarrollo sostenible del litoral; en todo caso, debe respetarse la normativa de patrimonio cultural y las exigencias ambientales y paisajísticas (cfr. art. 57 de la Ley 4/2023).

4ª.- ciertas intervenciones sobre el “patrimonio cultural del litoral”: tratándose de monumentos, bellezas, lugares o edificaciones que por su valor cultural merecen ser preservados y que están situados en el dominio público marítimo-terrestre o en la servidumbre de protección de costas se perseguirá su recuperación, rehabilitación y puesta en valor aplicando también las exigencias de la normativa sobre patrimonio cultural; para tal fin se prevé la creación de un específico “catálogo de bienes de valor cultural en el litoral” (cfr. el art. 58 y la Disposición Adicional 6ª de la Ley 4/2023).

5ª.- la adopción de medidas que favorezcan la “sostenibilidad económica y social del sector marítimo-pesquero y de la cadena mar-industria alimentaria”. La Ley 4/2023 reconoce los usos pesqueros, marisqueros y acuícolas como estratégicos y prioritarios para el desarrollo sostenible de Galicia y así lo dispondrán los planes de ordenación del litoral que se aprueben y que se reflejará en una zonificación y en un específico régimen de usos que garanticen el acceso y permanencia de las embarcaciones gallegas a los caladeros que sean de competencia autonómica (cfr. el art. 59 de la Ley 4/2023). Para tal fin es particularmente importante -y novedoso en el ordenamiento jurídico español- la previsión del “Informe del impacto económico y social”: un informe preceptivo en los procedimientos de aprobación de planes, proyectos o programas que pretendan llevarse a cabo en aguas de litoral de Galicia y sean susceptibles de provocar un impacto apreciable en el desarrollo económico y social del sector

marítimo-pesquero; así, por ejemplo, los proyectos de implantación de energía eólica marina (cfr. arts. 59, 3 y 63 de la Ley 4/2023). El informe económico y social -que cuando afecte a materias de competencia de la Administración de Galicia será vinculante- puede determinar en su evaluación la aplicación de medidas correctoras en las actividades proyectadas para mitigar, impedir o paliar los impactos negativos, incluidas las medidas compensatorias a favor de los sectores afectados o de sus comunidades (cfr. art. 63, 3 de la Ley 4/2023).

6ª.- la construcción de “dotaciones públicas esenciales para el abastecimiento de poblaciones y para el saneamiento y depuración de aguas residuales”. En algunos casos, se prevé en el art. 60,3 de la Ley 4/2023 -de forma excepcional- que este tipo de infraestructuras hidráulicas puedan ocupar el dominio público marítimo-terrestre pero siempre que se sometan a la consiguiente evaluación de impacto ambiental y se respete la normativa del paisaje.

Muchos de los anteriores supuestos de actividades estratégicas son fruto de experiencias en la gestión del litoral de Galicia y con el objetivo de solucionar algunos conflictos que han tenido lugar entre la Administración General del Estado (a través de las Demarcaciones de Costas) y la Administración autonómica de Galicia.

2.6 *Salvaguardia de la sostenibilidad integral del litoral y de su enfoque ecosistémico. Normas adicionales de protección.*

El Título V de la Ley 4/2023 prevé, en desarrollo de las competencias autonómicas sobre medio ambiente, una serie de normas adicionales de protección para las actuaciones que se lleven a cabo sobre el litoral y que tienen que ver con el grado de resiliencia de la costa ante los riesgos asociados al calentamiento global, con el impacto socio-económico de las actuaciones proyectadas sobre los sectores productivos y sus comunidades, y con el cumplimiento de los objetivos ambientales de calidad de las aguas (cfr. el art. 61 de la Ley 4/2023).

Entre los fines de la Ley 4/2023 está el de la “utilización racional y sostenible del litoral, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente” (cfr. su art. 3, b), si bien en el mismo texto legal se mantiene una concepción integral de la sostenibilidad en la que tanto los valores ambientales como los económicos y sociales son merecedores de protección (cfr. su art. 3, a). También, es muy importante la consideración del “enfoque ecosistémico” como uno de los principios que orientan la Ley; un enfoque ecosistémico que se proyecta sobre la planificación, la gestión y la evaluación del litoral y que persigue que la gestión de las actividades humanas -su presión conjunta- no comprometa el buen estado ambiental de los ecosistemas costeros y marinos, permitiendo al mismo tiempo el uso sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas, para las generaciones actuales y venideras (cfr. su art. 7). También, la sostenibilidad integral se refleja al expresar los objetivos de la gestión integrada que permea toda la Ley (cfr. su art. 8, 4) y al exigir en el régimen de usos y actividades en el litoral de un “uso sostenible del litoral”; un uso que “propicie el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, la cohesión social, la igualdad de trato y oportunidades, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente” (art. 29, 1 de la Ley 4/2023).

Volviendo a las normas adicionales que prevé la Ley 4/2023, en primer lugar, se recoge -en su art. 62 - los “estudios de resiliencia costera” que permitan considerar los riesgos asociados a los efectos del cambio climático, tanto en el diseño de los instrumentos de ordenación como en la adopción de decisiones sobre los usos del litoral y que serán utilizados por la Administración autonómica a la hora de otorgar las autorizaciones y concesiones correspondientes. En segundo lugar, ya nos hemos referido anteriormente al informe previo de sostenibilidad que permita evaluar el impacto económico y social de las actuaciones que pretendan llevarse a

cabo en el litoral de Galicia por cualquier sujeto -público o privado- susceptibles de interferir en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma, para si es el caso exigir la adopción de medidas preventivas o reparadoras (cfr. su art. 63). Y, en tercer y último lugar, el art. 64 de la Ley 4/2023, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma velará por que se mantengan los objetivos de calidad y ambientales en las aguas -interiores y costeras- que son de su competencia, cuando puedan ser afectadas por vertidos o por la realización de ciertas obras, instalaciones y actividades.

3. Reflexiones finales: hacia una gestión integrada del litoral en España, tanto a nivel autonómico como estatal

Tras treinta cinco años de vigencia de la Ley de Costas (incluida su controvertida reforma de 2013 y su moderación por el Tribunal Constitucional) y después de la implantación -en virtud de la Ley 41/2010- de la ordenación de los instrumentos de protección del medio marino (las “estrategias marinas”) y la -más reciente- aprobación de los planes de ordenación de los espacios marítimos (por el Real Decreto 150/2023), puede afirmarse que existe en el ordenamiento jurídico español un grupo normativo suficiente para el desarrollo sostenible del litoral español. Al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas litorales que cuentan estatutariamente con importantes competencias sobre el litoral (en sentido amplio: marítimo, intermareal y terrestre), están desplegando muy relevantes normativas e instrumentos de ordenación como es caso de la Comunidad Autónoma de Galicia. La reciente Ley 4/2023, sobre ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia es un buen ejemplo del grado de descentralización que está experimentando la gestión costera en España.

No obstante, en este proceso de descentralización del litoral siguen existiendo inercias de un pasado en el que la Administración General del Estado era la protagonista indiscutible en casi todos los asuntos marítimos y costeros. Siguiendo la experiencia comparada de otros países y la necesaria consolidación del modelo de gestión integrada del litoral -que se fundamenta en una sólida colaboración y cooperación de todas las Administraciones competentes y en la fluida participación de todos los actores sociales y económicos-, es preciso avanzar en esta dirección para la más óptima ordenación y gestión sostenible de los ricos y diversos espacios del litoral español.

4. Referencias bibliográficas

- AGUIRRE I FONT, J. M.: *El régimen jurídico del litoral catalán*, ATELIER, Barcelona, 2014
- AGUIRRE I FONT, J. M.: “La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 46 (2021), pp. 35-62
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: guía práctica para la planificación y gestión integradas*, Oikos-Tau, Madrid, 1997
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Madrid, 2004
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *Política, gestión y litoral: una nueva visión de la Gestión Integrada de las Áreas Litorales*, Tebar Flores, UNESCO, 2014
- BOROBIO SANCHÍZ, M. Y GARCÍA GARCÍA, M.: “Plan de Ordenación del Litoral de Galicia: nuevas miradas para la ordenación territorial y la gestión del paisaje”, *Ciudad y Territorio: estudios territoriales*, nº 171(2012), pp. 171-178

- FARINÓS DASI, J. (Coord.): *La gestión integrada de zonas costeras, ¿algo más de una ordenación litoral revisada?: la GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*, Universidad de Valencia, Valencia, 2011
- FARINÓS DASI, J. (Coord.): *Hacia una nueva inteligencia territorial en la Comunitat Valenciana. Aportes desde la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana 2016-2017* (selección de materiales), Universidad de Valencia, Valencia, 2019
- GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.) y SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009
- GARCÍA PÉREZ, M.: “Una década de escasos avances y algunos retrocesos en la protección de la costa”, *Análisis de la protección del medio marino tras un década del enfoque ecosistémico*, SANZ LARRUGA, F. J. y ORTIZ GARCÍA, M. (Dirs.), Aranzadi, Cizur Menor, 2022
- GARCÍA SANABRIA, J., GARCÍA ONETTI, J. y BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las zonas litorales en España: materiales sobre un debate sobre gobernanza*, Regial, Cadiz, 2011
- NÚÑEZ LOZANO, C. (Dir.): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*, Iustel, Madrid, 2010
- PRIEUR, M.: “El Protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral*, SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009
- SANZ LARRUGA, F. J.: *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago, 2003
- SANZ LARRUGA, F. J.: “Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre la ordenación y gestión del litoral en las Comunidades Autónomas”, *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 1421-1498
- SANZ LARRUGA, F. J.: “La ordenación del litoral en Galicia: bases conceptuales, presupuestos políticos y régimen jurídico vigente”, *Revista Gallega de Administración Pública*, nº 41(2011), pp. 79-123
- ZAMORANO WISNES, J.: *La ordenación del litoral: una propuesta de gestión integrada*. La Ley, Madrid, 2013

5. Anexo: imagen de la información cartográfica del territorio regulado por la Ley 4/2023 de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia

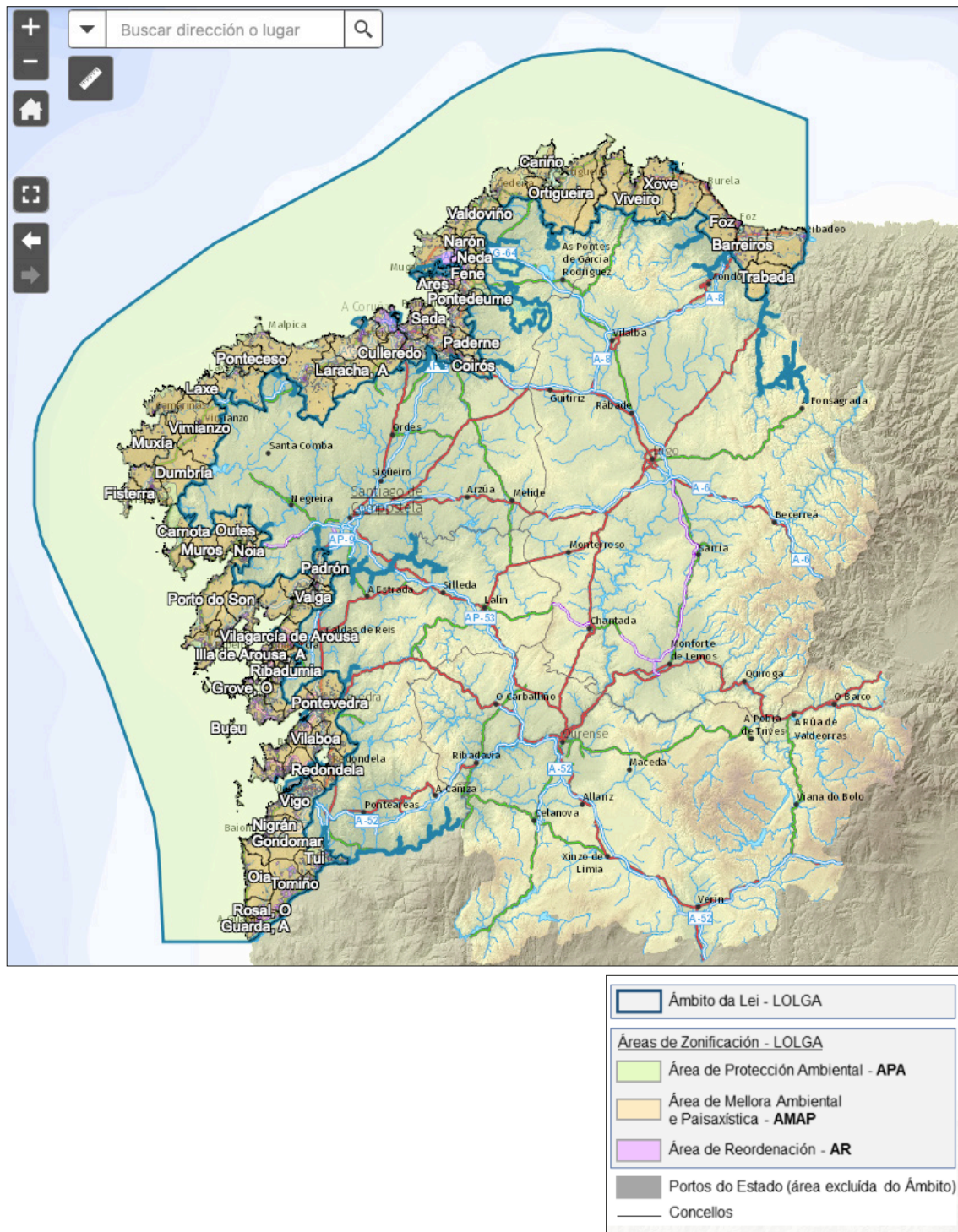


Imagen de la información cartográfica del territorio regulado por la Ley 4/2023 de Ordenación y Gestión Integrada del Litoral de Galicia. Fuente: Visor Cartográfico de la Xunta de Galicia, <https://mapas.xunta.gal/es>

La disciplina territorial: ¿una cuestión olvidada?

Esther Rando Burgos¹

Resumen

Mucho se ha hablado, escrito y discutido sobre la planificación territorial, incluso, a nivel normativo, la ordenación del territorio se ha centrado en ello, tanto las leyes en ordenación del territorio como los propios instrumentos, de los que no puede obviarse su carácter reglamentario. Frente a ello, el título competencial que conforma la ordenación del territorio, entre otras tantas carencias a las que se podría - y sería preciso- aludir, ha obviado una parte fundamental de la misma como es la disciplina territorial. Basta echar una simple ojeada a las diferentes normativas en la materia para corroborar lo anterior. Sin embargo, de manera muy reciente, parece que se abren algún “avance” en este sentido. Ello justifica el interés del presente trabajo, analizar, conocer y, a la luz de lo anterior, plantear, en su caso, propuestas centradas en la disciplina territorial.

Abstract

Much has been said, written and discussed about territorial planning, including, at the regulatory level, territorial planning has focused on it, both the laws on territorial planning and the instruments themselves whose regulatory nature cannot be ignored. Faced with this, the title of competence that makes up the planning of the territory, among many other deficiencies that could - and would be necessary - allude to, has obviated a fundamental part of it, such as territorial discipline. It is enough to take a simple look at the different regulations on the matter to corroborate the above. However, very recently, it seems that some “advance” has been made in this regard. This justifies the interest of this work, to analyze, know and, in light of the above, propose, where appropriate, proposals focused on territorial discipline.

Palabras clave

Ordenación del territorio; disciplina territorial; procedimiento sancionador; restablecimiento de la legalidad.

Keywords

Land use planning; territorial discipline; disciplinary procedure; restoration of legality.

¹ Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo (acred. PCD). Universidad de Málaga.

1. Introducción

Se ha afirmado y reafirmado el carácter reciente de la ordenación del territorio, que se está ante una disciplina «joven» o relativamente reciente en nuestro ordenamiento jurídico, a modo, en ocasiones, de lo que podría entenderse «justificación» del camino que aún le queda por recorrer a la ordenación del territorio.

Cierto es que, hasta el momento, en su desarrollo la ordenación del territorio se ha centrado y concentrado en planificar. Ahora bien, su completo desarrollo requiere el desarrollo de otras cuestiones que hasta el momento no han tenido la respuesta que hubiese sido adecuada por parte de nuestro ordenamiento jurídico. Buen ejemplo, sin duda, lo encontramos en lo que hemos venido a denominar gestión territorial y gestión de la ordenación del territorio (Rando, 2020).

Ahora bien, lo anterior no es la única «carencia» que parece observarse en lo que nuestra Constitución reconoce como título competencial exclusivo cuya atribución posibilitaba a las Comunidades Autónomas y que todas, sin excepción, asumieron como tal, primero en sus Estatutos de Autonomía y más tarde mediante el desarrollo legislativo de dicha competencia.

A lo largo de estos más de cuarenta años, las diferentes legislaciones han ido adaptándose, al menos, en buena medida, al avance que la propia función pública ha tenido, incluso, algunas, han tratado de dar respuestas a las realidades y necesidades que fruto de su puesta en marcha se han percibido.

No obstante, continúan existiendo cuestiones no abordadas y que se entienden necesarias si el objetivo es contar con una función pública «completa» desde el punto de vista jurídico. Nos referimos en concreto, a la necesidad de dotar a esta competencia de su correspondiente función sancionadora, de manera que frente al incumplimiento tanto de las correspondientes legislaciones en la materia como de las previsiones normativas previstas en los instrumentos, nuestro ordenamiento jurídico la dote de herramientas con las que reaccionar y poder lograr el cumplimiento de las previsiones legislativas pero también, y lo que se entiende esencial, lograr los modelos territoriales previstos en los instrumentos de planificación territoriales sin que actuaciones contrarias a los mismos puedan imposibilitar alcanzar los mismos.

Lo anterior justifica la necesidad de dotar, como se indicaba, a la ordenación del territorio de su correspondiente régimen sancionador o, si se quiere, de manera más amplia de un marco disciplinario, cuestión hasta ahora obviada, salvo algún concreto caso que será objeto de análisis.

2. La potestad sancionadora de la administración

2.1 *Fundamentos constitucionales*

Con carácter general, y partiendo de la Constitución Española (CE), la misma reconoce la configuración legal de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas en dos preceptos, ubicados, además, dentro de los derechos y libertades públicas. Nos referimos a los artículos 25.1. y 25.2.

El artículo 25.1. de la CE, señala que «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». Se refiere de esta forma al derecho penal (delito o falta) y al derecho administrativo (infracción administrativa), e incorpora al conjunto de derechos fundamentales el tradicional principio de legalidad en el

ámbito penal que extiende al ámbito administrativo, en particular, al ordenamiento sancionador administrativo. Siquiera apuntar la constante jurisprudencia que entiende que la inclusión de ambos, ilícito penal e infracción administrativa, en este precepto evidencia la voluntad de que ambos se sujeten a principios de básica identidad. No en vano el límite entre el ilícito penal y la infracción administrativa, en ocasiones, resulta tan estrecho que puede llegar a resultar difícil su adecuada delimitación. No se puede obviar que entre las razones que justifican lo anterior se encuentra, precisamente el principio de intervención mínima derecho penal. Como recuerda la profesora Alarcón Sotomayor (2014:136), en nuestro ordenamiento jurídico conviven «dos sistemas punitivos: el Derecho penal que es aplicado por los jueces, y el Derecho administrativo que corresponde utilizar a la Administración».

Por su parte, el artículo 24.2 de la CE se encarga de consagrar principios básicos del proceso penal, tales como la presunción de inocencia, el derecho a la audiencia, y que, justificado por la “equivalencia” en nuestro ordenamiento jurídico entre penas y sanciones administrativas, de manera temprana el Tribunal Constitucional (TC), tuvo ocasión de pronunciarse en su STC 181/1981, extendiéndolo al procedimiento administrativo sancionador, si bien con matices, como se encargó también de manera temprana de establecer la STC 58/1989, de forma que, de las previsiones contenidas en ambas Sentencias, queda fijado que las garantías reconocidas en el artículo 24.2. de la CE no son íntegramente aplicables a los procesos sancionadores, sino como expresamente reconoce «con las modulaciones que resulten de su diferente naturaleza».

No obstante, es preciso insistir en el carácter de derechos fundamentales de las previsiones recogidas en ambos preceptos, tanto el principio de legalidad en materia sancionadora como las garantías de defensa del procedimiento sancionador y, en tanto tales, son susceptibles de recurso de amparo constitucionales tanto los actos como las disposiciones administrativas que las vulneren con la consecuencia jurídica de su declaración de nulidad de pleno derecho. Incluso, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa se recoge un procedimiento especial dirigido a la protección, entre otros, de estos derechos, el procedimiento especial de derechos fundamentales que, entre sus particularidades, posibilita acudir a sede jurisdiccional sin agotar el previo procedimiento administrativo.

2.2 *La concreción de la potestad sancionadora de la Administración pública*

Es adecuado partir recordando que la potestad sancionadora de la Administración es una función instrumental de la misma cuyo fin es proteger los bienes e intereses definidos en el ordenamiento jurídico, en sus diferentes manifestaciones y en cada una de las materias o títulos competenciales. De ahí que la competencia, valga la redundancia, para establecer la potestad sancionadora corresponde a la Administración a la que corresponde el título competencial de que se trate, siendo conexo al mismo. De tal suerte, que la competencia para establecer la potestad sancionadora, corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas, en función de quien tenga atribuido el correspondiente título competencial. Incluso, cabo que concurren ambas en determinados títulos competenciales.

A colación de lo anterior, adecuado es recordar, como esta cuestión ya fue reconocida por el TC en diversas Sentencias, entre otras, STC 1981/1991, en la que en lo sustancial se reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para tipificar infracciones y sanciones administrativas, así como para regular los correspondientes procedimientos sancionadores o ejercitar la potestad inspectora, inherentes a la misma.

En este sentido, y en lo que en es el objeto del presente trabajo, desde el punto y hora en que la ordenación del territorio es un título competencial, cuya competencia exclusiva

se atribuye por la CE, en su artículo 149.1.3º., a las Comunidades Autónomas, ningún óbice jurídico existe para el desarrollo de la potestad reglamentaria en dicha materia.

En otro orden, preciso es puntualizar que coexisten lo que podría denominarse dos regímenes en la potestad sancionadora: el régimen general de la potestad sancionadora y el régimen especial o sectorial.

El régimen general de la potestad sancionadora¹ se sustenta en el marco del título competencial estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del artículo 148.1.18. CE, y su desarrollo legislativo se contiene en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en lo relativo a los principios de la potestad sancionadora (capítulo III de título preliminar), en el que se reconocen los principios de legalidad; irretroactividad; tipicidad; responsabilidad; proporcionalidad; prescripción; y concurrencia de sanciones, junto a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), encargada de regular las especialidades procedimentales de los procedimientos sancionadores. A diferencia de su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que unificaba lo relativo a la misma, ahora la LPAC lo que hace es en lugar de establecer un procedimiento concreto, establecer especialidades a lo largo de su articulado conforme regula las reglas y fases generales del procedimiento administrativo común para los procedimientos sancionadores.

Junto al anterior, como se apuntaba, existe una prolija regulación en materia sancionadora en las diferentes materias sectoriales del Derecho Administrativo. Puede afirmarse que buena parte de las materias sectoriales contienen en el marco de sus correspondientes leyes un título o capítulo dedicado a regular el régimen sancionador en la materia. A modo de ejemplo, en materia de carreteras, la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, dedica la sección 2ª de su capítulo III, a regular lo que denomina «Infracciones y sanciones»; en materia medioambiental, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, dedica su título VI a regular «De las infracciones y sanciones»; en materia de costas, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, dedica de igual forma el título V a las «Infracciones y sanciones». Y así, una larga enumeración de materias que, aunque a meros efectos ejemplificativos se ha centrado en el ámbito estatal, se reproduce en el ámbito autonómico.

3. La disciplina territorial

3.1 Contexto de partida

Resulta casi paradójico, como se apuntaba con anterioridad, que una materia como la disciplina territorial no cuente con un cuerpo legislativo dedicado a regular y desarrollar la disciplina en el ámbito de la misma.

Basta poner sobre la mesa, las 17 legislaciones autonómicas en ordenación del territorio sobre la mesa, con alguna reciente excepción que se analizará a continuación, para corroborar lo anterior. De manera temprana, autores como López Benítez y Vera Jurado (2005:195) ya pusieron sobre la mesa como «mientras los instrumentos de planificación territorial han

¹ Sobre la potestad sancionadora de la Administración pública véase, entre otros, trabajos de referencia como Acosta Penco, M.T., Alarcón Sotomayor, L., Bueno Armijo, A.M., Izquierdo Carrasco, M., Rebollo Puig, M., León Acosta, M. y Martín Fernández, C. (2023); Rebollo Puig, M. (dir.), Huergo Lora, A.J. (dir.), Guillén Caramés, J. (dir.) y Cano Campos (dir.) (2022); Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2022); López Benítez (2019).

sido objeto de un detallado análisis, otros ámbitos de la materia como la gestión o, incluso, la disciplina carece de desarrollo suficiente».

Aquí surge el primer interrogante, acaso ¿no surgen contravenciones o incumplimientos a lo dispuesto en las legislaciones en ordenación territorial o en los instrumentos de ordenación territorial, como se sabe, reconocido su carácter normativo?

La consecuencia de dichos incumplimientos es la imposibilidad de lograr en unos casos los propios objetivos que esta función pública se propone y, en otros, esencial, los modelos territoriales previstos y diseñados en los planes territoriales.

Ahora bien, ¿con qué herramientas jurídicas se cuenta para reaccionar frente a los incumplimientos anteriores? En sentido propio, puede afirmarse, que no se cuenta con las mismas. ¿Qué ocurre entonces? Aquí en no pocas ocasiones, volvemos a algo ya tradicional como es el empleo de la disciplina urbanística, pero se obvia con ello nuevamente que se está ante dos materias, sin obviar sus múltiples similitudes y el estrecho límite difícil de definir en ocasiones que las separa, cada una con su propia sustantividad y, a la postre, atribuidas a Administraciones públicas diferentes.

Esta cuestión y estos interrogantes, entre otros tantos que sería adecuado explicitar, nos llevan a plantear lo que aquí se expone.

3.2 *Alguna temprana aproximación a la disciplina territorial*

De manera muy temprana, la primera ley en recoger un marco disciplinario en ordenación del territorio fue a finales de la década de los ochenta, la legislación valenciana. Sin embargo, los textos legales que le sucedieron, casi «por arte de magia», obviaron la cuestión, como también la han obviado otras tantas legislaciones. Pero lo que resulta más curioso o sorprendente es que transcurridos más de treinta años, se continúa obviando o, como se titula la presente ponencia, ¿acaso se ha olvidado la cuestión?, o el propio carácter de esta función pública y su preeminencia de coordinación entiende que es innecesario. Son otros tantos interrogantes que surgen a los meros efectos de tratar encontrar una respuesta a una cuestión que poca justificación parece tener.

Pues bien, como se indicaba, la derogada Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana (para sucesivas menciones, Ley 6/1989), dedicaba su último capítulo, el V, a regular lo que venía a denominar «Régimen disciplinario». Seguía con ello, el esquema que viene siendo tradicional, como se indicaba anteriormente, de dedicar los últimos capítulos o títulos en los diferentes títulos competenciales a regular la disciplina en la ordenación del territorio.

Este capítulo V, se estructuraba en diferentes secciones: sección primera «De las faltas»; sección segunda «Reglas para la aplicación de sanciones»; sección tercera «De los responsables»; y, sección cuarta «De la competencia en materia disciplinaria».

Algunas cuestiones resultan de particular interés de la regulación contenida en esta Ley 6/1989.

En primer lugar, al regular en su sección primera las faltas, parte perfilando y concretando su ámbito, así disponía su artículo 95 que «Sin perjuicio de las responsabilidades que procedieren en aplicación de disposiciones legales que, por su contenido urbanístico o medioambiental, incidan en el uso y destino del territorio, será sancionable toda acción u omisión que contravenga o menoscabe los efectos de esta Ley». Distingue y concreta su ámbito, diferenciándolo de las posibles responsabilidades por acciones urbanísticas o medioambientales.

En segundo lugar, establece tres tipos de faltas: leves, graves o muy graves, cuando en atención a lo dispuesto en el artículo 95, se produzcan contravenciones a lo dispuesto en el

Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana y los planes aprobados en desarrollo del mismo. De esta forma, por faltas leves, el artículo 97, tipificaba «las contravenciones efectuadas sin malicia del infractor que afecten de forma no sustancial al uso del suelo y que puedan ser subsanadas en los proyectos de ejecución». Como faltas graves, el artículo 98, establecía aquellos «actos u omisiones que provoquen deterioro de la naturaleza del suelo, o destrucción de elementos de cualquier naturaleza que el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana declare protegidos, o incidan sustancialmente en las determinaciones contenidos en el mismo o en planes o proyectos de ejecución aprobados en desarrollo del mismo». Por último, la tipificación de las faltas muy graves se regulaba en el artículo 99, con el siguiente tenor «Son faltas muy graves las que provoquen destrucción irreparable del medio físico o de los elementos de cualquier naturaleza que el Plan de Ordenación de la Comunidad Valenciana declare protegidos, e inviabilicen el cumplimiento de los fines de esta Ley, o de los instrumentos de planificación aprobados para su desarrollo».

En tercer lugar, las sanciones previstas para los diferentes tipos de infracciones que establece, son los siguientes: para las faltas leves, sanción consistente en multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas; para las faltas graves, sanción con multa de 1.000.000 a 50.000.000 de pesetas; para las faltas muy graves, sanción con multa desde 50.000.000 a 250.000.000 de pesetas.

En tercer lugar, aunque la Ley 6/1989 no preveía expresamente la acción de restablecimiento del orden jurídico perturbado, independiente, como se sabe, de la acción sancionadora, la regulación contenida en el artículo 103 venía a establecer que la propia resolución sancionadora llevaba aparejada, en todo caso, la imposición al infractor de la obligación de reparación del daño causado y la restitución de la situación anterior a la comisión de la infracción o, en su defecto, la valoración económica de dichas obligaciones que se atribuían, en todo caso, al infractor.

En cuarto lugar, la Ley 6/1989 establecía un régimen de eximentes, atenuantes y agravantes. Como posible eximente, la Ley establecía la acción llevada a cabo en circunstancias extraordinarias por razón de riesgo catastrófico, cuando el análisis de los hechos demostrase buena fe y proporcionalidad entre las medidas precautorias adoptadas y el riesgo previsible, sin perjuicio de la obligación de reponer la situación anterior. Como circunstancias atenuantes, se preveían tres situaciones: el actuar en evitación de perjuicio o riesgos catastróficos, cuando exista proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el riesgo previsible; la falta de intencionalidad en la ocasión del daño; el haber procedido a reparar o disminuir el daño antes de la iniciación de la actuación sancionadora. Mayores supuestos se contemplaban como circunstancias agravantes, en concreto: la reincidencia; el fraude documental que propiciare el otorgamiento de licencia de orden de ejecución; el abuso de confianza; la violencia o coacción sobre funcionarios o autoridades públicas por cualquier medio, incluido el soborno; el desacato a las autoridades; que el agente tenga la condición de cargo público, siendo funcionario de la Administración pública o prestando servicios en la misma por cualquier vínculo de naturaleza contractual; la repercusión del acto u omisión en elementos o espacios territoriales que resulten perjudicados por la acción u omisión; el conocimiento técnico de los pormenores de la actuación, de acuerdo con la profesión o actividad habitual del culpable.

En quinto lugar, como posibles responsables de las infracciones, la Ley 6/1989 identificaba tanto a las personas físicas como jurídicas en las que concurriera la condición de propietario, promotor, empresario de la obra o técnicos encargados de dirigir su ejecución que hubieran participado en calidad de tales en el acto u omisión punible.

En sexto lugar, se atribuían diferentes funciones al municipio, en concreto al Alcalde, y a la Comunidad Autónoma, en la figura de Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. En el caso del Alcalde, el artículo 117 de la Ley preveía que cuando tuvieren conocimiento del otorgamiento de una licencia u orden de ejecución contraviniendo la legalidad en materia de

ordenación del territorio, debían instar la declaración de nulidad o declarar la lesividad del propio acto, remitiendo a la Ley de Procedimiento Administrativo. En el caso del Consejero, cuando el mismo tuviere conocimiento del otorgamiento de una licencia u orden de ejecución que infringiese lo dispuesto en la Ley o en los planes y proyectos aprobados, establecía que debía ponerlo en conocimiento del Alcalde para que en el plazo de un mes procediese conforme a lo previsto con anterioridad; si en dicho plazo el requerimiento no fuese atendiendo, la Ley fijaba que procedería a través del órgano competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local², en adelante LBRL.

En séptimo y último lugar, en relación a la competencia en materia disciplinaria se reconocía la acción pública en materia de ordenación del territorio, de manera análoga a como se recoge en urbanismo o medioambiente. La competencia se reconocía a los Alcaldes y al Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, pudiendo actuar de oficio o a instancia de parte.

4. La reciente apuesta de Andalucía por la disciplina territorial

4.1 Contexto de partida: la aproximación prevista en la LOTA

Antes de entrar a analizar la reciente y novedosa regulación de la legislación andaluza en materia de disciplina territorial, es adecuado hacer referencia a algunos antecedentes que sitúan mejor en el contexto.

La vigente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, en adelante LISTA, ha venido a regular conjuntamente las competencias autonómicas en ordenación del territorio y urbanismo. Con anterioridad, estas materias se encontraban en cuerpos legislativos diferentes. En el caso de la ordenación del territorio, en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en lo sucesivo LOTA, cuya vigencia se mantuvo hasta la entrada en vigor de la LISTA.

Nos referimos a la LOTA, en la medida en que, aunque a nuestro entender con poco acierto, dedicaba dos preceptos, los artículos 36 y 37, a regular lo que denominaba «De la protección de la legalidad», cuestión a la que dedicaba su título III. Como ya dijéramos «Casi desapercibido, la LOTA regulaba en su título III lo que denomina “De la protección de la legalidad”, conformado únicamente por dos, en principio, sencillos preceptos» (Rando, 2021:10).

El artículo 36 establecía que:

² En su dicción vigente en el momento de promulgación de la Ley valenciana 6/1989, el artículo 65 de la LBRL, establecía que:

«1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto o acuerdo.

2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa bien directamente, una vez recibida la comunicación del mismo, o bien una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la entidad local, si se hubiera optado por hacer uso de la posibilidad contemplada en los dos números anteriores».

«Los actos y acuerdos que infrinjan la presente Ley, o las disposiciones y Planes de Ordenación del Territorio aprobados con arreglo a la misma, podrán ser impugnados ante los órganos del orden jurisdiccional competente, de acuerdo con la legislación procesal».

Se está ante lo que es en toda regla una obviedad, sobra referirnos a la potestad revisora del orden contencioso-administrativo, «su fundamento, como ya se sabe, se encuentra en el art. 106.1 CE que reconoce el pleno sometimiento de la Administración a la ley y al derecho, así proclama *«Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican»*. Este «control» se ejercita, por lo general, por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya «legislación procesal» contenida en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), en su art. 2.1.c) expresamente le atribuye a esta jurisdicción el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con *«los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas»* (Rando, 2021:11).

Por su parte, el artículo 37 de la LOTA, disponía que:

- «1. Las actividades de intervención singular que careciendo o sin ajustarse a las licencias preceptivas se ejecuten sin acomodarse a las determinaciones de esta Ley y de los Planes de Ordenación del Territorio que les afecten, serán paralizadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar.
2. Cuando la ejecución de las actividades a que se refiere el apartado anterior produzca una alteración ilegal de la realidad física, su titular deberá proceder a la restitución de la misma en la forma en que disponga la Consejería de Obras Públicas y Transportes.
3. La Consejería de Obras Públicas y Transportes podrá imponer multas coercitivas sucesivas, a los particulares infractores, de hasta el 10 por 100 del presupuesto de la actividad, atendiendo al importe de la actividad, gravedad e incidencia territorial, en la forma que reglamentariamente se establezca y sin perjuicio de la posible ejecución subsidiaria por la propia Consejería a cargo de aquéllos.
4. En cualquier caso el titular de la actividad deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados. La valoración de los mismos se hará por la Consejería de Obras Públicas y Transportes previa tasación contradictoria cuando el titular de aquélla no prestará conformidad».

Este precepto constreñía su ámbito de actuación a las actividades de intervención singular, «Este precepto sí que genera razonables dudas. Y lo hace porque ya el aptdo. 1 del art. 37 delimita su objeto, «actividades de intervención singular que careciendo o sin ajustarse a las licencias preceptivas se ejecuten sin acomodarse a las determinaciones de esta Ley y de los Planes de Ordenación del Territorio», pero parece obviar que esas actividades no competen propiamente a la ordenación territorial sino que, buena parte de ellas, son competencias sectoriales que vienen atribuidas a otros órganos de la Administración autonómica (no en vano, el propio título se encarga de precisar el ámbito autonómico de las mismas)» (Rando, 2021:15). Pero, además, no se está ante el ejercicio de la potestad sancionadora sino ante la acción de restablecimiento del orden jurídico perturbado, no en vano, queda explícito cuando el precepto alude a «situación ilegal de la realidad física»; «restitución de la misma», incluso señala la imposición de «multas coercitivas», como reacción de la Administración ante tales hechos, no de sanciones, y como se sabe las multas coercitivas se manejan en el ámbito de los medios de ejecución forzosa con que nuestro ordenamiento jurídico dota a la Administración para forzar el cumplimiento del acto que voluntariamente y estándose obligado a ello, no se ha llevado a cabo.

4.2 *Algunas notas sobre la reciente apuesta de Andalucía por la disciplina territorial*

Pues bien, en este contexto en el que ya se ha dicho que la disciplina territorial desde una perspectiva de conjunto, como requiere la competencia en ordenación territorial en tanto recae sobre las Comunidades Autónomas, y salvo puntuales aproximaciones ya apuntadas, lo cierto es que se ha obviado y se continúa obviando por nuestro ordenamiento jurídico, de ahí la relevancia que de manera reciente con la promulgación de la LISTA, en 2021, Andalucía haya optado por incorporarla expresamente en su marco legislativo de referencia.

Como aproximación, el legislador andaluz ha optado por regular conjuntamente la disciplina territorial y urbanística, cuestión abordada en el título VII de la LISTA, estableciendo la potestad inspectora, de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística y la potestad sancionadora. Entiende el legislador que la regulación en una sola Ley de la normativa territorial y urbanística, supone una oportunidad para «aclarar y delimitar el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en materia de disciplina».

Ciertamente se está ante una de las cuestiones que mayor novedad representa en la Ley andaluza, como recoge su propia exposición de motivos «en consonancia con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, se define la competencia autonómica para el restablecimiento de la legalidad y la imposición de sanciones que comporten infracción de la ordenación territorial como una competencia directa. Al mismo tiempo, de conformidad con la normativa básica del Estado y la jurisprudencia constitucional, se establece la posibilidad de que la Comunidad Autónoma sustituya a los Ayuntamientos en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas para el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina».

La LISTA, al enumerar el contenido de la propia actividad de la ordenación del territorio en tanto función pública que corresponde a la Comunidad Autónoma ya reconoce, entre los mismos y junto a otros, «La disciplina territorial, incluyendo la inspección, el restablecimiento de la legalidad y la sanción de las infracciones de la ordenación territorial».

Como se decía, regula conjuntamente determinados aspectos de la disciplina territorial y urbanística, entre otros cuando se refiere a las potestades públicas en la materia y reconoce en su artículo 147, que:

- «1. Las Administraciones Públicas asegurarán el cumplimiento de la legislación y ordenación territorial y urbanística mediante el ejercicio de las siguientes potestades:
 - a) La intervención administrativa sobre la actividad urbanística de ejecución y edificación, en las formas dispuestas en esta Ley.
 - b) La inspección de la ejecución de los actos y usos sujetos a intervención administrativa.
 - c) El restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística.
 - d) La sanción de las infracciones territoriales y urbanísticas.
 - e) El ejercicio de acciones administrativas y judiciales frente a actos o acuerdos administrativos que infrinjan el ordenamiento jurídico.
2. La disciplina territorial y urbanística comporta el ejercicio, de forma inexcusable, de todas las potestades anteriores cuando concurren los presupuestos legales, con arreglo a los principios de legalidad, competencia, planificación y programación, proporcionalidad, seguridad jurídica y oficialidad.
3. Las medidas de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística tienen carácter real y alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por ley en las responsabilidades contraídas por la persona causante de la ilegalidad territorial o urbanística».

Particular importancia tiene el artículo 158 de la LISTA, en la medida en que se encarga de concretar y determinar las competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma en la materia, lo que, a su vez, determina que se ejercite la potestad disciplinaria en urbanismo o en ordenación del territorio, atendiendo al tipo de actuación de que se trate.

De esta forma, se reconoce a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia directa para el restablecimiento de la legalidad ante las actuaciones que vulneren la ordenación territorial y se concreta cuando se entiende que inciden en la ordenación del territorio determinados actos o usos, en concreto cuando afecten a:

- Suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial.
- Suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley o suelos rústicos incluidos en el espacio litoral.
- El sistema de asentamientos, a través de la realización de actos que puedan inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes, de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y, en su caso, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística general de aplicación.
- Equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; infraestructuras de interés supralocal para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones o actividades económicas de interés supralocal.
- Las actuaciones contrarias a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal.

A su vez, al municipio se le reconoce la competencia para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones que vulneren la ordenación urbanística, ejercicio de la potestad que se extiende, de igual forma, a las actuaciones anteriores cuando incidan en competencias municipales sobre restablecimiento de la legalidad urbanística.

De igual forma, se reconoce que cuando un municipio incurra en inactividad en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad ante actuaciones que vulneren la ordenación urbanística, la Comunidad Autónoma podrá asumir la competencia por sustitución, siempre en los términos de la LBRL y previo requerimiento a la entidad local y, en todo caso, cuando la actuación afecte a competencias autonómicas.

Por su parte, uno de los aspectos esenciales de la LISTA es la concreción de los tipos infractores en ordenación del territorio. Aquí es preciso matizar dos cuestiones. En primer término, la LISTA se encarga de enumerar y diferenciar diferentes infracciones urbanísticas en su grado de leve, grave o muy grave. En segundo lugar, en el propio precepto, aunque de manera separada enumera y detalla las clases de infracciones contra la ordenación del territorio, fijando en principio un conjunto de regla generales y a continuación precisando cada una de ellas.

De esta forma, con carácter general, el artículo 161.5. de la LISTA, determina que «son infracciones contra la ordenación del territorio las definidas en los apartados siguientes cuando contravengan la ordenación territorial o incidan en la ordenación del territorio; en concreto:

- a) La ejecución, realización o desarrollo de actuaciones, actos de transformación, uso del suelo, vuelo o subsuelo, que afecten a suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial, a suelos rústicos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley o a suelos rústicos incluidos en el espacio litoral.
- b) Las actuaciones que afecten al sistema de asentamientos a través de la realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, por sí mismos

o por su situación respecto de otras edificaciones, sean susceptibles de inducir a la formación de nuevos asentamientos en suelo rústico o a un incremento de la superficie ocupada por los preexistentes, de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y, en su caso, conforme a lo establecido en los instrumentos de ordenación territorial o urbanística general de aplicación.

- c) Las actuaciones y los actos que afecten a equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones o actividades económicas de interés supralocal.
- d) Las actuaciones contrarias a las determinaciones vinculantes de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal».

De manera más precisa, y al igual que hace la Ley con las infracciones urbanísticas, distingue entre infracciones contra la ordenación del territorio de carácter leve, grave y muy grave.

Así, tienen el carácter de infracciones contra la ordenación del territorio de carácter leve, las siguientes:

- El incumplimiento del deber de contar en las obras u otras actuaciones de copia de la licencia o título habilitante o declaración responsable.
- Los actos de publicidad, comunicación comercial o promoción por cualquier medio, con indicaciones disconformes con la ordenación territorial o urbanística que incidan en la ordenación del territorio o que induzcan a error sobre su correcta aplicación.
- La prestación de servicios por las empresas suministradoras sin la acreditación de licencia u otro acto habilitante o de declaración responsable o cuando hubiera transcurrido el plazo establecido para la contratación provisional.
- La ejecución de acometidas de suministros básicos sin autorización.
- El incumplimiento de los requerimientos para la presentación de documentos a que se esté obligado en caso de actividades sujetas a declaración responsable.
- La expedición por profesionales o entidades urbanísticas certificadoras de informes, certificados o documentos similares con inexactitudes, falsedades u omisiones no sustanciales para su traslado a la Administración.
- La venta, alquiler o cesión de uso por empresas comercializadoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso residencial cuya implantación esté sometida a licencia o declaración responsable sin la acreditación de su previa obtención o presentación, o la falta de conservación de copia de dichos documentos por empresas comercializadoras o instaladoras durante un plazo de seis de años desde la fecha del acto jurídico.

Constituyen, por su parte, infracciones contra la ordenación del territorio de carácter grave:

- La realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos que contravengan la ordenación territorial o incidan en la ordenación del territorio.
- La realización de actuaciones sin la presentación de la preceptiva declaración responsable o habiéndola presentado con inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales o sin ajustarse en aspectos esenciales a lo en ella manifestado, que contravengan la ordenación territorial o incidan en la ordenación del territorio.
- La realización en contra de la ordenación territorial o urbanística que incidan en la ordenación del territorio de obras de todo género, demoliciones o implantación de instalaciones, salvo que tengan la clasificación de muy graves.

- Los usos disconformes con la ordenación territorial o urbanística que incidan en la ordenación del territorio, salvo que esté clasificada como muy grave.
- La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones inspectoras. Se entiende producida esta circunstancia cuando la persona, debidamente notificada al efecto, haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, obstaculizar, entorpecer o impedir las actuaciones inspectoras. Entre otras, constituyen resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las labores inspectoras las siguientes conductas:
 - 1.^a La negativa infundada o el retraso injustificado a facilitar cualquier información requerida en relación con el objeto de inspección.
 - 2.^a La negativa infundada a identificar en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad a otras personas interesadas que no hayan comparecido.
 - 3.^a La negativa infundada a permitir el acceso al personal inspector o a su personal de apoyo al ámbito objeto de inspección.
 - 4.^a La incomparecencia, salvo causa justificada, en el lugar y tiempo que se hubiera señalado.
 - 5.^a Las coacciones al personal inspector o a su personal de apoyo.
- La expedición por profesionales o entidades urbanísticas certificadoras de informes, certificados o documentos similares con inexactitudes, falsedades u omisiones sustanciales para su traslado a la Administración. A estos efectos, se consideran falsedades, inexactitudes u omisiones sustanciales la introducción o ausencia de datos o elementos que no se correspondan con la realidad, con el fin de superar los controles administrativos o que resulten determinantes para comprobar el cumplimiento de los requisitos normativos a los que estuviese sometida la actuación.
- La prestación de servicios por las empresas suministradoras con incumplimiento de los actos administrativos que les ordenen su cese.

Por último, la LISTA, tipifica como infracciones muy graves contra la ordenación del territorio:

- La segregación, fraccionamiento, división o parcelación contraria a la ordenación territorial o urbanística que incidan en la ordenación del territorio en suelo rústico.
- La realización de obras de infraestructuras, servicios y otras de urbanización, tales como la apertura de viales o la implantación de servicios urbanos en contra de la ordenación territorial o urbanística que incidan en la ordenación del territorio.
- Las actuaciones contrarias a la ordenación territorial o urbanística que incidan en la ordenación del territorio que afecten a equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; infraestructuras de interés supralocal para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones o actividades económicas de interés supralocal.
- La continuación de obras con incumplimiento de las medidas provisionales adoptadas en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad.
- La demolición, destrucción o alteración de los valores de edificios protegidos por la ordenación territorial.
- Las actuaciones que perjudiquen los espacios o bienes preservados por la ordenación territorial, por la existencia de riesgos o por sus valores naturales o paisajísticos.

En relación al régimen punitivo, la LISTA establece idénticas sanciones tanto para las infracciones urbanísticas como para las infracciones contra la ordenación del territorio, diferenciando, el carácter de infracción de que se trate. De esta forma, se establecen las siguientes sanciones:

- Infracciones leves: multa de 600 a 2.999 euros.

- Infracciones graves: multa de 3.000 a 29.999 euros, salvo que el valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el 75% de los valores citados.
- Infracción muy grave: multa de 30.000 a 120.000 euros, salvo que el importe del valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el ciento cincuenta por ciento de dichos valores.

Como se indicaba, y sin perjuicio de otros aspectos relevantes que en relación con la disciplina territorial contiene la LISTA, es destacable la apuesta realizada por la Comunidad andaluza, de manera, además, pionera y novedosa en este sentido por dotar a la ordenación del territorio de un régimen disciplinario que posibilite y coadyuve a alcanzar los propios objetivos y metas que esta función pública persigue.

5. Conclusiones

Muy someramente y únicamente a modo de colofón final, insistir en la necesidad de, en general, avanzar y completar la función pública que constituye la ordenación del territorio, dotándola del completo marco jurídico que posibilite su efectiva y determinante puesta en marcha.

Y en lo que aquí concierne, resulta paradójico que una función pública como esta, hasta el momento haya estado tan carente de atención hasta el punto de tratarse de uno de los pocos títulos competenciales que carecen, al menos, de un régimen disciplinario cuya finalidad es velar por el adecuado y acorde cumplimiento de las previsiones que, tanto a nivel legislativo como normativo, coexisten en la materia, evitando contravenciones indeseadas que sólo pueden conllevar dificultades, incluso, imposibilitar alcanzar los modelos territoriales que desde la ordenación del territorio se establecen y, con ello, el conjunto de acciones, actuación, objetivos y metas, que son consustanciales a la misma.

De ahí la necesidad de destacar la pionera y novedosa apuesta que de manera muy reciente ha llevado a cabo Andalucía, incorporando lo que ha venido propiamente a denominar disciplina territorial en su marco legislativo y desarrollando la misma en sus diferentes vertientes, tanto inspectora, como de restablecimiento de la legalidad perturbada, junto a un necesario régimen sancionador.

6. Referencias bibliográficas

- ACOSTA PENCO, M.T., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A.M., IZQUIERDO CARRASCO, M., REBOLLO PUIG, M., LEÓN ACOSTA, M. y MARTÍN FERNÁNDEZ, C. (2022): «Derecho administrativo sancionador», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 225, pp. 141-172.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2014): «Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador», *Revista de Administración Pública*, núm. 195, pp. 135-167.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2022): «Manual básico de derecho administrativo», 19º ed., Madrid, Tecnos.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2021): «La potestad sancionadora de la administración», en MENÉNDEZ, P. (dir.) y EZQUERRA HUERVA, A. (dir.): *Lecciones de derecho administrativo, Navarra*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 873-917.

- LÓPEZ BENÍTEZ, M. y VERA JURADO, D.J. (2005): «La ordenación del territorio: Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 40.
- RANDO BURGOS, E. (2020): Régimen jurídico de la gestión territorial, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- RANDO BURGOS, E. (2021): «La disciplina territorial: especial referencia al caso andaluz», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56.
- REBOLLO PUIG, M. (dir.), HUERGO LORA, A.J. (dir.), GUILLÉN CARAMÉS, J. (dir.) y CANO CAMPOS (dir.) (2022): *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador, Navarra*, Thomson Reuters Aranzadi.

CITIES DATALEX[®]: software de acceso inteligente a la normativa de desarrollo urbano y territorial sostenible

EJE D - GOBERNANZA TERRITORIAL: MARCO NORMATIVO E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA ESTRATÉGICA INTEGRADA

LÍNEA D.1) Cambios en el marco normativo reciente: Causas y textos resultantes. Valoración.

María del Rosario Alonso Ibáñez, Luciano Sánchez Ramos, Mari Cruz Rozada Ardavin, Nahuel Costa Cortez, Joaquín Meda

Universidad de Oviedo



Resumen



CITIES DATALEX[®] es un software cuyo propósito es mejorar el acceso a la normativa jurídica resultante de la aplicación en las actuaciones en el medio urbano y, en general, en los procesos de desarrollo urbano y territorial sostenible. CITIES DATALEX[®] surge como iniciativa conjunta entre las cátedras Concepción Arenal de Agenda 2030 y TotalEnergies de Analítica de Datos e IA con el objetivo de ofrecer a las empresas, entidades financieras y organizaciones privadas que dan soporte a las acciones de las Administraciones Públicas información jurídica clara y segura para desarrollar actividades que tengan repercusión urbanística y territorial.

Problemática

España cuenta con bases de datos que permiten tener conocimientos de los sistemas legales, incluso de los sistemas legales en materia urbanística y territorial, sin embargo, la información que ofrecen no posibilita tener una idea acabada de cuáles sean las reglas jurídicas especialmente predisuestas para fomentar, desarrollar y evaluar programas, planes o estrategias sostenibles e integradas de desarrollo urbano.

Tampoco se conectan con las bases de datos asociadas a los sistemas de indicadores conocidos hasta la fecha. A su vez, estos sistemas de indicadores o ignoran por completo el marco jurídico o este resulta meramente anecdótico. En definitiva, las bases de datos existentes no permiten una adecuada comparación e interconexión entre las plurales normas jurídicas llamadas a tener que tomarse en consideración para desarrollar actuaciones urbanas integradas.

Propuesta

CITIES DATALEX[®] es un software que incorpora herramientas de búsqueda jurídica utilizando diversos indicadores, incluyendo materias e ítems por municipio y comunidad autónoma. El sistema está potenciado con inteligencia artificial, en particular, con modelos de lenguaje (al igual que ChatGPT), que permiten hacer consultas sobre el conjunto de documentos legales de interés. De esta manera, se pueden identificar las situaciones jurídicas de mayor relevancia para los analistas y usuarios, con la posibilidad de atender consultas personalizadas. Además, debido a que la normativa puede ser cambiante, el sistema estará automatizado para mantenerse actualizado en términos de legislación.

- CITIES DATALEX NO es una compilación de leyes
- NO es un simple repositorio de normas jurídicas.

Es algo más útil y eficiente: Cubre un vacío de metodología para la obtención de NORMATIVA ESPECIALIZADA E INTERCONECTADA

Estado actual

Actualmente CITIES DATALEX es un prototipo de difusión restringido, ya que aún se encuentra en desarrollo. Sin embargo, está previsto su lanzamiento próximamente para su uso por la comunidad universitaria y profesionales relacionados con el sector de la sostenibilidad.

Contacto

María del Rosario Alonso Ibáñez (mralonso@uniovi.es)
Luciano Sánchez Ramos (luciano@uniovi.es)
Mari Cruz Rozada Ardavin (zurcrozada@hotmail.com)
Nahuel Costa Cortez (costanahuel@uniovi.es)
Joaquín Meda (desarrollosostenible.uniovi@gmail.com)

Búsqueda por filtros

Formulario de búsqueda por filtros con los siguientes campos:

- Ámbito Temático: Cualquiera
- Materia: Cualquiera
- Comunidad Autónoma: Cualquiera
- Ciudad: Cualquiera
- Introduce palabras clave: [Campo de texto]
- Botón: Listar documentos

La herramienta permite buscar normativa en función de diferentes filtros, tras los que aparece una lista con los documentos filtrados e información acerca de la norma, el enlace a la fuente oficial, si aplica a nivel de CCAA/Ciudad y una serie de etiquetas por las cuáles se puede identificar el contenido del documento

Resultados

Norma	CCAA	Ciudad	Etiquetas
Ordenanza de Consumo	Madrid, Comunidad de	Madrid	Economía/desarrollo local, Municipio
Ordenanza de Mercados Municipales	Madrid, Comunidad de	Madrid	Economía/desarrollo local, Municipio
Ordenanza de Dinamización de Actividades Comerciales en Dominio Público	Madrid, Comunidad de	Madrid	Economía/desarrollo local, Municipio
Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña	Madrid, Comunidad de	No aplica	Economía/desarrollo local, Comunidades Autónomas
Ordenanza de dinamización de actividades comerciales en dominio público, de 28 de mayo de 2014	Madrid, Comunidad de	Madrid	Economía/desarrollo local, Municipio

Consultas personalizadas

- ¿Cuál es tu consulta?
- ¿Qué norma resulta aplicable a la participación ciudadana en una determinada CCAA (Comunidad Autónoma), por ejemplo en Galicia?
- La norma que resulta aplicable a la participación ciudadana en Galicia es la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia.

Además, también tiene integrado un bot conversacional que puede interactuar de forma bidireccional con el usuario proporcionando información concreta y fiable acerca de las consultas realizadas.

EJE D.2: Coordinación interadministrativa como reto para una adecuada gobernanza: condiciones, avances y resultados

La transición hacia una nueva cultura evaluativa: Navarra innova en los procedimientos de evaluación de los efectos en la sostenibilidad

Andrea Goñi Lezaun¹ y Dámaso Munarriz Guezala²

Resumen

«Lo que no se mide no se puede mejorar³». La mejor herramienta para mejorar la gobernanza territorial es el conocimiento, y para adquirirlo se hace necesaria la evaluación. La Estrategia Navarra Sostenible 2030 facilita la coordinación interadministrativa, mejorando la gobernanza bajo la perspectiva de la Agenda 2030, a través del diseño de una herramienta que permite evaluar de manera integral, mediante el trabajo con cualidades, el efecto que las distintas intervenciones públicas tienen en la sostenibilidad y el territorio regional completando la tradición de evaluación iniciada con la ETN.

Abstract

«If you can not measure it, you can not improve it¹». The best tool to improve territorial governance is knowledge and to acquire it, evaluation is necessary. The Sustainable Navarra Strategy 2030 facilitates inter-administrative coordination, improving governance from the perspective of the 2030 Agenda. In it, it has been designed a tool that makes possible to comprehensively evaluate, through work with qualities, the effect that the different public interventions have on sustainability. This is something that continues and completes the evaluation tradition started with the ETN

Palabras clave

Desarrollo territorial sostenible, evaluación, Agenda 2030, gobernanza

Keywords

Sustainable territorial development, Evaluation, Agenda 2030, Governance

¹ Arquitecta urbanista, analista GIS. NASUVINSA. agonilez@nasuvinsa.es.

² Geógrafo, técnico en ordenación territorial, dmunarrg@nasuvinsa.es.

³ William Thomson Kelvin (1824-1907).

1. Contexto

“Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”

WILLIAM THOMSON KELVIN

La Agenda 2030 se ha convertido en una herramienta útil para el diseño de estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible. También para la administración local (evolución de las Agendas 21), y para las corporaciones privadas a la hora de diseñar algunas de sus actuaciones e instrumentos de Responsabilidad Social Corporativa o fundaciones y ONG. Generalmente, se alinean las políticas a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y sus metas mediante indicadores, es decir, se trata de establecer metas mediante parámetros de medida.

El conocimiento es la clave fundamental para fortalecer la gobernanza territorial y para su institución se vuelve imprescindible la cultura de la evaluación. En este sentido, la Estrategia Navarra Sostenible 2030 promueve la coordinación entre administraciones, mejorando la gobernanza territorial desde la perspectiva de la Agenda 2030. Para lograrlo, se ha desarrollado una herramienta integral que, al trabajar con distintas cualidades, permite evaluar el impacto de las intervenciones públicas en la sostenibilidad regional.

La nueva Estrategia de Gobierno de Navarra, ayuda en el análisis de la diversidad y la complejidad de la política regional recogiendo el enfoque sistémico de la Agenda 2030, considerando la multidisciplinariedad y la multiescalaridad con una meta común: el desarrollo territorial sostenible. En la escala regional contribuye a los procesos de recuperación, transformación y resiliencia impulsados por las instituciones europeas y españolas. Para ello involucra a los distintos agentes implicados en el proceso de diseño e implantación de las políticas públicas.

Acompañar la Agenda 2030 de otras herramientas de evaluación, como la ENS-2030-NEJ, permite evaluar los efectos de dichas políticas y tomar decisiones de gestión y mejora, incluso antes de su implantación (evaluación ex ante). Esto es un proceso innovador que, junto con la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) y la S4 (Estrategia de Especialización Inteligente para la Sostenibilidad de Navarra), ayudará a progresar de manera más rápida y eficiente en el avance de los ODS y la Agenda 2030 en Navarra.

En definitiva, el Gobierno de Navarra contribuye con este conjunto de herramientas a la innovación en el diseño y evaluación de políticas públicas sostenibles y contribuye al desarrollo inteligente de la región. Además, retoma e institucionaliza un procedimiento de evaluación específico de los efectos en la sostenibilidad que se acopla a los procedimientos generales de evaluación de políticas públicas.

En los siguientes epígrafes se describe brevemente la aplicación de estos marcos de trabajo en la Comunidad Foral de Navarra acompañado por otra experiencia en la que muestra la capacidad innovadora de Navarra: la legislación en materia de evaluación (Ley Foral 21/2005 de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos).

2. El marco normativo navarro

Navarra es una comunidad foral que desde el siglo XIX tiene reconocidos «sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviniendo con la Administración del estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron

convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad». Esta frase copiada del preámbulo de la Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), donde se vincula sus capacidades con las dimensiones de la sostenibilidad, al reconocer la capacidad de Navarra para gestionar sus recursos y competencias en relación a las necesidades sociales.

Desde la escala regional y en el ejercicio de sus competencias, la evaluación de la intervención pública y su institucionalización se ha dado de manera intermitente en la Comunidad Foral. Navarra en el año 2005 fue pionera a nivel estatal con la aprobación de la anteriormente mencionada Ley 21/2005. Esta Ley, en una primera fase de desarrollo, tuvo un amplio despliegue tanto en el marco normativo y organizativo, con la creación, por ejemplo, de una Comisión Foral para la evaluación (2006), del Servicio de Calidad (2005-2011), o del Registro de Evaluación de Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios Públicos (2007), etc., así como en el marco metodológico, con el desarrollo de una serie de recursos y herramientas. De esta manera, en la actualidad, Navarra cuenta, por ejemplo, con un Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y la evaluación de las Políticas Públicas, un Modelo de Pliego de Condiciones Técnicas o Plan de Trabajo para la evaluación de políticas públicas, un Protocolo de Evaluabilidad, un libro sobre “El sistema público de evaluación en Navarra” o un Cuaderno de Gestión de la Evaluación de Intervenciones Públicas.

En un momento en el que la cultura de la evaluación era algo todavía emergente a nivel estatal, sin la existencia todavía de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, creación en 2008), en este contexto poco propicio para la evaluación, esta fase expansiva no terminó de consolidarse en la Comunidad Foral, y fue seguida de una fase de constricción, donde la Comisión dejó de reunirse y el Servicio de calidad desapareció. Este hecho coincide con una fuerte crisis económica y con varios cambios en los Gobiernos Forales. A pesar de ello, dejó en Navarra un fuerte marco metodológico, además de las herramientas y recursos suficientes como para avanzar en esta materia, configurando un sistema integral de evaluación.

En ese momento, en 2005, también la ETN incorporó un innovador capítulo de seguimiento como instrumento de ordenación, basado en órganos de supervisión e indicadores.

En la actualidad, tras la fase de constricción, el intento de recuperación del papel de la evaluación de las políticas públicas y su institucionalización en Navarra se ha dado a manos del Observatorio de la Realidad Social de Navarra, con una mirada sectorial (políticas sociales) y de la mano de Lursarea-Agencia Navarra del Territorio y la Sostenibilidad, con una mirada más transversal, en la evaluación de las políticas públicas de Gobierno con impacto territorial y en la sostenibilidad.

La Estrategia Navarra Sostenible continua con la tradición evaluadora iniciada por la ETN de 2005 y nace en una realidad en la que cada vez se espera más de los responsables de las políticas públicas, también que éstas asuman nuevas funciones para anticipar y orientar las respuestas a las necesidades emergentes en esa transición hacia la plena sostenibilidad, como paradigma del interés general.

En este nuevo contexto, la ENS-2030-NEJ y su correspondiente guía de aplicación, suponen una innovadora herramienta, fácil, útil y eficaz para proporcionar respuestas integrales al servicio de los responsables de las iniciativas públicas. Esta innovación permite, entre otras cosas, y tal y como se verá más adelante, anticipar los efectos que dicha iniciativa pública tendrá en la sostenibilidad mediante una intervención activa desde la evaluación del diseño de la política. Esto supone un paso más allá y posibilita una mirada transversal hacia la sostenibilidad en cada una de las políticas regionales que se imbrica con la mirada territorial que venía proporcionando la ETN.

Por último, la ENS-2030-NEJ, a pesar de haber sido contemporánea en diseño a la nueva Ley Estatal del 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, se alinea perfectamente con ella. Ambos documentos dan respuesta a las recomendaciones de las organizaciones internacionales, como la como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), facilitando, además, la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) a diferentes escalas, nacional y regional (meta 17.14 del ODS17).

3. Los efectos de las políticas públicas en el desarrollo territorial sostenible en Navarra

Las orientaciones políticas de la Unión Europea se trasponen en la legislación y políticas forales. Para los informes de seguimiento de la Agenda 2030 se analizaron el alineamiento y nivel de apropiación en la mayoría de los planes y estrategias del Gobierno de Navarra existentes hasta el momento. A continuación, se particularizan algunas de las estrategias de los últimos años al considerarse que son claves en cuanto al avance en el desarrollo sostenible de la Comunidad Foral. Por cada una de las dimensiones de la sostenibilidad se podrían destacar algunas estrategias como, el Plan Energético de Navarra. Horizonte 2030, la Hoja de Ruta de Cambio Climático, El Plan Integral de Economía Social de Navarra 2017-2020, III Plan Director de la Cooperación Navarra (2021 - 2024), Plan Reactivar Navarra / Nafarroa Susperatu, etc.

En tales circunstancias, la Estrategia Territorial de Navarra (ETN), actualmente en revisión, juega un papel trascendental. Ésta tiene como objeto responder a retos como el equilibrio territorial mediante un modelo de desarrollo territorial de futuro (MDTF) que afronte el reto demográfico y la despoblación, el acceso equivalente a los servicios y el conocimiento, dar respuesta a los efectos del cambio climático, contribuir a las múltiples transiciones, y aportar directrices para los instrumentos de ordenación territorial de forma coherente y alineada con la Agenda 2030.

En este marco, la ENS-2030-NEJ va un paso más allá en el desarrollo de las intervenciones públicas estratégicas para el avance de la sostenibilidad como son, por ejemplo, las ciudades S4 o ETN. No se trata tanto de una estrategia con líneas de acciones a desarrollar, sino que sirve de lanzadera y ofrece herramientas para incorporar la perspectiva de la sostenibilidad a todas y cada una de las políticas públicas, desde el inicio hasta el final, en el ciclo completo, bajo una visión integral. Ofrece garantizar una mirada transversal para la sostenibilidad de cada una de las estrategias, planes o proyectos independientemente de su escala territorial. Los ODS permiten mantener unos criterios unificadores a las diferentes políticas. Ahora la ENS-2030-NEJ permite evaluar esa consistencia en cuanto a los efectos en la sostenibilidad y el territorio regional mediante una colección de cualidades.

4. El desarrollo sostenible en Navarra

La perspectiva relacionada con las tres dimensiones del desarrollo sostenible ha estado siempre muy vinculada al propio desarrollo administrativo y competencial de la Comunidad Foral, puesto que ponían en relación la propiedad, los recursos, los municipios, las personas y las actividades. (LORAFNA). Además, las cuestiones relacionadas con el entorno natural y la sostenibilidad en general, han caracterizado muchas de las iniciativas de los diferentes gobiernos de Navarra, reconocidas por otras instituciones y organismos internacionales.

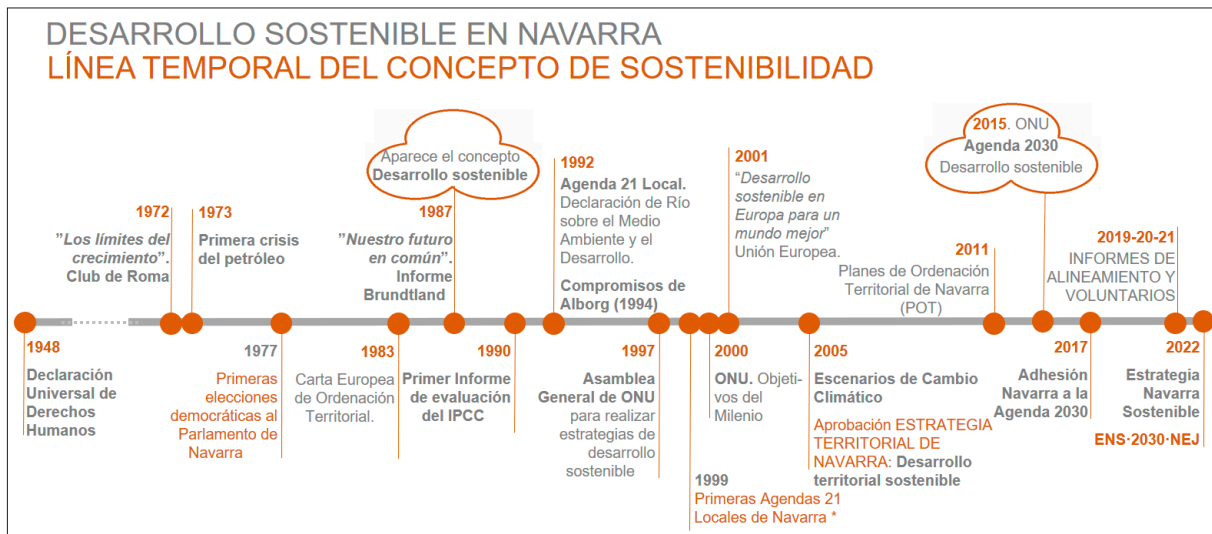


Figura 1. Línea temporal sobre el concepto de Sostenibilidad. Fuente: elaboración propia.

En la imagen adjunta (Figura 1) se ilustra el proceso de caracterización del concepto de desarrollo sostenible que, en este artículo y en la propia ENS-2030-NEJ, se identifica con sostenibilidad. Fue Naciones Unidas la que promovió en 1997 el concepto y, curiosamente, lo vinculó a la administración local simplificando este alcance multinivel y multiescalar mediante un procedimiento concreto, las Agendas 21, y un conocido slogan "piensa en lo global, actúa en lo local".

Navarra se alineó enseguida a estos procedimientos y desde los años 2000 promueve el premio de Buenas Prácticas en Desarrollo Local Sostenible que también se difunden en la escala global mediante las instituciones internacionales.

Por otro lado, la visión territorial estaba incorporada en la legislación territorial y urbanística, vinculada a las tres dimensiones del desarrollo territorial sostenible y las prioridades de la Estrategia Territorial Europea. La importancia de las características específicas de cada territorio, de su capital territorial, para promover su propio desarrollo, el uso de sus recursos y en relación a la correcta planificación de los usos respecto a las personas, su entorno y su prosperidad ordenada.

Desde la adhesión de Navarra a la Agenda 2030 se ha facilitado la mirada transversal, es decir, todas estas visiones parciales o sectoriales y territoriales se pretenden unificar en una única guía o forma de entender la sostenibilidad.

La planificación estratégica regional es la orientación programada de actividades para alcanzar el objetivo de desarrollo regional, previamente consensuado y medible según los modelos y metas que se establezcan. La ETN como instrumento de planificación estratégica y territorial debe contener, además, un sistema de gobernanza, un MDTF y un aparato normativo con el objetivo de la cohesión territorial de la Comunidad Foral.

La finalidad de la ordenación territorial, en Navarra, es el desarrollo territorial sostenible (DFLOTU, artículo 2). En estas condiciones, podemos hacer equivalente esa finalidad al concepto de cohesión territorial. El carácter de sostenibilidad del desarrollo territorial se adquiere cuando de forma simultánea la acción evaluada es admisible, viable, equitativa y justa. Una afección territorial es justa cuando garantiza el compromiso intergeneracional del desarrollo sostenible: "la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin

comprometer la capacidad de las generaciones futuras” (Informe Brundtland, es decir, se constituye en Patrimonio para la sociedad que actúa es ese espacio geográfico).

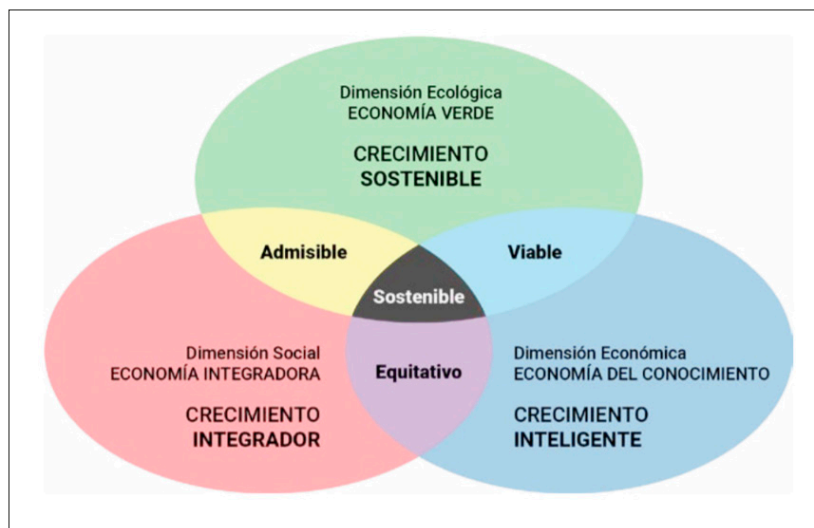


Figura 2. Desarrollo sostenible y prioridades de la Unión Europea para el periodo 2014-2020. Tomado del informe de Agenda 2030 en Navarra. Original de Johann Dréo (con licencia Creative Commons).

4.1 La ETN y su revisión: las transiciones múltiples

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) fue aprobada en el Parlamento de Navarra en 2005, tras cuatro años de trabajos de análisis y elaboración. En ese momento, fue considerada como un instrumento innovador y pionero en la aplicación de los principios vinculados al desarrollo sostenible y las recomendaciones descritas en la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999).

Después de quince años, en mayo de 2019, el Gobierno de Navarra acordó iniciar los trabajos de revisión de la ETN, a propuesta del Consejo Social de Política Territorial (CSPT), que es el órgano que, entre sus funciones, es el encargado del seguimiento de la ETN. El Acuerdo de Gobierno describe que el contexto y las circunstancias socioeconómicas habían cambiado y se habían generado nuevas prioridades para la política territorial de Navarra, y a las que la ETN aprobada en 2005 no podía responder de forma adecuada. Retos como las múltiples transiciones y, sobre todo, los compromisos internacionales adquiridos, Agenda2030, que suponen unos efectos en el territorio que no tenían reflejo en las directrices establecidas en la ETN.

A día de hoy, momento en el que la práctica de la ordenación territorial se encuentra también en una transición, se debe considerar la revisión de la ETN como una nueva oportunidad para convertir un instrumento de ordenación territorial en una herramienta útil para el conjunto de las políticas sectoriales que convergen en el Desarrollo Regional, en los usos del suelo y la gestión del territorio.

En primer lugar, para la disciplina, la construcción del territorio es un proceso, cambiante como el paisaje a lo largo de las estaciones, y dinámico porque está sometido a las decisiones de la sociedad que lo habita. Esas decisiones deben considerar el valor del capital territorial existente en ese lugar y su necesaria patrimonialización como transferencia material e inmaterial a las siguientes generaciones.

Por tanto, la revisión de la ETN debe considerar prácticamente todas las competencias forales (políticas sectoriales) desde una visión estratégica y considerar su distribución por todo el territorio con visión de futuro, de forma que consolide el MDTF basado en el interés común y la calidad de vida de sus habitantes.

En la escala europea la cohesión territorial tiene como objetivo ofrecer al conjunto de la ciudadanía unas condiciones de vida y oportunidades equivalentes, independientemente del lugar donde residen (desarrollo policéntrico). Se trata de asegurar la calidad de vida y bienestar de todos los individuos, reducir las disparidades y evitar la marginalidad. Por tanto, la cohesión territorial contiene, en sí misma, las dimensiones de la sostenibilidad.

5. Nuevo marco para la cooperación interadministrativa: la Estrategia Navarra Sostenible 2030 y su guía

5.1 El ciclo de diseño, implantación y seguimiento de políticas públicas

Un mismo problema o necesidad puede tener aproximaciones distintas y su magnitud variará en función del enfoque del acercamiento, por ello, un acercamiento bajo distintos prismas garantiza un correcto diagnóstico y posibilita una solución holística al problema. Este es precisamente uno de los mayores retos, como se verá más adelante, a los que se enfrentó la ENS-2030-NEJ en su diseño, se trata de un equilibrio de todos los componentes de gestión política a muy alto nivel.

Por otra parte, el ciclo de la implantación de la intervención pública debe considerar la evaluación en las distintas fases (ex ante, intermedia y ex post), tanto en el diseño como en la evaluación de los impactos, para garantizar así una evaluación integral, coherente con los objetivos y los efectos deseables:

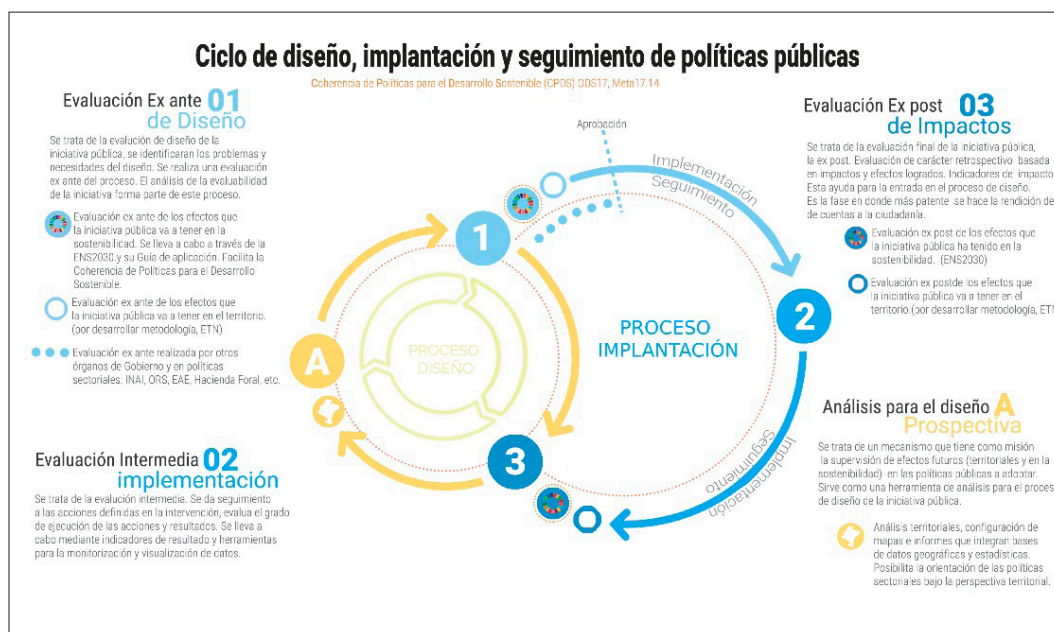


Figura 3. Diagrama sobre el ciclo de implantación y seguimiento de políticas públicas. Fuente: elaboración propia.

Como orientación para la acción de gobierno, esta lógica del ciclo de una intervención debe ser considerado desde un enfoque sistémico, es decir, con un enfoque multiescalar, multinivel y multidisciplinario. Desde la óptica del gobierno y la Administración pública, esto exige superar el trabajo desde una intervención en silos departamentales y abrirse a nuevas fórmulas de trabajo colaborativo, beneficiándose de sinergias y garantizando la coordinación y la coherencia horizontal.

El término multiescalaridad, para el desarrollo territorial y regional, implica la búsqueda de una visión más amplia que reconozca una problemática, su complejidad y la necesidad de considerarla de manera concurrente en las distintas escalas territoriales y sus relaciones.

De igual manera se aborda el enfoque de gobernanza multinivel, al diseñar una herramienta que pone el foco en los responsables de políticas regionales, pero que está pensada su aplicabilidad para todas las partes interesadas y agentes, tanto las autoridades locales y regionales, como la ciudadanía, las empresas, las universidades, las asociaciones y otras instituciones. Trata de convertirse en una acción coordinada entre las diferentes autoridades y partes interesadas, en ese camino hacia la responsabilidad compartida en los distintos niveles de gobierno.

El enfoque multidisciplinario igualmente permite una aproximación más certera al problema o la realidad evitando los sesgos de aproximaciones que aumentan, reducen o normalizan el problema en función de las diferentes áreas temáticas desde la que se acometen.

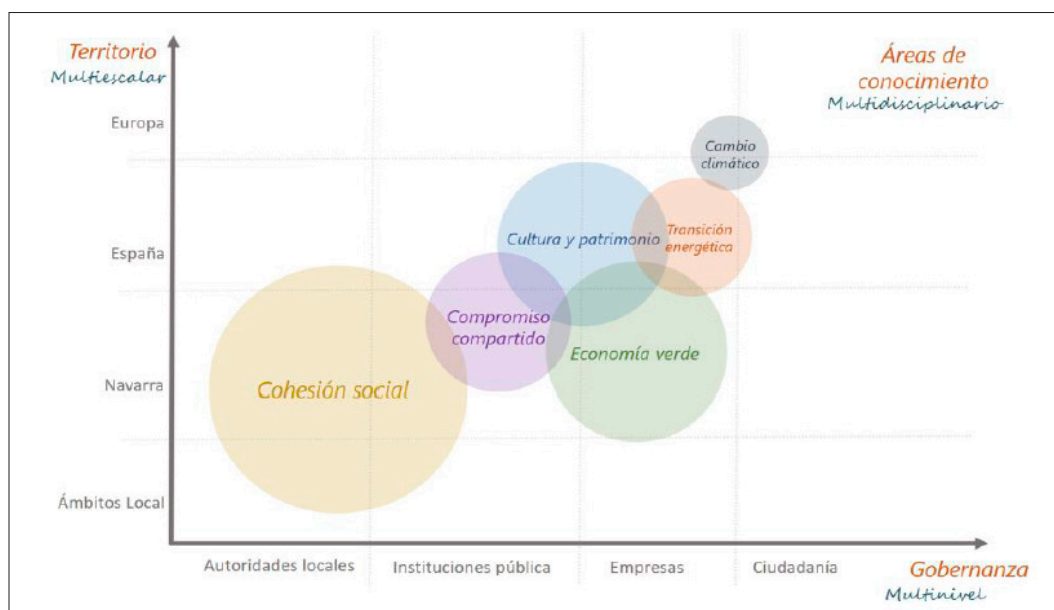


Figura 4. Diagrama del enfoque sistémico desde el que se aborda la ENS-2030-NEJ.
Fuente: elaboración propia.

El enfoque sistémico, desde el que ha sido abordada la ENS-2030-NEJ, permite comprender las transiciones complejas, como la de la sostenibilidad, en las que intervienen múltiples actividades, áreas de conocimiento, agentes y escalas territoriales. Se trata de un enfoque multidimensional basado en sistemas para comprender y analizar las transiciones sociotécnicas a gran escala (Geels, F. W., 2019).

La propia Agenda 2030 supone un ejemplo perfecto de una herramienta capaz de trabajar de manera multidimensional, a diferentes escalas, múltiples niveles y distintas disciplinas.

5.2 *La Coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (CPDS)*

La Agenda 2030 ha resultado más imprescindible que nunca como hoja de ruta y herramienta de planificación estratégica que permite revisar los modelos de desarrollo y la manera de diseñar y hacer política, ante circunstancias normales y ante distintas crisis como la generada por la COVID-19. Esta apuesta por políticas coherentes resulta más necesaria que nunca para impulsar cambios profundos mediante respuestas integrales a desafíos comunes e interconectados.

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) debe tener como objetivo principal impulsar las transiciones esenciales hacia un modelo de desarrollo que priorice el bienestar común por encima de los intereses individuales. Adoptar este enfoque implica colocar al desarrollo sostenible en el centro de la acción política y llevar a cabo la implementación verdaderamente transformadora de la Agenda 2030, y así lo establece la meta 17.14 del ODS17.

Navarra vincula e implementa el enfoque CPDS a través de la definición de la ENS·2030·NEJ, puesto que cumple con gran parte de las recomendaciones de la OCDE en esta materia:

- Proporciona una visión estratégica para cumplir la Agenda 2030 y los ODS de forma coherente e integrada.
- A través de su sistema de Gobernanza, proporciona mecanismos institucionales eficaces e incluyentes para abordar las interacciones de las políticas.
- Mediante el desarrollo de la Guía de aplicación de la ENS·2030·NEJ, desarrolla un conjunto de herramientas flexibles y versátiles para evaluar las repercusiones de las políticas. Evaluación de los impactos y fortalecimiento de los sistemas de información.

Más en detalle, la ENS·2030·NEJ ha sido diseñada con un enfoque puesto en la gobernanza y en la evaluación del efecto que las distintas políticas públicas tienen en la sostenibilidad. Esta evaluación contempla la fase ex ante por lo que, en cierto sentido, promueve la visión hacia el futuro en la evaluación de las políticas elaboradas. Además, la propia estrategia, establece un mecanismo de supervisión a través de la ‘memoria anual de seguimiento’. Igualmente propone un sistema de gobernanza adaptado a la configuración de Gobierno.

En paralelo, Navarra está trabajando en la elaboración de un novedoso plan formativo desarrollado para el Instituto Navarro de Administraciones Públicas (INAP), el cual tiene como objetivo la introducción de mecanismos que acompañen en el refuerzo de capacidades y de análisis, así como en la generación de herramientas y contenidos formativos dirigidos al personal de la administración pública.

A lo que se añade la permanente perspectiva territorial, aportada por la revisión de la ETN, tanto por mandato legal (el desarrollo territorial sostenible) como por la coherencia entre finalidades y propuestas.

5.3 *La ENS·2030·NEJ y su Guía de aplicación*

La finalidad de la ENS·2030·NEJ, tal y como se ha ido dibujando durante el artículo, es materializar una herramienta útil para la evaluación de las iniciativas públicas en su contribución al desarrollo sostenible de Navarra. Tal y como se ha indicado en múltiples ocasiones a lo largo de esta ponencia, se concibe como un documento marco y de traslación al ámbito regional y local de las resoluciones internacionales sobre desarrollo sostenible, específicamente la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Para recorrer la senda marcada por de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 en Navarra, son necesarios espacios de coordinación, participación y decisión

en varios niveles (multinivel), en diferentes ámbitos (multiescala) y de distintas disciplinas (multidisciplinario), incluyendo a la propia administración Foral y otros agentes clave implicados. Por tanto, se requiere un sistema de gobernanza apropiado en todos los niveles de representación y para las diferentes fases de diseño y ejecución (ciclo de intervención pública). Un sistema que, partiendo de los diferentes órganos, vertebré un auténtico compromiso con el modelo de desarrollo sostenible promovido en la Agenda 2030.

Para lograr la consecución de tal fin, la Estrategia establece un sistema de gobernanza e implanta procedimientos adecuados de análisis del efecto que las iniciativas públicas tienen o pudieran tener en el desarrollo sostenible de la Comunidad Foral. Para diseñar estos procedimientos se conjugan los principios de gobernanza con las tres dimensiones de la sostenibilidad y/o los efectos en las 5P de la Agenda 2030: Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y las Alianzas (Partnership en inglés). Las cinco esferas de la Agenda son “de importancia crítica para la humanidad y el planeta”, según fijó la ONU mediante Resolución (A/RES/70/1, de 25 de noviembre de 2015, de la ONU, pág. 1).

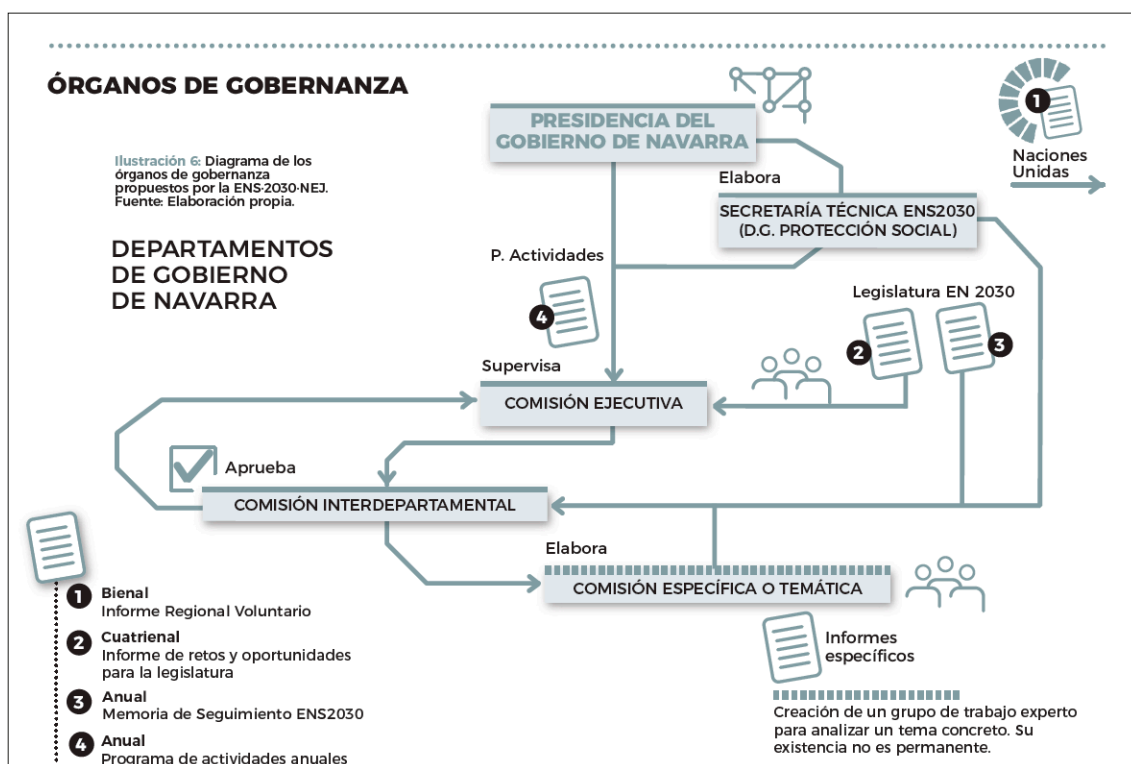


Figura 5. Diagrama del sistema de gobernanza establecido por la ENS-2030-NEJ (ENS-2030-NEJ).

De esta manera, la ENS-2030-NEJ asume los cuatro principios rectores de la gobernanza de la sostenibilidad (equidad, admisibilidad, viabilidad y justicia). Además, estos principios junto con el objetivo general de la Estrategia, permiten configurar seis áreas estratégicas, que aglutinan las políticas transformadoras, las cuales se desglosan en iniciativas palanca (entendida la iniciativa palanca como la intervención pública). El término se utiliza para hacer referencia a cualquier tipo de actuación pública: política, plan, programa, medida, actuación, etc. del Gobierno Foral. Para cada una de las áreas estratégicas, alineadas con las cinco esferas (5P), se definen una serie de cualidades que determinan la ENS-2030-NEJ y caracterizan los efectos en la sostenibilidad.

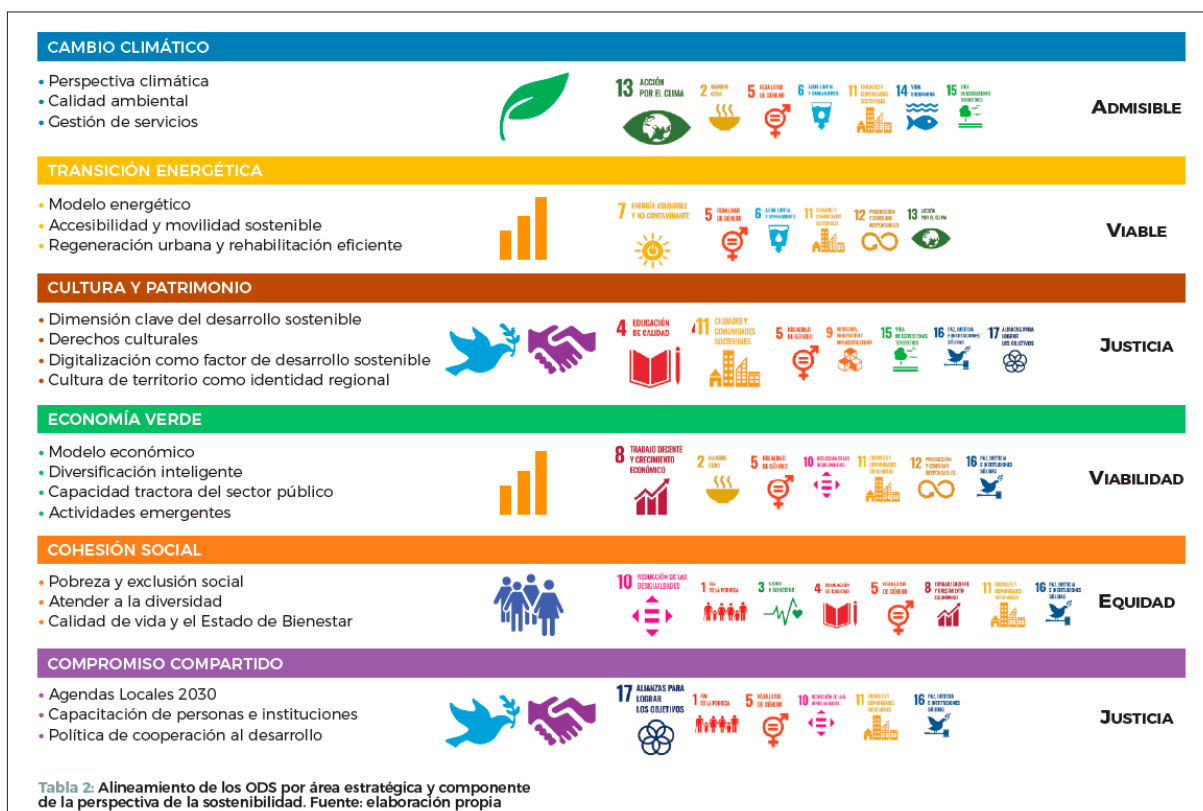


Figura 6. Áreas temáticas por las que se organiza la Estrategia Navarra Sostenible 2030 (ENS·2030·NEJ).

Estas cualidades o valores sirven, tal y como se verá más adelante, como criterios de evaluación integral, es decir, como orientaciones hacia la sostenibilidad para la evaluación del diseño y aplicación de las nuevas iniciativas públicas. Las cualidades permiten establecer una previsión prospectiva de la evolución de sus efectos, y, además, sirven como criterios de evaluación de los impactos o efectos que la aplicación de las iniciativas ha tenido en la sostenibilidad, garantizando una evaluación integral del proceso. Estos valores de la ENS·2030·NEJ se definen en línea con las cinco esferas de la Agenda 2030 y el diagnóstico socio-económico y territorial de Navarra respecto a los ODS.

Para aplicar la Agenda 2030 y elaborar las herramientas de evaluación también es necesario conocer el alcance de tres conceptos muy relacionados y utilizados en el mundo de la Agenda 2030 que han sido incorporados en la propia Estrategia. Se trata de alineamiento, localización y apropiación.

Se entiende por alineamiento el proceso por el cual las instituciones, públicas y privadas, ordenan sus iniciativas de forma coherente y coordinada con el contenido y alcance de la Agenda 2030 diseñando, de esta forma, su propio modelo de desarrollo sostenible.

Se entiende por apropiación el conjunto de mecanismos por los cuales las personas, las instituciones y la sociedad en general incorporan en sus capacidades y competencias el alcance de la Agenda 2030 en la escala global y de la perspectiva de la sostenibilidad. Es decir, no se trata de situarse junto a uno o varios ODS, sino del reto de su aplicación y aceptación integral de los compromisos adquiridos al adherirse a la Agenda 2030.

El origen del concepto de localización proviene de las propias orientaciones de Naciones Unidas para aplicar la Agenda 2030 en ámbitos locales, para lo cual se prevé un diagnóstico de

como ese ámbito territorial concreto se sitúa respecto a las metas y ODS. Pero también de las capacidades y prioridades respecto al alcance previsible de la acción de gobierno. El desarrollo sostenible compromete a todos los sistemas humanos y a todas las personas responsables de políticas con efectos en lugares y administraciones de gobierno. En el caso de la ENS·2030·NEJ, esta amplia acepción se acompaña de la localización, como agente evaluador, entre esas cualidades o valores “tan globales”.

De esta manera, la ENS·2030·NEJ contribuye a establecer la visión estratégica regional, sobre el significado y alcance que la sostenibilidad debe tener en las dimensiones social, económica y ambiental en el diseño de políticas públicas. Esa visión estratégica contribuye también a ese carácter multiescalar, multidisciplinario y aplicable de forma multinivel. De la misma forma que la Agenda 2030 es una herramienta útil para la planificación estratégica regional y aplicable también a la Responsabilidad Social Corporativa de instituciones privadas, la ENS·2030·NEJ aspira a orientar el desarrollo sostenible regional pero también a ser una herramienta útil para todas las administraciones e instituciones de la Comunidad Foral, así como servir de referencia para las empresas y la ciudadanía.

Por otro lado, la ENS·2030·NEJ no se implanta sin procedimientos adecuados de diagnóstico del efecto que las iniciativas públicas tienen en el desarrollo sostenible, por ello, junto con la estrategia se desarrolla la «Guía de aplicación de la ENS·2030·NEJ para responsables del diseño y evaluación de políticas públicas»

El resultado de los procedimientos previstos en el sistema de gobernanza debe ser tanto un análisis en profundidad de los contextos sociales, económicos y ambientales regionales como de los efectos en la sostenibilidad que los distintos planes y estrategias tienen o pudieran tener, precisamente, en esos contextos, cuantificables en la evolución de los indicadores. Por tanto, pueden darse dos casuísticas distintas y la ENS·2030·NEJ debe dar respuesta a ese doble reto para la consecución de una evaluación integral. Por un lado, el de hacer un seguimiento ex post, una vez ejecutada la acción, plan, norma oportuna, y hacer una valoración de los efectos derivados de su aplicación en materia de sostenibilidad. Por otro lado, a la hora de abordar el desarrollo de una determinada iniciativa pública o de su plan de acción, posibilitar la realización de una evaluación ex ante, caracterizar unas previsiones sobre los efectos, mediante las cualidades de la sostenibilidad o valores que rigen la ENS·2030·NEJ. Estas cualidades, facilitan el alineamiento con la Agenda 2030 pero también facilitan una previsión (a modo de orientaciones para la sostenibilidad o prospectiva estratégica) de la evolución de sus efectos. La evaluación en el diseño, facilita también el proceso de profesionalización e institucionalización de la evaluación de las iniciativas públicas. Recoge de esta manera todo el marco metodológico establecido en Navarra en el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas.

Este punto de vista permitirá no focalizar únicamente la evaluación en el “qué” se ha conseguido o materializado, sino también en sus consecuencias: el “cómo” y el “por qué”. De esta forma la evaluación obtiene utilidad fáctica y posibilita la orientación y el refuerzo de las acciones para aumentar su efecto en el desarrollo regional y la sostenibilidad.



Figura 7. Diagrama del procedimiento de evaluación establecido por la Estrategia Navarra Sostenible 2030 (ENS·2030·NEJ).

5.3.1 Las cualidades y los indicadores

A continuación, se muestra la tabla de cualidades o valores que rigen la ENS·2030·NEJ. Las cualidades tienen la vocación de guías para la creación de ciertas preguntas que ayudarán a la evaluación tanto del diseño (evaluación ex ante) como del resultado de las distintas iniciativas públicas (evaluación ex post). Quedan definidos de manera sintética en el cuadro siguiente, pero la propia estrategia los desarrolla de manera más extensa:

Áreas estratégicas	Personas	Planeta	Prosperidad	Paz y Alianzas
Cambio climático	Vulnerabilidad	Prevención	Oportunidades	Precepto
Transición energética	Intercambio	Emisiones	Soberanía	Resiliencia
Cultura y patrimonio	Calidad de vida	Adaptación	Digitalización	Identidad
Economía verde	Emprendimiento	Patrimonio	Competitividad	Conocimiento
Cohesión social	Vertebración	Equilibrio	Accesibilidad	Capacidad
Compromiso compartido	Diversidad	Responsabilidad	Transparencia	Cooperación
Perspectiva sostenible	Equidad	Admisibilidad	Viabilidad	Justicia

Figura 8. Tabla de cualidades de la Estrategia Navarra Sostenible 2030 (ENS·2030·NEJ).

6. Conclusiones

La cohesión territorial exige un compromiso institucional, multiescalar, de cooperación interadministrativa, de coherencia en la acción de gobierno desde las distintas perspectiva y políticas sectoriales en su afección en el territorio. Como se ha desarrollado a lo largo de la ponencia, desde la perspectiva de la ordenación territorial, la cohesión territorial es equivalente al desarrollo territorial sostenible.

La ENS-2030-NEJ y su guía de aplicación, facilitan herramientas innovadoras que ayudan a las actividades de evaluación de las iniciativas públicas bajo la perspectiva de la sostenibilidad, entendida ésta como desarrollo sostenible, y que contribuyen a la institucionalización de la evaluación, y a su integración en la gestión de la administración pública desde la planificación con enfoque sistémico.

Para completar el ciclo de implantación de la intervención pública, la ordenación territorial es una disciplina que facilita el ejercicio de la acción pública en materia de desarrollo territorial sostenible. Por tanto, la ordenación territorial debe tomar decisiones, implantar soluciones, y evaluar sus efectos en el territorio y la sostenibilidad. En este sentido no es una política pública más, no se reduce únicamente a un conjunto de procedimientos y expedientes, sino que debe considerarse como una herramienta pública al servicio de las demás políticas públicas, facilitando su implantación con el diseño de unos instrumentos de ordenación aprobados y sujetos a la legislación para “mejorar las condiciones de calidad de vida de todos los navarros” (DFLOTU).

En este contexto, haciendo una traslación de la política de Cohesión Territorial de la Unión Europea a la política territorial de la Comunidad Foral, en Navarra la disciplina de la ordenación territorial se enfrenta a un importante reto, su consolidación en el ciclo de la implantación de la intervención pública como política coordinadora. Para ello se deben desarrollar herramientas y mecanismos propios que posibiliten la evaluación integral del impacto territorial del resto de políticas sectoriales. La propia ETN, en coordinación con la ENS-2030-NEJ, tiene por delante el desarrollo de una metodología que posibilite, guíe y facilite a las políticas sectoriales la evaluación del impacto o efecto que estas tienen en el territorio.

En un momento en el que tanto la legislación foral en materia de Ordenación Territorial como el instrumento estratégico de Ordenación Territorial, la ETN, se encuentran en revisión, debe considerarse desarrollar e incorporar herramientas que contribuyan a que la Comunidad Foral complete el ciclo de implantación de políticas públicas (Figura 3.), a través de la incorporación de la perspectiva territorial, garantizando la coherencia y gobernanza multinivel en el conjunto de las políticas regionales y mejorando sus efectos en el desarrollo regional.

7. Referencias bibliográficas

- CONSEJO DE EUROPA (1983). *número 176, convenio europeo del paisaje. florencia 20 de octubre de 2000. ratificado por el reino de españa: boletín oficial del estado, 5 de febrero de 2008.*
- CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983): « *Carta europea de ordenación del territorio aprobada el 20 de mayo de 1983 en torremolinos (españa)* ».
- CONSEJO DE EUROPA (2000). *Número 176, Convenio Europeo del Paisaje. Florencia 20 de octubre de 2000. Ratificado por el Reino de España: Boletín Oficial del Estado, 5 de febrero de 2008.*
- GEELS, F. W. (2019). *Socio-technical transitions to sustainability: A review of criticisms and elaborations of the Multi-Level Perspective. Current opinion in environmental sustainability, 39, 187-201.*

- Gobierno de Navarra (2005). *“Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y la evaluación de las Políticas Públicas”*. Documento electrónico.
- Gobierno de Navarra (2005). *Estrategia Territorial de Navarra. Directrices para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Foral*.
- Gobierno de Navarra (2008). *Modelo de Pliego de Condiciones Técnicas o Plan de trabajo para el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas en Navarra*. Documento electrónico.
- Gobierno de Navarra (2010). *Cuaderno de Gestión de la Evaluación de Intervenciones Públicas en Navarra*. Documento electrónico.
- Gobierno de Navarra (2011). *“El sistema público de evaluación en Navarra”*. Instituto Navarro de Administración Pública.
- Gobierno de Navarra (2013). *Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra. Segunda versión*. Documento Electrónico.
- Gobierno de Navarra (2011). *Decreto Foral Legislativo 1/2017, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Boletín Oficial de Navarra de 31 de agosto de 2017.
- Gobierno de Navarra (2021). *Estrategia de Especialización Inteligente para la Sostenibilidad. S4. Actualización 2021-2027*.
- Gobierno de Navarra (2023). *Estrategia Navarra Sostenible · 2030 · Nafarroako Estrategia Jasangarria*. Pendiente de aprobación. Disponible en exposición pública. Gobierno Abierto: <https://participa.navarra.es/processes/Estrategia-navarra-sostenible-2030>.
- Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Asamblea General de Naciones Unidas, resolución A/RES/70/1, de 25 de noviembre de 2015.
- Parlamento de Navarra (2005). *Ley Foral 21/2005 de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos*. Boletín Oficial de Navarra de 9 de enero de 2006.
- Reino de España (1982). *Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)*. Boletín Oficial del Estado, 26 de agosto de 1982.

El marco normativo de Ordenamiento Territorial (OT) de Paraguay y sus desafíos en la aplicación

Ever Lezcano González¹ y Dolores Sánchez Aguilera²

Resumen

En Paraguay, el marco normativo de OT parte de la Constitución Nacional (1992) y se despliega en forma de “Planes de Desarrollo” (Art. 177). Bajo ese epígrafe, su elaboración es competencia del gobierno nacional, departamental y municipal. Estas administraciones deberán elaborar los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

El Ordenamiento Territorial en Paraguay presenta, pues, un contexto que requiere de la coordinación entre ministerios y secretarías (gobierno nacional), gobernaciones y municipalidades (gobierno local). El objetivo de este trabajo es analizar el marco normativo de Ordenamiento Territorial (OT) de Paraguay y determinar los principales desafíos en su aplicación. Para ello se realizó un exhaustivo análisis del marco normativo en materia de OT, incluyendo estudio de las competencias de los gobiernos locales, departamentales y nacionales; como así también, los análisis de los instrumentos que sustentan la elaboración de los Planes de Desarrollo (PD).

El análisis realizado evidencia la necesidad de establecer una Ley Marco de Ordenamiento Territorial, que la misma sea referencia en política de gestión territorial y cuya aplicación sea acompañada por un aumento de descentralización en términos de competencias económicas y fomento la participación ciudadana, como así también, establecer instancia de apoyo técnico y coordinación entre los gobiernos locales para la elaboración, implementación y evaluación de los Planes de Desarrollo.

Abstract

In Paraguay, the regulatory framework for spatial planning is based on the National Constitution (1992) and takes the form of “Development Plans” (Art. 177). Under this heading, their preparation is the responsibility of the national, departmental and municipal governments. These administrations must prepare the Departmental and Municipal Development Plans in accordance with the National Development Plan.

Spatial planning in Paraguay, therefore, presents a context that requires coordination between ministries and secretariats (national government), governors’ offices and municipalities (local government).

¹ Business Engineer, Master in Regional and Local Economic Development and Territory Management, Phd student in Geography, Territorial Planning and Environmental Management. Universidad de Barcelona. elezcago56@alumnos.ub.edu.

² Senior lecturer at the Department of Geography. Universidad de Barcelona. Director of the Master’s Degree in Urban Tourism. Former Director of the Master’s Degree in Territorial Planning and Environmental Management. Principal Researcher of the ANTERRIT Group (Territorial Analysis and Regional Development). Research topics: Territorial planning, Local and regional development, Urban tourism dynamics, Demographic analysis. dsanchez_aguilera@ub.edu.

The objective of this paper is to analyze the regulatory framework of Spatial Planning (LOP) in Paraguay and to determine the main challenges in its application. To this end, an exhaustive analysis of the normative framework in terms of spatial planning was carried out, including a study of the competencies of local, departmental and national governments, as well as an analysis of the instruments that support the elaboration of Development Plans (PD).

The analysis shows the need to establish a Spatial Planning Framework Law, which should be a reference in territorial management policy and whose application should be accompanied by an increase in decentralization in terms of economic competencies and encourage citizen participation, as well as the establishment of technical support and coordination instances among local governments for the preparation, implementation and evaluation of the development plans.

Palabras clave

Ordenación del Territorio, Plan de Desarrollo, Factores limitantes, Paraguay.

Keywords

Land Management, Development Plan, Limiting Factors, Paraguay

1. Introducción

En Paraguay, como en otros países de América Latina, se asiste en las últimas décadas a una creciente atención por el desarrollo de un marco jurídico y por el diseño y el despliegue de instrumentos relacionados con el ordenamiento territorial.

La Ordenación del Territorio en Paraguay se rige por un marco normativo que se origina en la Constitución Nacional de 1992, específicamente en el título de “Planes de Desarrollo (PD)” (Art. 177). Este marco normativo establece las bases legales para la elaboración de los planes de OT a nivel nacional, departamental y municipal. La inclusión de los PD en la Constitución refleja el reconocimiento por parte del Estado paraguayo de la importancia estratégica de la planificación territorial para el desarrollo sostenible del país. Estos planes constituyen una herramienta fundamental para organizar y orientar el desarrollo territorial de manera coordinada, considerando las particularidades y necesidades de cada región.

Sin embargo, a pesar de contar con un marco normativo claro, la implementación de los planes de OT en Paraguay enfrenta desafíos en la participación ciudadana, coordinación interinstitucional y asignación de recursos, estos obstáculos dificultan el logro de los objetivos de desarrollo territorial y la consecución de una gobernanza territorial integral.

La elaboración de los PD es responsabilidad compartida entre el gobierno nacional, departamental y municipal, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, para garantizar la coherencia se establecen mecanismos de coordinación entre ministerios, secretarías, gobernaciones y municipalidades.

A lo largo del tiempo, se han desarrollado diversos instrumentos de OT para respaldar la implementación de los PD. A nivel nacional, destaca el *Plan Marco Nacional de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Paraguay* (PMNDOT 2012), que establece las directrices generales para el desarrollo territorial en el país. Asimismo, el primer *Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay* (PND 2030), aprobado en el año 2014, define las metas y objetivos a largo plazo para el desarrollo socioeconómico del país.

Por otra parte, **los gobiernos departamentales** tienen la competencia para elaborar los *Planes de Desarrollo Departamentales* (PDD) a través de la descentralización establecida en la Ley N° 426/94, también conocida como Carta Orgánica Departamental. El propósito fundamental de esta medida es ajustar los planes a las particularidades y necesidades específicas de cada región. Esta descentralización de la responsabilidad de planificación busca fortalecer

el desarrollo regional y fomentar la toma de decisiones más informadas y contextualizadas. Al permitir que los gobiernos departamentales participen activamente en la elaboración de estos planes, se busca una mayor inclusión de la sociedad civil y una mejor comprensión de los desafíos específicos que enfrenta cada departamento.

A **escala local**, la Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal establece que las municipalidades deben diseñar dos instrumentos de planificación: el *Plan de Desarrollo Sustentable* (PDS) y el *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* (POUT). El PDS aborda los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo local, mientras que el POUT propone el ordenamiento espacial de estos objetivos.

Desde el punto de vista de política de estado, existen dos instrumentos de planificación: el *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* (POUT), conforme a la Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal y el *Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial* (POAT), establecido por la Ley N° 1561/00. Mientras el POUT es competencia del gobierno local, el POAT recae en el gobierno central. Estos instrumentos buscan promover un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, teniendo en cuenta tanto los aspectos urbanos como los ambientales. Sin embargo, a pesar de la descentralización prevista en las leyes mencionadas, la implementación efectiva de los PDD, PDS y PUOT ha enfrentado diversos desafíos. Uno de los problemas principales se relaciona con la falta de recursos económicos y capacidades técnicas en determinados gobiernos departamentales y municipales, que dificulta la coordinación y planificación adecuada en la elaboración y ejecución de los PD.

2. Metodología

El trabajo se sustenta en un exhaustivo análisis del marco normativo del país en materia de OT, incluyendo competencias de gobiernos locales y nacionales, así como los instrumentos legales para elaborar los Planes de Desarrollo. A continuación, se presentan los pasos y enfoques utilizados: *a) Revisión de la legislación*: consistió en examinar la Constitución Nacional de Paraguay y otras leyes relevantes que tratan sobre el OT. Esto proporcionó una base legal para comprender las competencias y responsabilidades del gobierno nacional, departamental y municipal en la elaboración de los Planes de Desarrollo, y *b) Identificación de instrumentos de OT*: se identificaron y analizaron los diferentes instrumentos de OT existentes a nivel nacional, departamental y local. Estos incluyeron el Plan Marco Nacional de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Paraguay (PMNDOT 2012), el Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay (PND 2030), Plan de Desarrollo Departamental (PDD), Plan de Desarrollo Sustentable (PDS), Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) y Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial (POAT).

3. Resultados

En Paraguay, se cuenta con instituciones e instrumentos que promueven el desarrollo territorial en diferentes niveles administrativos. A continuación, se presenta una breve síntesis de estos niveles:

1º) *A nivel nacional, se ha identificado tres instrumentos:*

a) La Constitución Nacional (CN) de 1992 establece las bases legales para el OT en el país, siendo fundamental en este contexto. Especifica los fundamentos y los principios que

deben regir en la elaboración de los Planes de Desarrollo (Art. 177). Estos planes son de cumplimiento obligatorio para el sector público y son indicativos para el sector privado, esto sienta las bases para una gestión territorial integral y sostenible. Por otra parte, el Art. 163 de la CN asigna competencia al gobierno departamental para coordinar con los otros niveles de gobierno la elaboración de los Planes de Desarrollo, en consonancia con el *Plan Nacional de Desarrollo*. Por tanto, todos los departamentos y municipios están obligados a tener sus propios Planes de Desarrollo, como parte de una gestión territorial integral y en conformidad con el marco nacional.

En este contexto, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) establece los lineamientos para la elaboración de los Planes de Desarrollo Departamentales (PDD). La ejecución de dichos planes recae en el ejecutivo departamental, mientras que su implementación es monitorizada por la Junta Departamental. Este organismo asume su rol de contralor, sin perjuicio de la STP, que es el órgano rector de la planificación en el país. Este informe debe ser presentado en una audiencia pública, con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana y convertirse en una instancia crucial en la implementación efectiva de los PDD.

b) El *Plan Maestro Nacional de Desarrollo del Ordenamiento Territorial (PMNDOT) 2012* es un instrumento pionero en la implementación del Ordenamiento Territorial (OT) en Paraguay. Este plan destaca por la integración de políticas públicas y el inicio de la implementación de estrategias de desarrollo territorial. El PMNDOT 2012 establece las directrices y lineamientos generales para el desarrollo territorial de Paraguay, abordando dimensiones fundamentales como la económica productiva, la política institucional, la social demográfica y la ambiental. Este plan se convierte en una guía para los gobiernos municipales y departamentales al abordar la gobernanza territorial.

Su objetivo principal es promover un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, considerando aspectos como la distribución equitativa de recursos, la protección del medio ambiente, la planificación urbana y rural, y la participación ciudadana.

c) Otro instrumento es el *Plan Nacional de Desarrollo 2030*, que establece la visión estratégica a largo plazo del país, definiendo objetivos, políticas y estrategias para promover el desarrollo económico, la equidad social y la protección del medio ambiente. Proporciona la orientación general para la elaboración de los PD a nivel nacional, departamental y municipal, asegurando la coherencia y coordinación entre ellos. Dentro del marco del PND 2030, se prioriza el ordenamiento y desarrollo territorial como una línea transversal. Esto implica, promover un desarrollo equitativo y sostenible en todo el territorio, involucrando a las comunidades locales, impulsando la diversificación de la producción en diferentes sectores y facilitando la integración económica entre las distintas regiones. Su objetivo final es generar un desarrollo territorial que promueva la cohesión social y económica en el país.

2º) A nivel departamental se ha identificado un instrumento:

a) El instrumento de referencia es la Ley 426/94 - Carta Orgánica Departamental, en el Art. 16 inciso a) se establece que los gobiernos departamentales como instancia intermedia deberán *“Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Para el efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales”*.

A pesar de contar con una base legal clara, se observa una disparidad en los tipos de planes desarrollados por los diferentes departamentos y con escasa orientación al desarrollo y ordenamiento del territorio. Del total de 17 departamentos, 15 han puesto en marcha su *PDD*, especialmente orientados a mejorar la producción local en los distintos distritos de cada departamento. En tanto, en cinco departamentos se han puesto en marcha planes de ordenamiento territorial con diferentes niveles de evolución y complejidad (Sili et al. 2021). La diversidad de enfoques existente genera incertidumbre en cuanto a los recursos disponibles para la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, tanto horizontal como verticalmente para la elaboración de los PD.

En este contexto, es importante destacar la naturaleza inherente de los departamentos, que no son autónomos y carecen de la capacidad de recaudar impuestos. Su función principal es la de facilitar la planificación territorial y la coordinación intermunicipal (OECD 2018). Esta característica específica influye en el contexto mencionado y subraya la necesidad de buscar alternativas que fortalezcan su capacidad financiera y promuevan un desarrollo regional equitativo y sostenible.

3º) A escala municipal se dispone de dos instrumentos:

a) La Ley N° 1561/00 de la Carta Orgánica Municipal establece que los municipios deberá realizar dos Planes de Desarrollo, la primera es el *Plan de Desarrollo Sostenible* (PDS) y la segunda es el *Plan de Ordenamiento Urbano Territorial* (POUT). Ambos planes son obligatorios; sin embargo, luego de más de una década de vigencia de dicha normativa, hasta la fecha existen municipios que no han presentado sus planes de desarrollo o de algunas se encuentran vencido (SPT 2023).

En este punto, es importante destacar la relación entre la Ley N.º 5554/16, que trata sobre el Presupuesto de Gasto General de la Nación y su Artículo 165, que establece de manera precisa que los Gobiernos Municipales deben coordinar con el Gobierno Central los planes de inversión que se llevarán a cabo. Siguiendo esta misma línea, el Decreto Reglamentario 4474/16, que complementa la mencionada Ley, en su Artículo 327, indica que los municipios deben presentar a la Secretaría Técnica de Planificación un *Plan de Desarrollo Sustentable Municipal*, este requisito es fundamental para acceder a los fondos provenientes de los *royalties*¹ destinados a los municipios.

En este contexto, al analizar los Planes de Desarrollo Sustentable (PDS) de los municipios, se puede deducir que su elaboración se lleva a cabo principalmente para cumplir con las normativas legales que permiten acceder a la transferencia de fondos por parte del Gobierno Central. Sin embargo, es importante reflexionar sobre la necesidad de que los PDS vayan más allá de un mero requisito normativo. Deben ser herramientas estratégicas que reflejen una planificación integral y participativa, considerando las particularidades y demandas específicas de cada municipio y, de esta manera, se garantizará una verdadera orientación hacia el desarrollo sostenible del territorio.

¹ Los royalties son una compensación financiera que recibe el Estado de Paraguay por el aprovechamiento del potencial hidráulico del río Paraná para la generación de energía eléctrica mediante las represas Hidroeléctrica Binacionales ITAIPÚ (Paraguay-Brasil) y YACYRETÁ (Paraguay-Argentina). La distribución de estos royalties está regulada según el área afectada por el embalse y se encuentra establecida por la Ley N° 3.984/2010.

4. Conclusiones

Como en otros estados del ámbito latinoamericano, en las últimas décadas se observan pasos decididos para avanzar en el ordenamiento territorial de Paraguay. Si se revisa el estado de la ordenación territorial en el país, se cuenta con varios instrumentos de guía a nivel nacional, departamental y municipal. Sin embargo, se destaca la falta de una *Ley Marco del Ordenamiento del Territorio*, hecho que representa una limitación significativa. Esta ley proporcionaría un marco legal sólido y coherente para la implementación del OT, estableciendo principios rectores y pautas generales.

Además, es importante tener en cuenta los desafíos en términos de gobernanza territorial: éstos incluyen la falta de coordinación efectiva entre las entidades involucradas tanto a nivel horizontal como vertical. Existe una necesidad de mejorar la coordinación entre ministerios, secretarías, gobernaciones y municipalidades. También, la falta de capacidad técnica en los gobiernos locales para la elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo se percibe como un obstáculo. Se requiere participación de expertos de las diversas disciplinas científica que involucra al OT.

Por otro lado, la descentralización económica limitada representa un obstáculo para el OT. La asignación de recursos financieros a nivel local es crucial, pero la dependencia de los gobiernos locales de los recursos del gobierno central restringe la ejecución de proyectos y limita el desarrollo del territorio.

Finalmente, y en la línea señalada por Villagómez et al. (2020), el enfoque predominante de arriba hacia abajo en los procesos de planificación limita la aplicación efectiva de los instrumentos de OT en el país. Los Planes de Desarrollo son diseñados exclusivamente por los gobiernos, en colaboración con consultoras o universidades y con escasa participación de la sociedad civil, esto reduce la efectividad y legitimidad de los planes, al no considerar las perspectivas y necesidades de los actores locales.

5. Referencias bibliográficas

- Constitución Nacional de la República del Paraguay. Del 20 de junio de 1992. https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf
- La Gobernanza Multinivel en Paraguay: fortalecimiento de la dimensión territorial para una administración más estratégica. (2018). *In Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay (pp. 109-146)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>
- Ley N.º 1561/00. Del 30 de diciembre de 1999, que crea Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y Secretaría del Ambiente. https://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/ley_1561_0.pdf
- Ley N.º 3966/2010 Carta Orgánica Municipal, de 8 de febrero, que establece las competencias municipales. <https://bacn.gov.py/archivos/969/20131210124744.pdf>
- Ley N.º 426/94 Carta Orgánica Departamental. Del 08 de septiembre de 1994, que establece la competencia de los gobiernos departamentales. <https://bacn.gov.py/archivos/2533/20140716090735.pdf>
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2011, octubre). *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDyOT)*. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2017/04/PMNDyOT-PY-FINAL.pdf>
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2015, marzo). *Consejo de Desarrollo Departamentales y Distritales. Diagnóstico y perspectivas*. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/Consejos-de-Desarrollo-Departamentales-y-Distritales-Diagnósticos-y-Perspectivas.pdf>
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2018). *Guía del PDD*. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/Guía-Plan-de-Desarrollo-Departamental.pdf> *Guía de POUT* <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/Guía-POUT.pdf> y
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2021). *Informe Socioeconómico Departamental*. https://tablero.gov.py/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Departamental-2021_Version-Final_-24.06.22.pdf
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2023). *Guía para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible Municipal (PDSM)*. <https://nube.stp.gov.py/s/M3QL3geB62nCS75?dir=undefined&openfile=30118412>
- VILLAGÓMEZ, CUESTA, R., SILI, M., & VIEYRA, A. (2020). *Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay*. *Revista Geográfica - Instituto Panamericano de Geografía e Historia*, 160, 57-89. <https://doi.org/10.35424/regeo.160.2019.745>

La figura del Área Urbana Funcional supramunicipal en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) en España en el periodo 2014-2020: de las expectativas de la convocatoria a los resultados

Álvaro Daniel Rodríguez Escudero¹, Ana Díez Bermejo²
e Iván Rodríguez Suárez³

Resumen

En el intento de la administración por adaptar la política urbana a un contexto territorial de crecientes relaciones de interdependencia, superando la visión de la ciudad compacta tradicional, el programa de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), a través de la figura de Área Urbana Funcional (AUF) de escala supralocal, constituye un buen ejemplo. Sin embargo, finalizado su periodo de desarrollo, el análisis de dicho programa constata que tanto en el proceso como en los resultados el protagonismo de las propuestas de ámbito supramunicipal ha quedado lejos de las expectativas iniciales.

Abstract

In the administration's attempt to overcome the vision of the traditional compact city and adapt urban policy to a territorial context of growing interdependence, the programme of Sustainable and Integrated Urban Development Strategies (EDUSI), through the figure of the Urban Functional Area (AUF) of supralocal scale, is a good example. However, at the end of its development period, the analysis of this programme shows that both in the process and in the results, the prominence of supra-municipal proposals has fallen far short of initial expectations.

Palabras clave

Áreas urbanas, desarrollo urbano sostenible, planificación, política urbana.

Keywords

Urban areas, sustainable urban development, planning, urban policy.

¹ Doctor en Geografía. Investigador. Dpto de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid y Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio. Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S). Universidad Politécnica de Madrid. Programa Margarita Salas (Ministerio de Universidades) -ref. CA1/RSUE/2021-00867- alvarod.rodriguez@uam.es.

² Arquitecta. Investigadora. Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S). Universidad Politécnica de Madrid. ana.diez@upm.es.

³ Doctor Arquitecto. Investigador y profesor asociado. Dpto de Urbanística y Ordenación del Territorio. Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S). Universidad Politécnica de Madrid. ivan.rsuares@upm.es.

1. Introducción

Los procesos y dinámicas que actualmente operan sobre el territorio han dado lugar a renovados métodos para su tratamiento toda vez que la planificación urbanística y territorial tradicional se ha demostrado incapaz, surgiendo un conglomerado de enfoques y conceptos -gobernanza multinivel, planificación estratégica...- a través de los cuáles se han intentado llevar a la práctica esos necesarios cambios, dando un paso más en el gobierno del territorio en lo que respecta a su dimensión urbana. Entre esos términos se encuentra también el de Área Urbana Funcional (AUF) que, aunque con un recorrido práctico todavía escueto, destaca dentro de programas como el de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) en el periodo 2014-2020¹.

El objetivo del presente documento es analizar algunas de las causas que explican la complicada articulación en España de planificaciones urbanas y territoriales capaces de abordar los retos y problemáticas actuales, tomando como referencia el encaje e instrumentalización de figuras como la de AUF en el referido programa EDUSI que, aunque apareció como una oportunidad para asentar una renovada práctica planificadora, sus resultados han quedado lejos de las expectativas esperadas en sus inicios, constituyendo un ejemplo más de este difícil proceso dentro de las políticas urbanas.

2. Renovados enfoques para el tratamiento de nuevas territorialidades

El territorio es escenario de cada vez mayores y más complejas relaciones de interdependencia que operan de forma múltiple y diversa y que abarcan diferentes dimensiones: política, social, económica, cultural, etc.; unas dimensiones que guardan poca relación con las delimitaciones administrativas a través de las cuales ejercen sus funciones los poderes públicos; unas delimitaciones, a modo de realidades políticas cerradas, a través de las cuales resulta difícil abordar las problemáticas y retos que las dinámicas urbano-territoriales configuran (Gómez y Hernández, 2020). Se produce, en consecuencia, un desacoplamiento entre procesos y fronteras, sobre todo en las ciudades donde estas dinámicas intervienen de forma más acelerada y profusa (Corsetti, 2020).

La propia configuración de los sistemas urbanos, de sus ciudades y áreas urbanas, asiento de un gran volumen de población y escenario de extraordinarios movimientos de bienes, servicios y capitales, ha colocado a las urbes en el centro de atención a la hora de abordar y entender el territorio y de analizar esas nuevas territorialidades que se vienen configurando en las últimas décadas, frente a una política lenta en la práctica y sectorizada en sus enfoques que no entiende el espacio geográfico como un sistema en evolución, en continuo cambio. Todos estos procesos, además de por su propia configuración, se vuelven todavía más complejos al no seguir patrones de repetición específicos y al quedar desvinculados de las lógicas territoriales clásicas de las aglomeraciones urbanas, además con una distribución espacial irregular (García, 2014) y fomentando desequilibrios sociales, económicos y territoriales.

En este contexto, uno de los fenómenos más importantes por su ingente consumo de recursos y por la forma en la que ha modificado la ciudad tal y como se reconocía hasta hace

¹ Un análisis en detalle del programa se realiza en el “Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos” (Hernández et al., 2021), del que se extraen las principales conclusiones que se presentan a lo largo de esta ponencia.

unas décadas ha sido el de la dispersión urbana que ha introducido cambios en el modelo de ocupación del suelo (Nogués y Salas, 2010) al que se han sumado cambios a nivel funcional.

Estas circunstancias, que plantean desafíos complejos, inducen la necesidad de establecer y configurar enfoques territoriales apropiados con el objetivo de que desde la administración pública se tenga en cuenta la realidad socioespacial de nuestro tiempo y un continuo funcional y unas dimensiones reales de los procesos que no se reconocen en esas estructuras políticas cerradas (Serrano, 2006) cuya organización lleva enraizada varios siglos. En este sentido, el caso español no se ha mostrado nada favorable en lo que se refiere a un adecuado tratamiento de las dinámicas territoriales contemporáneas, especialmente de aquellas con dimensión urbana. En general, aunque con excepciones, el elevado grado de segmentación y fragmentación del mapa institucional hace muy difícil gestionar este complejo contexto: en lo administrativo, hablamos de un país con 8.131 municipios; en lo territorial, desequilibrios muy claros, con prácticamente el 80% de la población ocupando apenas un 15% del territorio (Banco de España, 2021), con un fuerte peso de las áreas urbanas y metropolitanas en torno a Madrid o siguiendo el borde litoral peninsular, fundamentalmente el del Mediterráneo. Estos procesos han provocado cambios muy visibles, más allá de la amplísima extensión de suelo urbanizado y artificializado. Se ha generado un continuo funcional que poco tiene que ver con el troceado jurisdiccional (Gómez y Hernández, 2020) y en cuya organización y gestión las políticas públicas han estado ausentes, sin encontrar todavía una efectiva resolución, primando una visión localista del territorio a pesar de que estas cuestiones han dado lugar en décadas recientes a la aparición de nuevos conceptos, basándose la mayoría o bien en la creación de nuevas delimitaciones territoriales y entidades adaptadas a ellas -con figuras como la de área metropolitana- o en la cooperación municipal utilizando instituciones ya existentes para establecer y modular nuevas formas de atención al territorio.

La mayoría de estos intentos han encontrado fundamento en técnicas como la de la planificación estratégica que ya en los años ochenta del siglo XX comenzó a aplicarse en San Francisco, EE. UU. (Farinós et al., 2005) para posteriormente extenderse por diferentes países, ampliando la escala de intervención más allá de los límites administrativos.

La planificación estratégica se ha ido convirtiendo en un concepto fundamental para la organización del territorio, favoreciendo el surgimiento y reforzamiento de procesos de cooperación entre administraciones, con una visión a largo plazo e integral que supera la mera regulación de usos del suelo (Ibíd., 2005). Todo ello ha venido de la mano de otros conceptos, de largo recorrido académico, como el de gobernanza que representa un modelo alternativo de gestión de los asuntos públicos en el que se hace partícipes de la toma de decisiones a todos los agentes y actores de un territorio (Farinós, 2008).

En España el proceso de inmersión de la planificación estratégica con enfoque territorial ha sido parecido al seguido en otros países, aunque posterior, con unas iniciativas que a día de hoy, en su mayoría, operan todavía dentro de un único municipio, con un papel muy activo de la Unión Europea (UE) que desde los años noventa del siglo pasado asume estos postulados y defiende, a través de diferentes documentos de orientación y/o normativos, la necesidad de dar un paso más sobre la planificación clásica, promoviendo políticas basadas en el entendimiento del territorio como un sistema, con una visión temporal amplia y como un proceso (Comisión Europea, 1998).

Esto ha impulsado algunas iniciativas interesantes, pero de corte claramente municipalista y en grandes ciudades, sin entrar en un verdadero ejercicio de gobernanza, confrontando con otros países comunitarios donde la planificación estratégica supralocal ha tenido un recorrido mucho más exitoso. Aun así, en el caso de España cabe destacar ejemplos como el de las Agendas 21 Locales, que sí han supuesto grandes avances (Ganau y Mallarach, 2003) y que han sentado en la esfera local un precedente en cuanto a la implantación de políticas

proactivas, pero con un desarrollo escueto y con grandes desequilibrios territoriales. No se ha conseguido, por tanto, que la planificación estratégica más allá de los límites administrativos del nivel municipal tenga un mayor recorrido y las que se han desarrollado no lo han hecho sin obstáculos.

En este contexto, conceptos como el de cooperación intermunicipal o gobernanza metropolitana o cohesión territorial, que han inspirado documentos como las diferentes Estrategias Territoriales Europeas (Comisión Europea, 2011 y 2020), gozan todavía de una muy corta experiencia práctica en España, con avances, pero sin constituir un cauce de implantación práctica amplio, útil y válido para los poderes públicos. En medio de este conglomerado de conceptos y metodologías para un mejor gobierno del territorio han ido surgiendo numerosas figuras inspiradas en esas renovadas formas de entender el espacio geográfico y sus dinámicas.

Este texto pone el foco, por su utilidad práctica, asiento conceptual y metodológico y perspectivas y oportunidades de implantación, en la figura del Área Urbana Funcional.

2.1 *La figura del Área Urbana Funcional*

La figura del Área Urbana Funcional -AUF en adelante- goza ya de un extenso campo teórico de análisis e investigación. Entre todos los acercamientos se puede concluir que un AUF es una entidad geográfica constituida por dos o más municipios contiguos que tienen una trama de relaciones y oportunidades socioeconómicas comunes (Eurostat, 2019). Esta primera aproximación confirma que dicha figura asume uno de los retos más complejos a los que se enfrentan las administraciones: entender el territorio como un continuo funcional. También, a partir de dicha definición se abre la puerta a la consideración de infinitud de tipos de áreas urbanas funcionales y a su reconocimiento a través de múltiples indicadores y metodologías. Concretando estos acercamientos, para Eurostat (2019) un AUF se compone de dos o más unidades administrativas locales con un centro (*city*) y su entorno (*commuting zone*) en el que más del 15% de la población activa del conjunto trabaja en la *city*, que vendría a reconocerse, en términos económicos fundamentalmente, como la ciudad principal del área. Esta definición es admitida, en el caso de España, por el Instituto Nacional de Estadística que pone también en el centro de atención las relaciones laborales para establecer dichas Áreas Urbanas Funcionales con matices según el tamaño del municipio central/principal, aunque atendiendo también a aspectos como el de la contigüidad geográfica.

Siguiendo en España, para entender la utilidad de estos enfoques, el actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) (2022) realiza un análisis y seguimiento del fenómeno urbano a través de diferentes atlas estadísticos desde el año 2000, lo que viene a confirmar cómo la administración va poco a poco asumiendo un cambio de óptica, en este caso como un diagnóstico y solo en relación con grandes áreas urbanas -dónde se concentra casi el 70% de la población y más del 75% del empleo-. Siguiendo el último atlas de Áreas Urbanas en España disponible, el de 2022, y las fuentes de información utilizadas, la concepción de área urbana es, sobre todo, funcional, al englobar datos que van más allá de concepciones de tipo morfológico (Fundación BBVA, 2019). Los resultados del referido atlas muestran la división del territorio nacional en tres tipos de ámbitos en función de su relación con el fenómeno urbano (Tabla 1):

<i>Tipos Áreas Urbanas</i>	<i>Nº total de AU</i>	<i>Municipios</i>	<i>Población</i>
Grandes Áreas Urbanas	86	755 municipios	32 mill. de habitantes (69,4% de la población).
	De un municipio: 19 De + 1 municipio: 67	A destacar Madrid (32 municipios y 6,3 mill. de hab.) y Barcelona (165 municipios y 5,23 mill. de hab.).	
Pequeñas Áreas Urbanas	Nivel 1	125 municipios	3,5 mill. de habitantes (7,5% de la población).
	125	(de 20.000 a 50.000 habitantes, no incluidos en el nivel anterior).	
	Nivel 2	204 municipios	2,6 mill. de habitantes (5,8% de la población).
204	(de 5.000 a 20.000 habitantes, tras aplicar a los 625 municipios en dicho intervalo varios filtros para considerar si son o no urbanos, como tipo de hábitat predominante, evolución demográfica desde 1960, sectores económicos, nº de viviendas secundarias y vacías, etc.).		

Tabla 1. Áreas Urbanas en España. Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2022.

En conjunto, los ámbitos urbanos quedarían compuestos por 1.084 municipios -el 13,3% del total- que representan al 82,7% de la población española, el 20,7% de la superficie total del país y el 75,3% de las viviendas familiares principales. En el lado opuesto, como áreas no urbanas, 7.046 municipios -el 86,7% del total-, englobando a un 17,3% de la población española y el 79,3% del territorio nacional. Todo ello da una imagen fidedigna de la importancia que tiene la consideración de la sociedad y el territorio a partir de estas delimitaciones.

En definitiva, la figura del Área Urbana o AUF ha ido adquiriendo cada vez mayor peso hasta el punto de que se haya erigido como una figura útil y con capacidad de desarrollo práctico en el marco de las políticas urbanas en España. En este sentido, el programa de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), desarrollado entre 2014 y 2020 constituye un buen ejemplo de ello, al hacer efectiva la posibilidad de delimitación de áreas urbanas constituidas por más de un municipio en la política de planificación urbano-territorial.

3. La intervención urbana: de los barrios al área urbana funcional en la política europea

Tanto en el caso de la Unión Europea, con un papel muy activo en la política territorial aun sin ser de su competencia, como en el de España, el alcance a nivel técnico y político de conceptos y figuras como el de Área Urbana Funcional -o Área Urbana, simplemente- han ido creciendo en los últimos años.

En un primer nivel cabe destacar el propio interés que la UE ha puesto en las ciudades, de las que se asume su papel fundamental como lugares de conectividad, creatividad, innovación y servicios y como centros esenciales en aras de conseguir un territorio equilibrado y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Así, el desarrollo urbano se ha convertido en uno de los ejes esenciales de la Política de Cohesión comunitaria. Concretamente, el desarrollo urbano sostenible aparece hoy como un elemento clave de la política europea, más todavía

en el último periodo de programación completado, el 2014-2020, donde se asigna un mínimo del 5% de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) para actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible.

En el segundo nivel, y siguiendo este marco europeo, para España el desarrollo urbano sostenible se ha convertido también en uno de los pilares fundamentales del amplio conjunto de políticas urbanas. Y es que, como apunta el Ministerio de Hacienda (2019), en los últimos años las condiciones básicas de la calidad de vida urbana han empeorado, acrecentándose también los ya de por sí importantes desequilibrios estructurales de nuestras ciudades como consecuencia de la segregación de la población, la pérdida de diversificación funcional de los nuevos tejidos urbanos, la proliferación de la movilidad motorizada o el desarrollo de infraestructuras poco integradas, en paralelo a un incremento notable de los precios de la vivienda.

La UE, y por ende España, conscientes de estas nuevas dinámicas, han introducido, en este marco de las políticas de desarrollo urbano sostenible, renovados enfoques que van más allá de la habitual forma de intervenir sobre las ciudades, fundamentalmente a modo de principios y recomendaciones, pero que suponen un paso importante. En este punto, y en el caso de nuestro país, la ya referida figura del AUF ha cobrado relevancia tras un largo proceso en el que las políticas urbanas han ido evolucionando desde los principios más tradicionales de actuaciones meramente urbanísticas, aisladas y cortoplacistas, a perspectivas relacionadas con una nueva cultura urbano-territorial.

De forma previa al periodo 2014-2020 de la Política de Cohesión de la UE, el desarrollo urbano ya pertenecía a una de las principales líneas de actuación, aunque a un nivel fundamentalmente intramunicipal. Durante los años noventa, así como en los primeros lustros del siglo XXI, las políticas urbanas comunitarias quedaron más orientadas a intervenir sobre la cohesión interna de las ciudades y, más concretamente, en las condiciones de vida de sus zonas más desfavorecidas. Esta política, que por su escala podría denominarse de barrios, queda ejemplificada en programas como URBAN I (periodo 1994-1999) o URBAN II (2000-2006), y ya entre los años 2007 y 2013 a través del programa Iniciativa Urbana, que aunque da continuidad a esta perspectiva, amplía las escalas permitiendo la financiación de proyectos para la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana a nivel municipal, aunque solo para municipios de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia.

El objetivo principal de estas iniciativas en sus diferentes programaciones tenía que ver con la rehabilitación física, económica y social de los barrios en dificultades, con un carácter innovador, integrado y participativo, incentivando el compromiso de los habitantes a los que se dirigía la inversión (De Gregorio y Kocewicz, 2007), por lo que suponen un importante avance hacia una planificación en materia de regeneración urbana integrada.

Estos diferentes programas vienen a actuar sobre aquellos espacios de la ciudad ya consolidados, pero necesitados de atención en materia medioambiental, económica y social (Hernández y Rodríguez, 2017), por lo que todavía no se puede hablar de una verdadera herramienta integral, sino de actuaciones aisladas, aunque programas como URBAN I y URBAN II si permitieron algunas experiencias de éxito con la regeneración de amplias zonas en algunas ciudades (Ibíd., 2017) y su reactivación (De Gregorio y Kocewicz, 2007), sentando las bases de planes integrales posteriores (Hernández, Matesanz, Rodríguez y García, 2015), ya sí con perspectiva integrada (Parkinson, 2014) que es lo que se ha pretendido desde las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, que suponen una evolución respecto a las acciones anteriores.

3.1 *El periodo de programación 2014-2020: análisis del programa EDUSI*

El periodo de programación de la Política de Cohesión 2014-2020 supone la introducción de nuevas perspectivas y renovados enfoques en la intervención urbana, con una visión más amplia que pone el foco de atención en las áreas urbanas, y no tanto en los barrios.

Así, el desarrollo urbano sostenible intenta pasar de meras acciones de recuperación de espacios físicos en barrios desfavorecidos y vulnerables social y económicamente, a acciones vinculadas a elementos de mayor entidad y a escalas más amplias como la movilidad sostenible, la integración social, las nuevas tecnologías o el ahorro y la eficiencia energética. En el Acuerdo de Asociación de España con la UE para dicho periodo (Ministerio de Hacienda, 2019), se introducen estas cuestiones incidiendo, como novedad, que el marco de referencia para el desarrollo urbano sostenible no debe ser únicamente el planeamiento urbanístico, aunque este sea necesario para justificar las intervenciones a realizar. La idea de actuaciones integradas no aparece realmente como novedosa, pero sí lo es en la aplicación de un enfoque de mejora en la gestión urbana y en la forma de intervenir, con marcos de referencia metodológicos y espaciales más amplios y coherentes con los procesos operativos sobre el territorio, ampliando las escalas de actuación y asumiendo, de la mano de la Agenda Territorial Europea 2030 (Comisión Europea, 2020), el Área Urbana Funcional y las redes de ciudades como espacios de trabajo sobre los que aplicar un enfoque integrado y multinivel.

En base a ello, y en aras de obtener un impacto significativo y garantizar una gobernanza adecuada, el desarrollo urbano sostenible se llevará a cabo en ciudades o áreas urbanas funcionales de más de 20.000 habitantes que tengan capacidad administrativa suficiente para elaborar estrategias integradas (...) mediante la figura de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) (Ministerio de Hacienda, 2019, pág. 233). Esto supone la inclusión de la posibilidad de trabajar con diferentes AUF, definidas en el Anexo I de la HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020 (BOE, 2015). En dicho Anexo se precisan las tipologías de áreas funcionales elegibles para la cofinanciación de operaciones incluidas en Estrategias DUSI, que son las siguientes (Figura 1):

- *Tipo 1:* áreas urbanas de un único municipio con población mayor a 20.000 habitantes. Las EDUSI podrán referirse a la totalidad del término municipal, o limitarse a áreas urbanas inframunicipales como centros históricos, barrios desfavorecidos o áreas suburbanas con problemáticas específicas. La entidad de gestión será el ayuntamiento del municipio seleccionado.
- *Tipo 2:* agrupaciones de municipios con una población de cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes. Estos municipios podrán presentar conjuntamente una Estrategia a escala supramunicipal en la que se justifique de forma coherente la existencia de problemas comunes, la complementariedad de funciones urbanas y la idoneidad de abordarlos de forma conjunta, explicando así mismo de qué manera se intensificarán las relaciones entre los municipios objeto de la actuación para aprovechar sinergias. Se recomienda que la entidad de gestión sea un único órgano de gestión administrativa (uno de los ayuntamientos o un órgano supramunicipal existente o de nueva creación).
- *Tipo 3:* áreas urbanas formadas por un municipio o conurbación de más de 20.000 habitantes -municipio o conurbación central- y municipios periféricos de menos de 20.000 habitantes limítrofes al primero. Estos municipios podrán presentar conjuntamente una Estrategia a escala supramunicipal, siguiendo las directrices y recomendaciones del tipo anterior y justificando qué problemas afectan en conjunto a la aglomeración urbana y cómo puede la Estrategia ayudar a promover los vínculos entre los ámbito urbano y rural.

- **Tipo 4:** conurbaciones de población superior a 20.000 habitantes, constituidas por agrupaciones de municipios de menos de 20.000 habitantes, de forma que constituyan un único núcleo urbano. Se trata de áreas con varios centros que coexisten en un territorio con relaciones tanto de competencia como de complementariedad, funcionando como áreas urbanas funcionales sin dependencia clara de un núcleo central y que comparten problemas comunes.

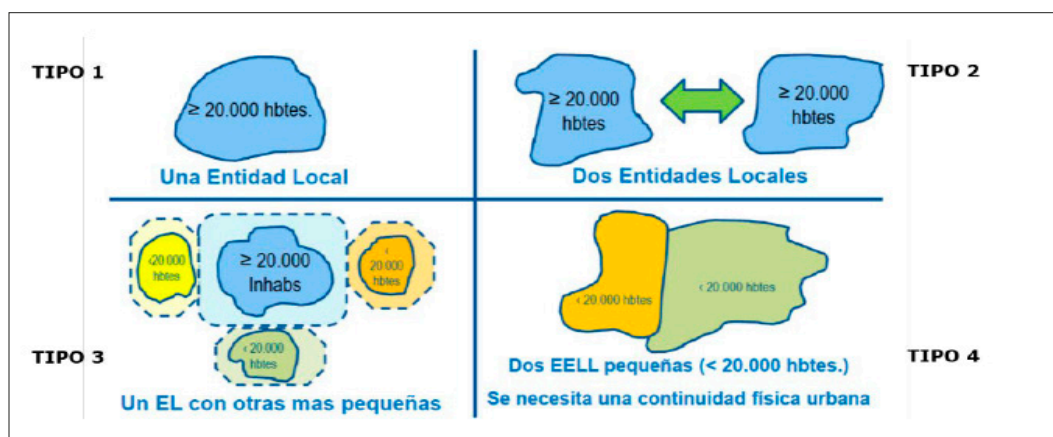


Figura 1. Tipos de AUF para el programa EDUSI. Fuente: Hernández et al., 2021.

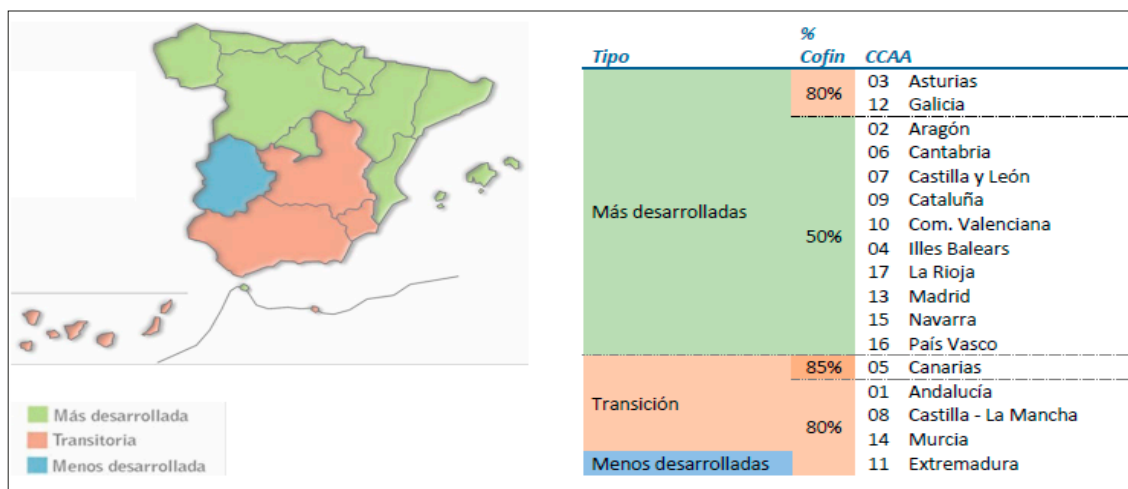


Figura 2. Clasificación de las regiones españolas a efectos de financiación. Fuente: Hernández et al., 2021.

De forma adicional se establece que el área urbana seleccionada, sea del tipo que sea, deberá ser el soporte efectivo de una estrategia de desarrollo urbano a largo plazo, con una amplia concertación social y ciudadana y no simplemente un área donde se ejecutarán operaciones puntuales. Las ayudas para el desarrollo de estas estrategias en el periodo 2014-2020 han consistido en subvenciones cofinanciadas con recursos del fondo FEDER, con unas tasas de cofinanciación aplicables que varían según la clasificación de las regiones españolas en los tres grupos previstos para la Política Regional y de Cohesión de la UE (más desarrolladas, en transición y menos desarrolladas -Figura 2-). Esto ha determinado claramente todo el pro-

ceso y el resultado, con un reparto geográfico muy desigual de las ayudas que se terminaron concediendo, entre otros factores y elementos que también han intervenido en la foto final.

De acuerdo con los datos de Hernández et al. (2021), en la totalidad de las tres convocatorias (2015, 2016 y 2017) se formularon al Ministerio de Hacienda y Administración Pública -actual Ministerio de Hacienda- 598 solicitudes -348 únicas-, puesto que algunas de ellas se reformularon y presentaron a más de una convocatoria, referidas a 626 municipios. De estas, 173 solicitudes obtuvieron financiación, es decir, aproximadamente la mitad de las presentadas (Figura 3).

EDUSI 2015, 2016 y 2017	Propuestas (P)		Solicitudes (S)*			Municipios (M)		
	Nº	%	Nº	%	(S) / (P)	Nº	%	(M) / (P)
SELECCIONADA	173	49,7%	282	47,2%	1,6	264	42,2%	1,5
NO SELECCIONADA	157	45,1%	297	49,7%	1,9	362	57,8%	2,3
NO ADMISIBLE ⁽¹⁾	18	5,2%	19	3,2%	1,1	-	-	-
TOTAL	348	100,0%	598	100,0%	1,7	626	100,0%	1,8

* Se presentaron 9 solicitudes repetidas que han sido excluidas de los cálculos
⁽¹⁾ No ha sido posible averiguar el número de municipios incluidos en 7 de las propuestas no admisibles, por lo que no se ha incluido el número de municipios de estas propuestas.

Figura 3. Propuestas, solicitudes y municipios incluidos en las tres convocatorias EDUSI. Fuente: Hernández et al., 2021.

En relación con lo anterior, el programa tiene un claro predominio de la comunidad autónoma de Andalucía, con 61 de las 173 propuestas seleccionadas, el 35,3%, seguida por Comunidad Valenciana (20), Galicia (16), Castilla-La Mancha (15), Extremadura (12) y Canarias (11). En cambio, Navarra o País Vasco solo vieron seleccionada una propuesta en cada una. Respecto a la dificultad para obtener financiación, La Rioja, Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura fueron las comunidades autónomas con mayor tasa de éxito ya que más del 75% de sus propuestas se seleccionaron. En cambio, en País Vasco y Cataluña apenas fueron el 9,1% y el 16% respectivamente de todas las que se presentaron a alguna de las tres convocatorias. Con todo ello, como ya se ha dicho, la distribución territorial del montante económico total ha sido bastante desequilibrada, con Andalucía obteniendo más de 500M€ de financiación para sus 61 estrategias (el 40% del presupuesto total).

Esto también sitúa a Andalucía como la comunidad autónoma en la que, relativamente, se invirtió más dinero del que le correspondería en función de su participación en el programa: con el 35% de las ayudas concedidas presentó el 27% de las propuestas. En todo caso, 5 comunidades autónomas, la andaluza junto a Comunidad Valenciana, Galicia, Castilla-La Mancha y Canarias, concentran el 74,2% del presupuesto total y 123 de las 173 EDUSI financiadas. En todas ellas el porcentaje de cofinanciación es del 80% (85% en Canarias), excepto en Comunidad Valenciana, que aunque su tasa de cofinanciación era del 50%, destinó al programa recursos adicionales de sus propios fondos estructurales.

3.2 La figura del Área Urbana Funcional supramunicipal en las EDUSI

Por escala de intervención, casi el 80% de las propuestas (278 de 348) fueron de ámbito territorial municipal, es decir, AUF de tipo 1. De ellas, 151 obtuvieron financiación, es decir, el 54,3% de las solicitudes. En cambio, para el resto de los tipos de área urbana funcional el

número de propuestas fue menor (70), de las que terminaron obteniendo financiación sólo 22, el 31,4% de las presentadas. Estos datos ponen de manifiesto que el éxito de las propuestas municipales fue mucho mayor que el de las supramunicipales en términos relativos. Mientras que 5 de cada 10 propuestas de AUF de tipo 1 obtuvieron fondos, apenas 3 de cada 10 propuestas referidas a AUF de tipo 2, 3 y 4 los consiguieron. La comparativa en términos absolutos refuerza la clara orientación municipal que ya en el propio proceso de solicitudes adquirió el programa EDUSI. Igualmente, entre las solicitudes que se quedaron fuera por haber sido consideradas no admisibles, la mayoría correspondían a ámbitos supramunicipales, considerando que en muchos de estos casos no se cumplían las condiciones exigidas en las bases de la convocatoria en cuanto a la delimitación del AUF objeto de actuación.

De los tipos de AUF supramunicipales previstos (tipos 2, 3 y 4), el tipo 2 y el tipo 4 tuvieron una representación muy residual, con 6 y 1 EDUSI seleccionadas, de 9 y 16 presentadas respectivamente. Por tanto, para las áreas urbanas funcionales de tipo 4, la tasa de éxito ha sido la más baja de todo el programa: solo se financió una EDUSI, la de Cantón Verde, presentada por el municipio de Santa Cruz de la Palma, capital de la isla de La Palma, y referida a un AUF constituida por 3 municipios de menos de 20.000 habitantes -Santa Cruz junto con Breña Alta y Breña Baja-. De las 15 propuestas restantes sobre AUF de tipo 4, 13 fueron desestimadas y 2 consideradas no admisibles. Las EDUSI supramunicipales más numerosas fueron las concebidas en áreas urbanas funcionales de tipo 3, con 15 estrategias seleccionadas de las 35 solicitadas.

Con respecto al reparto geográfico de las propuestas de tipo supramunicipal, fuesen o no seleccionadas, cabe destacar una desigual distribución de las mismas por la geografía española y, a su vez, aunque con excepciones, que la mayoría de dichas propuestas tenían por objeto la intervención en municipios que no pertenecían a áreas metropolitanas de gran tamaño demográfico. En cuanto a lo primero, la distribución territorial guarda cierta relación con los comentarios ya expuestos: donde más propuestas de AUF de tipo 2, 3 y 4 se realizaron y donde más se terminaron por conceder fue en aquellas comunidades cuya participación en el programa fue más significativa tanto en propuestas como en reparto de fondos con Andalucía (8) y Extremadura (6) a la cabeza (tabla 2). En cuanto a lo segundo, las áreas metropolitanas de Madrid o Barcelona constituyen buenos ejemplos. En el caso de Madrid, todas las propuestas de EDUSI presentadas y seleccionadas fueron de tipo 1, con los ayuntamientos o el propio gobierno regional ausentes en cuanto a la articulación de propuestas más allá de un enfoque municipalista.

Por tanto, ni siquiera en realidades metropolitanas como la de la capital hubo un verdadero esfuerzo por llevar a cabo un proceso de concertación y gobernanza territorial, a pesar de ser espacios idóneos para ello por sus dinámicas y procesos de interdependencia. En ámbitos metropolitanos de entidad menor se presentaron y seleccionaron propuestas como es el caso de la EDUSI La Manga 365, las dos EDUSI lideradas por la Diputación Provincial de Granada o la EDUSI Red de Municipios Sostenibles de Cáceres en la que se incluye su capital provincial. Cabe destacar, en este sentido, que la mayoría de dichas iniciativas han partido desde instituciones de índole provincial, a destacar el papel de las diputaciones o los cabildos en el caso de Canarias, sin que aparezcan entes creados ex profeso para las EDUSI. En consecuencia, la mayoría de las propuestas han tenido su origen en espacios geográficos con predominio de ciudades pequeñas y medias, es decir, en sistemas urbanos intermedios, pero sin seguir un patrón de organización específico, como el que se ha expuesto en páginas anteriores en torno a la delimitación de Áreas Urbanas del MITMA, que no se ha seguido por ninguna de las instituciones que se presentaron al programa. En definitiva, las propuestas supramunicipales atendieron únicamente a los requisitos de la propia convocatoria y a sus bases y no a la realidad de las áreas urbanas en las que se insertaban. Esta caracterización del reparto geográfico de las propuestas supramunicipales y sus delimitaciones, unida a los datos expuestos sobre

el predominio del ámbito municipal, conduce a unas conclusiones sobre los resultados del programa en relación con las expectativas iniciales.

<i>Nombre EDUSI</i>	<i>CCAA</i>	<i>Tipo AUF</i>	<i>Población (01.01.14)</i>	<i>N.º mun.</i>	<i>Entidad solicitante</i>
Úbeda - Baeza	Andalucía	T3	51.392	2	Ayuntamiento de Úbeda
Caminito del Rey	Andalucía	T3	56.695	4	Diputación Provincial de Málaga
Bajo Andarax	Andalucía	T3	215.619	3	Diputación Provincial de Almería
Rías de Huelva	Andalucía	T3	193.777	5	Diputación Provincial de Huelva
Metropolitano Suroeste de Granada	Andalucía	T3	65.587	5	Diputación Provincial de Granada
Aglomeración Urbana de Granada	Andalucía	T3	363.414	13	Diputación Provincial de Granada
Parque del Aljarafe	Andalucía	T3	66.505	4	Diputación Provincial de Sevilla
Despertando Historia	Andalucía	T3	45.905	4	Diputación Provincial de Sevilla
Ibiza, cohesión social e integración de barrios	Islas Baleares	T2	75.055	2	Ayto. de Ibiza
Suroeste del Área Metropolitana de la Isla de Tenerife	Canarias	T2	358.288	2	Cabildo Insular de Tenerife
Conurban Azul	Canarias	T3	96.670	3	Cabildo Insular de Lanzarote
Cantón Verde	Canarias	T4	28.843	3	Ayto. de Santa Cruz de la Palma
Área Funcional de Hellín	Castilla-La Mancha	T3	45.344	7	Diputación Provincial de Albacete
Área Urbana Benicarló - Vinaròs	Comunidad Valenciana	T2	54.858	2	Ayto. de Benicarló
Don Benito – Vva. de la Serena	Extremadura	T2	63.112	2	Mancomunidad de Don Benito - Villanueva
Montijo – Puebla y Municipios Limítrofes	Extremadura	T3	31.019	6	Diputación Provincial de Badajoz
Plasencia y Entorno	Extremadura	T3	53.331	13	Diputación Provincial de Cáceres
Red de Municipios Sostenibles de Cáceres	Extremadura	T3	140.106	22	Diputación Provincial de Cáceres
La Alianza	Extremadura	T3	32.277	2	Ayto. de Almendralejo
Villanueva de la Serena y Municipios Limítrofes	Extremadura	T3	30.815	5	Diputación Provincial de Badajoz
Ría de Ferrol. Cidade 2020	Galicia	T2	109.963	2	Ayto. de Ferrol
La Manga 365	R. de Murcia	T2	248.439	2	Gobierno R. de Murcia

Tabla 2. Propuestas de EDUSI seleccionadas para AUF supramunicipales (tipos 2, 3 y 4). Fuente: elaboración propia a partir de Hernández et al., 2021.

4. Conclusiones: el escaso éxito de las iniciativas de ámbito supramunicipal en el programa EDUSI 2014-2020

En este desacoplamiento entre los propósitos de las EDUSI y las propuestas seleccionadas y financiadas en las diferentes convocatorias han intervenido múltiples y diversos elementos que van desde los propios requisitos de la convocatoria pública competitiva, gestionada por el Ministerio de Hacienda, hecho que ya condicionaba los resultados, hasta factores externos a la misma que guardan relación con la propia cultura urbanística y la política territorial de España, algunos de los cuales ya se han expuesto con anterioridad. Por un lado, respecto a los condicionantes propios del programa, cabe destacar que aun dando posibilidades de obtener financiación a aquellas propuestas que incluían más de un municipio, a la hora de evaluar las solicitudes las propias bases de la convocatoria condicionaron los resultados.

Las dinámicas sociales y económicas que fundamentan la posibilidad de intervenir sobre AUF supramunicipales quedan luego en un segundo plano, a pesar de que aparecen como escalas territoriales óptimas para resolver algunas problemáticas urbanas. Las expectativas de poder financiar estrategias de desarrollo urbano en el marco del programa EDUSI a nivel supramunicipal, y que asumieron algunas instituciones como diputaciones provinciales y algunos ayuntamientos, quedaron frustradas en el ejercicio de valoración y selección.

Las AUF de tipo 2, 3 y 4 tuvieron un mal encaje práctico, con numerosas propuestas en áreas urbanas intermedias con vínculos entre lo metropolitano y lo rural e incluyendo algunas capitales provinciales, por ejemplo, que no obtuvieron financiación. Y es que para que un AUF de ámbito supramunicipal pudiera ser considerada como tal, la convocatoria exigía unos requisitos muy estrictos, además de que los criterios funcionales que justificaban su condición de AUF se valoraban escasamente con 2 puntos sobre 100. En la misma línea, y puesto que el hecho de concurrir con municipios limítrofes no suponía un beneficio en la valoración, se entiende que cada ciudad, que cada ayuntamiento, optase por obtener financiación sin la necesidad de compartir los fondos con otros ni de crear fórmulas de gestión a medida para la convocatoria. Por ello, la opción preferida por los municipios fue la de concurrir por su propia cuenta a las diferentes convocatorias del programa, con escasas excepciones y en su mayoría lideradas por administraciones supralocales.

Además, las propias condiciones financieras de la convocatoria ya determinaban el modelo: a mayor número de habitantes, más importe de cofinanciación -para ciudades o AUF mayores de 50.000 habitantes, ayuda máxima de 15 millones de euros, 5 mill. para ciudades o AUF de entre 20.000 y 50.000 habitantes- y a menor índice de desarrollo de la región, mayor porcentaje de cofinanciación -véase el ejemplo de Extremadura donde 5 ciudades cuentan con dos EDUSI, una municipal y otra supramunicipal-.

En relación también con las bases de la convocatoria, pero enlazando con los mencionados factores externos que han llevado a la escasa aplicabilidad de la figura de AUF supramunicipal, cabe destacar el enorme ejercicio de gobernanza que se exigía y para el que muchas instituciones no están capacitadas o preparadas. De hecho, como apuntan Gómez y Hernández (2020), en el caso de España las experiencias de gestión y cooperación intermunicipal son escasas, algo en el programa EDUSI se pone de manifiesto, en el que apenas 2 de cada 10 solicitudes presentadas se basaban en una práctica de concertación y gobernanza entre municipios.

Este no es más que otro ejemplo de la parca cultura de la cooperación institucional de los ámbitos locales en España, con pocas prácticas supramunicipales de éxito, más allá de que algunos municipios, por voluntad propia, hayan conseguido canalizar sus acciones hacia la creación de mancomunidades o consorcios público-privados, no sin problemas. El programa EDUSI, por tanto, es otro reflejo de la política territorial asentada en nuestro país con muchos ayuntamientos que lejos de establecer sinergias con municipios vecinos o con instituciones

superiores adoptan un modelo de acción individualista, e incluso ven muchas veces atacada su propia autonomía, sin aceptar lo que muchas veces se ve como injerencias.

Esto ha dificultado en los últimos años la incorporación a la política urbanística y territorial de renovados enfoques y metodologías de intervención en el desarrollo urbano, imposibilitando un tratamiento efectivo de los procesos que operan y que, volviendo al inicio, necesitan de unos marcos territoriales más amplios que superen esa visión tradicionalista. Por todo ello son pocos los ejemplos en los que las administraciones públicas sean capaces de cuantificar y gestionar los procesos que operan en el territorio, ampliando cada vez más la brecha entre límites administrativos y dinámicas territoriales (Gómez y Hernández, 2020).

La posibilidad de intervenir en el desarrollo urbano desde ámbitos supralocales, a pesar de su idoneidad, no termina de encajar en la cultura urbanística y territorial española que adolece, claramente, de un favorable bagaje en cuanto a cooperación, concertación, consenso o acuerdo entre administraciones, reafirmando o bien el escaso éxito de los niveles intermedios de gobierno -comarca, mancomunidades de municipios...- o bien la incapacidad para aprovechar programas como el de las EDUSI con la generación de organismos de nueva creación basados en estas prácticas. Algunos de esos niveles intermedios de gobierno, aunque aparecen reconocidos en la Constitución Española, no tienen un carácter de obligada existencia, situación que, al dejar la puerta abierta a su establecimiento, ha hecho que no cristalicen como un ámbito conveniente para el gobierno del territorio (Rodríguez, 2021), lo que pone de manifiesto el fracaso técnico y político de la planificación a nivel supramunicipal. Por tanto, ni la comarca ni las mancomunidades, tampoco las áreas metropolitanas que la Constitución no recoge, pero sí algunos Estatutos de Autonomía, aparecen como circunscripciones territoriales frecuentes, a pesar también de que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE, 2013) establece su regulación.

En definitiva, todos estos análisis refuerzan la idea de España como un país de fuerte tradición municipalista; una tradición que, aunque lentamente se va reorientando, se muestra incapaz de atender y abordar las problemáticas a las que se enfrentan los territorios y sus sociedades. La administración pública municipal, con un gran peso político, se ve sobrepasada por una dimensión real de las áreas urbanas que va más allá de sus límites generando múltiples ineficiencias entre las que se pueden destacar una inadecuada gestión de los recursos, una descoordinación y desequilibrio entre las políticas urbanísticas y territoriales o una falta de correspondencia entre actores políticos y ámbitos de actuación de la población (Gómez y Hernández, 2020).

En este contexto, como se ha visto, se inserta la figura del Área Urbana Funcional que, a pesar de su legitimidad y validez en la teoría, su aplicación sigue siendo exigua y de escaso éxito. En el caso del programa EDUSI, aunque la obtención de financiación no obligaba a la delimitación de áreas de intervención supramunicipales, tampoco se ha optado de forma voluntaria por hacerlo y, cuando se ha hecho, no se han cumplido las expectativas, quedando estas en un segundo plano frente a las propuestas tradicionales de ámbito municipal.

A pesar de haber dado posibilidades a la planificación supramunicipal, esta no se ha legitimado en la práctica. Ha habido solicitudes con estas características, no las más numerosas, pero generalmente no se han financiado, por lo que parece que la planificación supramunicipal no esté siendo una prioridad en las políticas urbanas, o no al menos en lo que respecta a las EDUSI. Puede decirse, entonces, que los necesarios cambios en la forma de abordar las problemáticas territoriales encuentran, de momento, una resistencia que se encuadra en una plena vigencia y conciencia política y social de la institucionalización de territorialidades que se ven sobrepasadas.

Por ello, la escala supramunicipal aparece como necesaria para evitar que decisiones del ámbito local, de fuerte impronta territorial, terminen por afectar a otros municipios.

Se necesita más coordinación y confianza en los nuevos enfoques y metodologías de trabajo e intervención en el territorio frente al fracaso del modelo de gobierno actual: el 59% del territorio español carece de planificación a escala autonómica, incidiendo negativamente en la generación y desarrollo de una cultura en la que los ayuntamientos dejen de ser las administraciones que terminan por ordenar y gestionar el territorio. Hay que compatibilizar la planificación urbanística entre municipios a través de espacios supramunicipales de acción, ya existentes o de nueva creación, con estrategias comunes y un modelo territorial de consenso. En este sentido debe insistirse en la necesidad de una visión multiescalar, coherente e integrada, entre las planificaciones física y estratégica, urbana y territorial (Farinós et al., 2015, pág. 98), que entienda los conceptos y métodos y que sea capaz de coordinar actuaciones y políticas frente al clásico principio de jerarquía administrativa.

En conclusión, el concepto y figura del AUF, con sus limitaciones a la luz del análisis realizado del programa EDUSI, aparece como una oportunidad que, a futuro, debe ser aprovechada. En la nueva Política de Cohesión 2021-2027 no solo se vuelve a apostar por el desarrollo urbano sostenible con un 8% de los fondos FEDER, sino que se sigue apoyando el empoderamiento de los entes locales y las estrategias de desarrollo urbano adaptadas a la realidad de las regiones. En el periodo 2014-2020, el número de planes referidos a AUF de tipo 2, 3 y 4 ha resultado muy bajo, a pesar de que la convocatoria parecía promoverlos, pero ha servido para reforzar la incipiente cultura de cooperación territorial y para sentar las bases de nuevos enfoques y métodos en lo referido al tratamiento del desarrollo urbano con perspectiva sostenible e integrada, abriendo un campo de pruebas de gran interés al introducir nuevas técnicas y principios, que conviene ser aprovechados, a futuro, en la práctica.

5. Referencias bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA (2021): *Informe anual 2020*. Madrid, Banco de España.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2013): *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013)*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13756> (consulta: 05/06/2023)
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2015): *Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020 (BOE, núm. 275, de 17 de noviembre de 2015)*. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12423 (consulta: 02/03/2022)
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Estrategia Territorial Europea 2020: hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de regiones diversas*. Gödöllö, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2020): *Agenda Territorial Europea 2030: un futuro para todos los lugares. Alemania, Comisión Europea*.
- CORSETTI, V. (2020): «Las Áreas Urbanas Funcionales, soporte para el desarrollo urbano sostenible». Ponencia en Jornada “EDUSI de Andalucía”, Úbeda, 4 de febrero. <https://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-proyectos/Valentina-Corsetti.pdf> (consulta: 18/11/2022).
- DE GREGORIO, S. Y KOCEWICZ, R. (2007): «Iniciativa comunitaria URBAN 1994-1999», *Ci[ur]: Cuadernos de Investigación Urbanística*, 55, pp. 1-100.
- EUROSTAT (2019): *Methodological manual on territorial typologies*. Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

- FARINÓS, J. (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 11-32.
- FARINÓS, J., BOIRA, J. V., PALOMO, V. Y DEL RÍO, D. (2015): «Planificación territorial estratégica supramunicipal en España. Actualización regional y tipologías resultantes», en de la Riva, J. R., Ibarra, P., Montorio, R. y M. Rodrigues (coords.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza, pp. 89-98.
- FARINÓS, J., ET AL. (2005): «Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, pp. 117-149.
- FUNDACIÓN BBVA (2019): *Las áreas urbanas funcionales en España. Economía y calidad de vida*. Bilbao, Fundación BBVA.
- GANAU, JOAN Y MALLARACH, JORDI (2003): *La planificación estratégica territorial a Catalunya. Quinze anys d'evolució*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- GARCÍA, J. (2014): «Cambio y evolución de las dinámicas de crecimiento en España (1900-2001)», en Lamela, C., Cardesín, J. M. y M. García (eds.): *Dinámicas territoriales en España. Problemas y tendencias en la estructura y ordenación del territorio*. Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 85-120.
- GÓMEZ, J. M. Y HERNÁNDEZ, A. (2020): «El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia», en Llop, C., Cervera, M. y F. Peremiquel (eds.): *IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: perspectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*. Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, pp. 1-14.
- HERNÁNDEZ, A. ET AL (2021): *Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos*. Madrid: E. T. S. Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- HERNÁNDEZ, A. Y RODRÍGUEZ, I. (2017): «De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada», *Ciudades*, 20, pp. 1-20.
- HERNÁNDEZ, A., MATESANZ, Á., RODRÍGUEZ, I. Y GARCÍA, C. (2015): «Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)», *Informes de la construcción*, 67.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/paginas/inicio.aspx> (consulta: 15/03/2022)
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2022): *Áreas Urbanas en España, 2022*. Madrid, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- NOGUÉS, S. Y SALAS, H. (2010): «Modelos de crecimiento urbano. Estrategias de planificación y sostenibilidad en Cantabria», *ACE: Architecture, City and Environment*, año 4, 12, pp. 43-58
- PARKINSON, M. (2014): «La regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* 46, pp. 11-27.
- RODRÍGUEZ ESCUDERO, Á. D. (2021): *Territorio, paisaje y planificación en el litoral mediterráneo andaluz. El área articulada por el sistema de pequeñas ciudades: Vélez-Málaga, Motril y Adra (Tesis doctoral)*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- SERRANO, J. M. (2014): «Aglomeraciones y áreas urbanas en España, dimensión y tendencias: Breves precisiones», *Lurralde: Investigación y espacio*, 29, pp. 115-142.

Cambio de paradigma en las herramientas de participación para la gobernanza territorial

Yoselin Ibaya Martín Plasencia¹, Eva Padrón Sánchez²
y Silvia Nakoura González³

Resumen

La implementación de la conservación y uso sostenible en el planeamiento estratégico requiere acciones transversales de gobernanza, participación, sensibilización y comunicación novedosas y atractivas, que garanticen la coordinación entre los agentes públicos y público-privado. La custodia del territorio y el voluntariado ambiental junto con los conceptos anteriores, se configuran como base metodológica de la estrategia hacia un cambio de paradigma en las herramientas de participación.

Abstract

The implementation of conservation and sustainable use in strategic planning requires cross-cutting governance, participation, awareness - raising and communication actions, that guarantee coordination between public and public-private agents. Land stewardship and environmental volunteering together with the above concepts, they are configured as the methodological basis of the strategy towards a paradigm shift in participation tools.

Palabras clave

Participación ciudadana, Gobernanza Abierta, Custodia del Territorio, Metodologías participativas, Voluntariado Ambiental, comunicación y sensibilización participativa.

Keywords

Citizen Participation, Open Governance, Land Stewardship, Participatory Methodologies, Environmental Volunteering, Communication and participatory awareness.

1. Introducción

La participación ciudadana es un concepto que se ha ido transformando y adoptando distintas definiciones de acuerdo con las temáticas en las que se ha aplicado. La política, la cultura, la economía, y en el caso que nos ocupa, el urbanismo, han puesto en práctica metodologías participativas que han ayudado a implementar aquellas soluciones aportadas por la población, con el fin alcanzar un mayor consenso en la toma de decisiones relacionadas con las accio-

¹ Socióloga, ymarpla@gesplan.es.

² Arquitecta, epadsan@gesplan.es.

³ Arquitecta, snakgon@gesplan.es.

nes a desarrollar en virtud de los objetivos de confort y sostenibilidad en los territorios. No obstante, en este punto, se pretende plantear una posible crisis de la participación o, en su caso, de aquellos instrumentos o procesos participativos activos actualmente.

Desde hace algún tiempo, se han continuado un sinnúmero de publicaciones acerca de la crisis de representatividad ciudadana que se ha ido arraigando en las distintas sociedades. Una crisis representativa vinculada a diversidad de ámbitos como ha sido el social, político y económico, así como también, y anudado a lo anterior, a los aspectos relacionados con el cambio climático y, por ende, a la cuestión ambiental. Esto ha propiciado un detrimento de la implicación por parte de la ciudadanía en los asuntos públicos, como una consecuencia ante la pérdida de identidad y arraigo sobre los valores y principios que, se han establecido por parte de las administraciones públicas y que han dejado de ser identitarios para la población.

2. Contextualización: ¿existe una crisis de la participación ciudadana o de sus procesos participativos?

2.1 Definición

La participación ciudadana puede entenderse como *la estrategia que fomenta la interacción entre actores sociales representantes de las organizaciones comunitarias de las diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para conjuntamente, analizar los problemas y necesidades de la población y planificar, llevar a cabo y evaluar políticas, los planes y programas para su resolución*. Por tanto, la participación ciudadana debe concebirse como *“el enfoque en el cual el público ciudadano deja de ser objeto destinatario de la acción de gobierno para convertirse en un sujeto activo, que interviene en el planeamiento y solución de los problemas sociales”*.

En base a estas concepciones de participación ciudadana, se puede puntualizar que, el papel de la ciudadanía en el contexto actual está condicionado por los últimos acontecimientos que se han venido produciendo. Estos han ido incrementando una indiferencia por parte de la población hacia las distintas administraciones, así como también, hacia los diversos movimientos sociales que han visto limitada la participación en base al menor número de asistencia o ante la pérdida de auge de su actividad como resultado de una dilapidada identidad de la población.

2.2 Clasificación

Al igual que existen distintas esferas en las que la participación se puede llevar a cabo, estos procesos participativos se tienen que adaptar a estas tipologías. Por lo tanto, se pueden distinguir los siguientes modelos de participación: **ciudadana** y política. Y, dentro de la participación política, se distinguen dos modalidades: social y comunitaria.

Si se observa más detenidamente, en cada una de estas formas de participación, se manifiesta que, el único eje vertebrador es *la persona*. Ello supone, contemplar conceptos tan básicos pero tan relevantes como: *la realidad o el ecosistema social* el cual se define como *aquel que está compuesto por una pluralidad de actores, lo que significa que abarca una pluralidad de demandas, inquietudes y necesidades que, hace que los procesos participativos tengan lugar como consecuencia de la búsqueda de soluciones a las demandas o retos que puedan surgir*.

Si a esto se añade lo que afirmó Bauman en su teoría de la Sociedad Líquida: el mundo actual se caracteriza por tratarse de una sociedad en la que se arraiga la incertidumbre ante la vertiginosa rapidez de los cambios que se van introduciendo en el día a día, y que potencian la debilidad de los vínculos y relaciones humanas.

Si unimos los términos de pluralidad, de realidad cambiante y de vínculos societarios y humanos débiles, se pone de manifiesto una sociedad intentando adaptarse a un nuevo contexto de convivencia. En este convergen diferentes culturas, donde el pluralismo hace eco de la movilidad social y de los entornos variables, que anuncian un *Estatus Quo* fluido y volátil en un momento determinado dada la incertidumbre y, la desconfianza que surgen como tsunamis en un horizonte incierto.

2.3 Problemática

El itinerario actual que atraviesa la participación está originado por multiplicidad de razones como pueden ser los procesos manipulables o dirigidos por parte de las administraciones o entidades privadas que se encargan de su puesta en marcha. También, porque lo que se pretende alcanzar es obtención de unos determinados resultados para obtener sin dilación el producto final esperado, y el fin establecido.

A su vez, el desgaste de los propios procesos participativos, los patrones de las distintas metodologías o técnicas participativas establecidos han resultado letárgicos con el paso del tiempo para la ciudadanía que se han involucrado en los mismos, por lo que se produce un desinterés y una falta de compromiso e involucración generando, a posteriori, el fracaso de éste.

Igualmente, y aprovechando la aparición de las nuevas tecnologías, no se ha potenciado una inclusión de estas en los procesos de la manera más idónea.

Por su parte, los cambios han producido una mejora en el bienestar social, avances y perfeccionamiento de los procesos de investigación y, una forma diferente de acercarnos a nuestros semejantes, como puede ser la conexión online. Sin embargo, se han puesto de manifiesto problemáticas como la brecha digital, o lo que se ha definido como el mal de la modernidad líquida; es decir, la apatía, la indiferencia y pérdida de interés en nuestras relaciones con terceros y en lo que el momento atrapa nuestra atención, mañana será algo invisible. Lo que Bauman quiere darnos a entender con la modernidad fluida, es que nos encontramos ante una época de descompromiso social, elusividad, huida fácil y persecución sin esperanzas.

Finalmente, un proceso participativo necesita unos plazos temporales para su diseño y puesta en marcha, ya que en base a esto se podrá garantizar su continuidad en el tiempo y la obtención de unos buenos resultados.

2.4 Conclusión

Por lo tanto, se podría ratificar que los procesos participativos están atravesando un momento de cambio, de maleabilidad, en el que los patrones establecidos deben adaptarse a las nuevas sociedades y comunidades. Es decir, ¿se podría considerar que actualmente se está produciendo un cambio de paradigma de la participación ciudadana en base a esta argumentación, o se trata, de una mera transición crítica como consecuencia del desapego social a las administraciones y entre las distintas comunidades? Y como consecuencia de ello: ¿Cuál es el verdadero valor de la Participación Ciudadana actualmente?

3. El cambio de paradigma

Según la Real Academia Española un paradigma es una teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento. Si se tiene en cuenta la teoría de Thomas Samuel Kuhn, este historiador, filósofo y físico, define la idea de paradigma como la teoría general o conjunto de ideas aprobadas y sostenidas por una generación o un grupo de coherentes científicos contemporáneos.

Si se pretende vincular este concepto y, sus respectivos enfoques a la participación, es necesario llevar a cabo una analogía entre los distintos ciclos evolutivos de la ciencia, en los que se diferencia entre la ciencia normal y revolucionaria y, la participación ciudadana tradicional y posmoderna. Esta analogía se expone con el fin de explicar la revolución social partiendo de la revolución científica, para dar sentido a la situación actual, interpretando un cambio de paradigma en la participación.

La ciencia normal según Kuhn, *es la ciencia en su forma corriente y corresponde al modo usual en que opera y a la manera en que ésta funciona la mayor parte del tiempo, la cual, se desarrolla dentro de un paradigma y solo dentro de ese paradigma los conocimientos tiende a acumularse. En cambio, la idea básica de participación tradicional se basaba en un único protagonista: la población.* Las administraciones eran consideradas como el “enemigo” o, si se quiere, la contraparte de la misma población.

Sin embargo, con el trascurso del tiempo se puede detectar que, tanto la ciencia como la participación ciudadana no son inmóviles, y que sufren variaciones en función de las necesidades sociales, y las respuestas que éstas tengan que dar a los problemas.

Por tanto, cuando se produce un incremento de la ciencia y se desarrolla de manera acumulativa, el trabajo científico no marcha normalmente; es decir, cuando una teoría no es capaz de explicar ciertos fenómenos o experiencias, o un enigma no se puede resolver, la teoría entra en un estado de crisis y, en ocasiones, termina en un cambio de paradigma. Es por ello, que la participación ciudadana, entra a desarrollarse en contextos convulsos, de pérdida de principios y valores, así como también, a padecer la mala praxis de aquellas personas responsables de su ejercicio, se traspasa una brecha y se propicia la oportunidad de iniciar un cambio en los patrones establecidos. Con la introducción de nuevos formatos y técnicas participativas, así como también una purificación de los valores y principios con los que se pretende recuperar la confianza de la ciudadanía, pero no sin atravesar lo que se ha identificado como una nueva revolución social, al tratarse de una transformación generalizada del conjunto de relaciones sociales y, de las interacciones de la ciudadanía con el ecosistema físico.

3.1 *Los nuevos retos de la participación ciudadana: Experiencias*

A pesar de que, en el contexto español la participación ciudadana ha sido considerada algo jurídicamente baladí, las normativas existentes son un aval para la toma de decisiones por parte de la esfera política, a la hora de aplicar las distintas técnicas de participación.

En Canarias, dentro del ámbito del Urbanismo y la Ordenación del Territorio, es necesario tener en cuenta aquellas normas jurídicas para contextualizar previamente los casos prácticos que se estudiarán a posteriori.

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana tiene autonomía y sustantividad propia, al tratarse de algo más que un trámite burocrático, recogido en el ordenamiento jurídico del territorio. *En el artículo 9.2., de la Constitución Española, en adelante CE, encomienda con*

carácter general, a los poderes públicos para facilitar las condiciones de participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. O de manera más precisa, el artículo 105.a) de la CE que reconoce “la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.



En lo que corresponde al ámbito jurídico de Canarias, la legislación urbanística para los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística establece la implementación de la participación ciudadana de manera muy somera aunque, se han implementado mecanismos concretos de participación que intentan garantizarla.

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en adelante LSENC, dedica en su artículo 6 a la participación ciudadana, encuadrado en su título preliminar, en el capítulo II. Recoge el derecho de la ciudadanía a participar en la ordenación, ejecución y protección de la legalidad urbanística, entre otros, en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales, mediante la formación de alegaciones, observaciones y propuestas en los periodos de información pública, así como el deber de las Administraciones competentes de adoptar las medidas necesarias para fomentar la más amplia participación ciudadana, garantizar el acceso a la información y permitir la presentación de iniciativas participantes.

La peculiaridad de este artículo 6, viene dada por su apartado 4, en el que se incluye como medio de canalización acordado de las diferentes técnicas de participación el diseño, elaboración, y ejecución de un Programa de Participación ciudadana.

Así mismo, quien desarrolla y pone en práctica la LSENC, es el Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, se establece en su Capítulo II, para la Participación ciudadana y derecho a la información, en donde en su artículo 3. Fundamento, en el punto 1, se establece que: la ciudadanía tiene derecho a participar de forma individual o a través de entidades constituidas para la defensa de sus intereses y valores, en cualesquiera procedimiento de aprobación de instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística. Y, con el fin de asegurarse que las distintas admi-

nistraciones cercioren la efectividad del derecho a la participación ciudadana, se estipula en el apartado 3 de dicho artículo, que: “...las Administraciones actuantes tienen la obligación de fomentar y asegurar la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística”.

Una vez establecidos el contexto de crisis participativa y el marco jurídico para la participación, a continuación y, en base a las distintas experiencias basadas en los procesos participativos que se han puesto en marcha desde Gesplan y otras administraciones públicas o entidades asociativas colaboradoras, para la elaboración de distintos instrumentos de ordenación como pueden ser un Plan General de Ordenación, un Plan Especial de Protección de un Casco Histórico, o un Plan Piloto para el diseño y desarrollo de un Plan de Acción para la implementación de una Agenda Urbana o el diseño de una Estrategia de Renaturalización en un ámbito local determinado, se han detectado una serie de situaciones o circunstancias durante el desarrollo de las jornadas participativas que, han puesto de manifiesto agravantes a la hora de desarrollarlas y que de alguna manera se dilucidan como la causa/consecuencia de una praxis “discutible” de la participación ciudadana en este contexto.

3.1.1 Implementación de las nuevas tecnologías

Con el desarrollo e inclusión de las TICs, han proliferado nuevos mecanismos de diálogo y de acceso a la información, lo cual ha propiciado una nueva perspectiva en las prácticas sociales y políticas. Esto ha conllevado una nueva forma de abordar la participación desde las tecnologías, propiciando una nueva comunicación más fluida, efectiva y con costos más bajos, siendo punto de encuentro que posibilita el debate y la participación de diferentes colectivos .

Cabe destacar el papel de las TICs, como proposición de mejora e innovación de los mecanismos de participación directa en la exposición de las propuestas de actuaciones, etc. Este ha obligado a hacer un planteamiento y establecer una relación entre lo presencial y lo digital en la participación ciudadana. Sin embargo, es necesario hacer una diferenciación entre los modelos de participación presencial y los modelos de participación digital, y lo que su puesta en práctica conllevaría.

Tal y como se recoge en una de las ponencias realizada en la Conferencia Internacional de Ciudades Virtuales y Territorios, la participación ciudadana en la modalidad presencial permite llevar a cabo procesos participativos de manera más directa, facilitando la involucración de la ciudadanía de manera más duradera y efectiva. A pesar de que ésta modalidad suponga un mayor esfuerzo por parte de la ciudadanía para poder cumplir con la presencialidad. Sin embargo, en lo que respecta a la participación virtual, aparte de tratarse de un nuevo formato de participación, éste conlleva a una comunicación más fluida, efectiva y, con unos costos más bajo siendo un punto de encuentro que posibilita el debate y la participación de diferentes colectivos, siempre y cuando dispongan de los recursos necesarios.

La llegada de las redes sociales como potencialidades informáticas y comunicativas, las cuales, han actuado como medio de convocatoria, de difusión de la información y de comunicación; la elaboración y utilización de los recursos on-line como pueden ser las encuestas, los formularios, y la retrasmisión en directo (streaming), han supuesto una contribución en la mejora de estos procesos aplicando un cambio en las metodologías participativas utilizadas inicialmente para proceder a una apertura de puertas a la información y, a un nuevo modelo de participación que ha implicado una disminución sobre todo de la participación presencial en las convocatorias.

En este contexto, cabe acentuar que la participación ciudadana a través de las TICs no puede ser un sustituto de la participación presencial, sino que tiene que convertirse en un complemento de la misma, es decir, generar un modelo híbrido compuesto por ambas, pues a pesar que ha supuesto un replanteamiento de la participación, de las metodologías participativas a aplicar, de los recursos utilizados, esta realidad no es aplicable para una sociedad en su conjunto, ya que existen personas que no pueden acceder a las nuevas tecnologías como consecuencia de la “brecha digital”.

Un ejemplo de ello, fueron las ponencias que se llevaron a cabo en el Plan Piloto de Re-naturalización en Candelaria (Tenerife), en el que la asistencia presencial fue mínima en comparación con la retransmisión en directo y grabación, para la cual hubo más participantes.

3.1.2 Déficit de la colaboración ciudadana en la participación

La participación ciudadana ha ido cobrando gran importancia, pues actualmente la sociedad se encuentra ante un escenario de crisis motivado por la desconfianza, el desencanto y la sensación de lejanía recurrente entre la ciudadanía y las distintas administraciones públicas.

Varios autores a lo largo de la historia, han afirmado que existe una crisis de la participación ciudadana, y para este caso Putnam se pronunció a principios del siglo 20, y planteó que “el argumento subyacente de que los cambios sociales, políticos y tecnológicos que se han experimentado en las sociedades postindustriales a partir, fundamentalmente de los años sesenta, debilitan los mecanismos tradicionales de producción de capital social, y por tanto, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por tanto, el problema del declive del capital social y de la participación ciudadana sería exclusiva de la sociedad sino, con toda probabilidad según Putnam, una tendencia de carácter más general y que afecta o afectará a la amplia mayoría de democracias.

En base a ello, *“el argumento principal de este autor es que no solo estamos ante una disminución general de la participación de los ciudadanos, sino que estamos asistiendo a un cambio generacional fundamental en las pautas y niveles participativos”*.

Poner de manifiesto esta crisis de representatividad, ha hecho que se requiera de la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones, principalmente en aquellas que afecten directamente al interés general de la población. Por , tanto, *la participación ciudadana debe entenderse y tratarse como una forma de garantizar de manera igualitaria la oportunidad de intervenir en la toma de decisiones públicas siempre y cuando la población lo desee sin sentirse obligado o condicionado por cualquier tipo de circunstancias.*

En el contexto actual y, según afirma Castel Gayán (2014), *“se trata de construir nuevos espacios que, como complemento al sistema representativo, permitan generar una interacción entre poderes públicos y ciudadanía que implique a ésta en mayor medida en los asuntos públicos”*. Además, contando con el asociacionismo, colectivos vecinales, o colectivos especializados a cerca de determinadas temáticas, se trata de aprovechar las distintas oportunidades así como escenarios en los que poder intervenir de manera democrática, representativa pero sobre todo participativa a través de una adaptación de la organización y, en base del establecimiento de una cultura participativa que arraigo a la ciudadanía a estos procesos.

De acuerdo con la experiencia, durante los procesos participativos se ha detectado un mayor éxito en la convocatoria de aquellos grupos constituidos oficialmente, como puede ser el alumnado de un colegio, o una entidad asociativa en funcionamiento activo, con un órgano vertebrado que potencie la realización de actividades y actuaciones, respecto a los abiertos a la ciudadanía en general. Ejemplos de ello fueron el planteamiento de las actividades infantiles y encuestas en el Colegio de Fargas, la participación en el centro de mayores, o con el club de lectura de mujeres de Fargas.

3.1.3 Verdadero valor del Grupo Motor (GM)

Un grupo motor (en adelante GM) *“es un grupo mixto formado por las técnicas del proyecto y ciudadanos/as interesados en participar de manera activa, y colaborando en las diferentes acciones y fases de la intervención. Es un grupo estable durante toda la ejecución. Su nivel de implicación, compromiso y trabajo varía, permitiendo la libertad de apostar como informantes claves, hasta la realización de algunas actividades”*.

Actualmente, la participación ciudadana se presenta como un motor de renovación en los sistemas de gestión pública que están desgastados ante el diseño, y puesta en marcha de procesos participativos. Por ello, la participación que se demanda y pretende poner en marcha la población requiere de nuevos matices como es el gobierno abierto a través del que se garantiza una gestión transversal, relacional, colaborativa del público potenciando el valor de la confianza sustituyendo la jerarquía clásica existente hasta el momento.

La creación del GM es algo indispensable e ineludible previo al inicio de la intervención con el resto de la ciudadanía, pues de su creación podrá garantizar una mayor recopilación de información permitiendo la intervención de más población y, una mayor diversidad de perfiles sociales. Por tanto, la no constitución o la constitución defectuosa del GM podría avocar en un fracaso del proceso, por la falta de representatividad, de conocimiento del verdadero interés general de la sociedad a la que atañe, etc.

Uno de los procesos participativos en los que se ha intervenido desde Gesplan y se han visto resultados no del todo óptimos, con menor participación de la estimada, ha sido en un municipio de la isla Gran Canaria, donde se propuso llevar a cabo una maratón participativa, en la que se intervino a lo largo de una semana con diversas actividades y distintas instituciones y asociaciones del municipio, así como la ciudadanía que quisiera intervenir de manera individualizada. En este caso, no se pudo llevar a cabo la constitución del grupo motor de forma adecuada, por cuestiones relacionadas con la colaboración de la administración local en la facilitación la información de las distintas entidades asociativas, ya que se dispuso que el contacto con estas se efectuara a través de la administración municipal. Por lo que el mapeo de actores clave y las convocatorias, a pesar de que se llevaron a cabo, no se produjo mediante el contacto directo con representantes sociales y entidades asociativas, lo que influyó negativamente.

A pesar de ello, el resultado obtenido en este proceso participativo se consideró positivo, ya que se ha recabó cuantiosa información y de calidad mediante el sondeo para el DAFO que se realizó a través de una encuesta on line planteada previamente a la Maratón Participativa. Dicha información, se contrastó durante estas jornadas, corroborando que eran las necesidades y retos que planteó la ciudadanía.

3.1.4 Proceso de información, formación y sensibilización de la ciudadanía

Si se plantea una estrategia participativa que se adapte a las necesidades de la participación ciudadana, es necesario que se trace previamente un proceso de información, formación y sensibilización permitiendo a las personas participantes adquirir la información básica que les permita recopilar datos relevantes útiles para su intervención durante el proceso.

A su vez, se debe formar a la ciudadanía involucrada en la participación, con respecto a la temática a abordar para que tengan criterios establecido acordes a la hora de plantear posibles actuaciones o acciones que supongan la solución a ese problema y que dispongan de cierta coherencia.

Finalmente, algunas de las temáticas que se abordan durante los procesos participativos, deben disponer de cierta sensibilidad para poder transmitirlo con la intención de generar una concienciación. Y para ello, se ha planteado el diseño y desarrollo de los planes de comunicación y sensibilización en los nuevos proyectos en los que se contempla de la participación, ya que esto implica aumentar el grado de sensibilización e implicación de la población vinculada al proyecto.

En definitiva, es necesario llevar a cabo un diagnóstico o estudio previo acerca del tema que se quiere abarcar, con el fin de disponer de un análisis de la información a través del que se permita solventar las dudas o cuestiones que puedan plantearse durante la participación, y manejar con mayor criterio la información complementaria que se pueda obtener de la ciudadanía permitiendo la inclusión de nuevas perspectivas o panoramas en base a esa sensibilización.

A modo de ejemplo, esto se ha reflejado en el proceso de participación que se ha planteado para el Plan Piloto de Renaturalización de Candelaria, en Tenerife. En este proyecto, debido a las características vinculadas al entorno físico, al medioambiente, al cambio climático entre otras, era necesario sensibilizar a la ciudadanía para ponerlos en situación de la verdadera importancia de llevar a cabo el proyecto, así como los beneficios que se obtendrían a largo plazo. Ello supuso el diseño de un plan de comunicación y sensibilización en el que se plantearon unas jornadas en las que se llevaron a cabo una serie de ponencias vinculadas a la Renaturalización así como también, una formación al equipo técnico de la administración local con el objetivo principal de que estén vinculadas al proyecto y a las repercusiones que su puesta en marcha pueda tener para el municipio. Además, esto supone la capacitación para que estas personas puedan resolver cualquier duda o cuestión que pueda plantear la ciudadanía acerca del mismo.

3.1.5 Concreción del ámbito geográfico

Es necesario puntualizar la importancia que tiene el territorio en el desarrollo de estos procesos como un recurso básico para el buen desarrollo de las actividades humanas. Partiendo de la base que la configuración del territorio a lo largo de la historia ha sido fruto de las interacciones sociales y económicas vinculadas a la explotación de la disponibilidad de los recursos del territorio ha venido ofreciendo, llegando incluso a extinguirlos. Por lo que ha sido necesario el replanteamiento del aprovechamiento del mismo y de las evoluciones sociales y demográficas que se han producido.

Este modelo de ocupación del suelo, ha tenido como consecuencia que los recursos con los que contaba el territorio estén en peligro, debido a “...un excesivo consumo del suelo, a la separación física de las actividades y de los procesos productivos, la segregación social de las áreas residenciales, el uso indiscriminado de los medios de transporte más ineficientes así como por la pérdida acuciante de riqueza paisajística debido a la banalización de las expresiones formales de los asentamientos humanos”. Esta situación ha repercutido en la calidad de vida de la ciudadanía en general viéndose reflejadas en el acceso a la vivienda, incremento de la movilidad, o el encarecimiento de algunos servicios básicos.

En este punto, se introduce la participación como una herramienta que posibilita conocer el interés colectivo a través de las necesidades y propuestas que manifiesten y resulten más oportunas para la correcta implantación de los instrumentos de ordenación. De esta manera, se concibe que cuanto más alto sea el interés general vinculado al arraigo y pertenencia al lugar, mayor será el grado de participación de la ciudadanía. De ahí la relevancia de desarrollar los procesos participativos en ámbitos geográficos concretos.

Como por ejemplo puede ser el Proyecto experimental para la aplicación comunitaria de la Agenda Canaria 2030, el cual tiene como objetivo promover la localización de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 (ACDS 2030) en escala infra municipal, a través del impulso de procesos de desarrollo comunitario. Y, para ello, se han seleccionado varios municipios de Canarias, en base a unos criterios preestablecidos, y, dado que se trata de un ámbito de geolocalización infra local, por lo que a su vez, se han seleccionado barrios que presentan determinadas características sociales y territoriales que fomentan el desarrollo de dicho proyecto.

A su vez, cabe poner de manifiesto, alguna de las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid - 19. Las secuelas que esta pandemia han provocado que la tendencia de la ciudadanía a llevar a cabo un uso más intensivo de los espacios públicos, evitando la estancia en espacios cerrados/acotados. Esto ha sido lo que ha provocado que se esté planteando una mejora y adaptabilidad de los espacios abiertos, confortables, verdes, sostenibles, dentro de las ciudades como de las zonas más rurales.

Esto se ha visto reflejado en proyectos como ‘100 sillas y tres salones urbanos’ en la ciudad de Logroño. Este proyecto implicó una recuperación de los espacios urbanos para la ciudadanía con el objetivo que colocar sillas plegables en la avenida principal de la ciudad para que la población tanto residente como visitante, pueda hacer uso del espacio libre, adaptarlo, personalizarlo, y por ende, hacerlo suyo para que sientan un arraigo al mismo como un espacio suyo, con identidad propia. Es por eso, que durante el proceso participativo que se planteo para este proyecto, fue contar con la colaboración de varias AMPAS y Centros de Mayores, que ayudaran a personalizar las sillas a través de encuestas on line o cuadernos analógicos que permitirán la personalización del mobiliario. Los modelos iniciales consisten en versiones de sillas tradicionales o icónicas del siglo XX convertidas en plegables para que cada participante pueda transformarla y añadir elementos que le aporten mayor comodidad como reposabrazos, reposapiés o almohadón. Así mismo, podrán añadir elementos geométricos de la ciudad o elementos que vinculen las sillas con personalidades relevantes de la historia de la ciudad de Logroño.

3.1.6 La Participación Ciudadana como una experiencia en sí misma

Cuando se comienza a hablar de participación ciudadana, se consideraba una intervención de la población de manera desinteresada, es decir, que no esperaban algo a cambio durante el desarrollo de la misma.

Sin embargo, hoy por hoy y, ante los procesos de cambios que se han experimentado continuamente en la sociedad, las crisis económicas, sociales y políticas, la crisis sanitaria mundial de 2019, entre muchos otros acontecimientos han provocado que la ciudadanía de las distintas sociedades manifiesten un sentimiento de angustia a la hora de resolver cualquier reto o necesidad que pueda plantearse. Esta necesidad de inmediatez que se ha interiorizado para alcanzar cualquier objetivo, hacen que la población se vea implicada en dedicar tiempo a la participación pero con el requisito imprescindible de que esta les aporte algo, es decir, que se reciba algo a cambio de dedicar un tiempo imprescindible en ella. Además de que el tiempo ha adquirido un valor indispensable para las personas que se dediquen su tiempo a participar, a aportar sus ideas y conocimiento, además de vivencias y experiencias vinculadas al espacio que es objeto de estudio o de actuación para mejorar en base a las necesidades y retos que planteen.

Es por ello, que las personas que dediquen su tiempo a la participación deben recibir un incentivo o compensación, para que la implicación en el mismo sea real, aunque solo sea vivir

a través de ésta una experiencia de calidad y enriquecedora o durante el mismo alcanzar una formación acreditada, un pago simbólico, etc.

Un ejemplo de ello, son las jornadas participativas e informativas que se han planteado para el Plan Especial de Protección del Casco Histórico de la Villa de Teror. Estas jornadas se trazaron como un paseo a través de la historia del mismo, en el que se explicaba el valor del patrimonio histórico del municipio y las fases que compone este Plan Especial de Protección, que lo que pretendía era ofrecerle una experiencia enriquecedora a la población, pero sobre todo, lo que se pretendía era hacerlas partícipes escuchando las posibles soluciones que lanzaron durante la celebración del mismo, así como también, el planteamiento de los retos y necesidades que pretenden transformar a través del mismo.

Otro de los procesos formativos que han supuesto una experiencia única, ha sido el de BarriODS, a través del cual, se recibe una acreditación formativa que se ve recompensada con créditos universitarios, ya que se desarrolla a través de la Fundación de la Universidad de La Laguna.

3.2 *Las viejas y las nuevas herramientas participativas*

Tal y como se ha planteado previamente y, ante las nuevas dinámicas sociales que se han detectado, los procesos participativos que se desarrollan actualmente, se han visto avocados a plantear la introducción e implementación de nuevas herramientas participativas así como la adaptación las ya existentes en el ámbito del planeamiento y la ordenación del territorio como son el voluntariado y la custodia del territorio.

3.2.1 El voluntariado ambiental y la custodia del territorio como metodologías participativas activas

“El voluntariado es una de las perspectivas más activas de participación ciudadana en nuestra sociedad contemporánea y nace de la asunción libre y desinteresada de las responsabilidad personal y social en la intervención para la mejora y avance comunitario. Es una estrategia de participación social, que ejecutada libremente, organizado y no remunerado, se desarrolla a través de actividades y programas que redundan en beneficio de la comunidad. En el ámbito del voluntariado ambiental, las iniciativas voluntarias son acciones que se realizan en el tiempo libre y por libre determinación de la persona, lo que no impide que el voluntario esté sujeto a una serie de obligaciones concretas que expresan su compromiso personal”.

El **voluntariado ambiental** está considerado actualmente como una herramienta activa procedente de la participación ciudadana ‘tradicional’ adaptada a los nuevos modelos participativos que, permiten vivirla de tal forma que se percibe como una experiencia enriquecedora que aporta a la persona un aprendizaje. Además, el voluntariado es una técnica de participación que se puede aplicar en todas las fases del proceso, desde la fase de diseño y toma de decisiones, hasta la fase de ejecución.

Por otro parte, nos encontramos con la **custodia del territorio y de las entidades de custodia** cuya definición es: *“organización pública o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad”*, según la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB). Aunque también, autores como Basora y Sabaté, definen la custodia del territorio como *“un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar*

a los propios propietarios y a los usuarios del territorio en la conservación y buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos". Para conseguirlo promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados.

A diferencia del voluntariado ambiental, cuando se pretende implementar acciones participadas voluntarias para la implementación de la custodia del territorio, éstas tienen cabida prácticamente, en la fase final de un proceso participativo, es decir, en la ejecución, cuando ya está tomada las decisiones.

Un ejemplo de lo anterior, es el proyecto que se está desarrollando denominado "Ecovoluntariado en Acción" en Gran Canaria. Este proyecto lo que pretende es desarrollar actividades de voluntariado ambiental como fórmula para generar conciencia ciudadana sobre la necesidad de cuidar el entorno natural que nos rodea, a la vez que se mejora el estado ambiental en los espacios donde se intervengan". Las actividades que plantea este proyecto lo que pretenden es fomentar desde el respeto un contacto directo de la ciudadanía con la naturaleza y proceder a la sensibilización de estas personas para que lleven a cabo el cuidado de los entornos naturales potenciando la conservación para las futuras generaciones.

En Canarias, la custodia del territorio se ha implementado de manera más notoria en las islas de Tenerife y Gran Canaria. En Tenerife, varias son las acciones que se han llevado a cabo a lo largo de los últimos años, todas ellas, en colaboración con personas o entidades sin ánimo de lucro que de manera voluntaria han querido aportar su grano de arena con el entorno y espacios protegidos cercanos al entorno en el que residen.

En Gran Canaria, la implicación en la custodia del territorio es algo más reciente, aunque existen varias actuaciones vinculadas a la custodia del territorio que se remontan al 2012, en el municipio de Agaete. Las últimas que se registran datan del año 2019, cuando se lleva a cabo gracias a la Consejería de Medio Ambiente del Cabildo, un proyecto de Repoblación forestal en varias fincas particulares convenidas con el programa PostLIFE+Rabiche. También, durante el mismo año se lleva a cabo el primer acuerdo de custodia del territorio de Barrios Verdes, a través de la Asociación Vecinal Barrios Verdes en el municipio de Telde, con el objetivo principal de la restauración y recuperación de los hábitats para la conservación de especies de flora y fauna autóctona de este espacio.

3.3 Resultados: acciones o actuaciones: ¿calidad o cantidad? ¿realidad o ficción?

Cuando se acerca el momento de obtener los resultados en un proceso participativo, lo que pretende es alcanzar un consenso y extraer las propuestas acerca de actuaciones o acciones que lance la ciudadanía para su consideración cuando se finalice el proyecto.

En varias ocasiones, y con respecto al planteamiento expuesto previamente, surgen una serie de cuestiones: la obtención de unos resultados priorizando más el número de actuaciones formuladas o la "grandiosidad" de las mismas para intentar llevarlas a cabo, esto es un error que se lleva cometiendo en participación durante mucho tiempo, en tanto en los procesos de participación se debe priorizar la obtención de información de calidad, y por ende, una serie de propuestas realistas y eficaces, acordes con las circunstancias de la ciudadanía, dejando de recoger todo aquello que no tienen utilidad ninguna en el proyecto.

Otra de las cuestiones a abordar es respecto a la viabilidad que tengan las propuestas de llevarse a cabo; es decir, hoy por hoy el nivel de capacidad de llevar a cabo algunas de las acciones o actuaciones planteadas, no se corresponde con la capacidad que las administraciones públicas para su desarrollo, por su presupuesto, nivel técnico, competencia para el desempeño de la misma, etc. Por lo tanto, en la participación ciudadana debe contemplarse

el “menos es más”, ya que el objetivo deber ser poder llevar a cabo una solvencia los retos y necesidades que se plantean.

Así mismo, es necesario destacar en este aspecto, la frustración y el sentimiento de desencanto de la población producido en muchas ocasiones, hacia los actores políticos y técnicos, cuando sus propuestas de actuaciones no se ven reflejadas ni en los documentos finales, ni en la ejecución de los proyectos, lo que conlleva un abandono de la participación en procesos sucesivos. Esta situación se produce o bien por lo señalado anteriormente, o como consecuencia de la falta de información, comunicación e interpretación del alcance y objeto del concreto proceso de participación ciudadana.

4. Conclusiones

Analizar el estado actual de la participación ciudadana, a través de la experiencia y del análisis de estudios propios y ajenos, ha servido para ser conscientes de que la crisis en la que se encuentra inmersa, está vinculada especialmente a los procesos participativos, más que a la participación propiamente dicha.

Las metodologías participativas asociadas a la participación tradicional han quedado en buena parte obsoletas, debiendo adaptarse a la realidad de las necesidades que la ciudadanía pone de manifiesto, en este sentido, herramientas como el grupo motor, la delimitación del espacio geográfico, la presencialidad de los procesos, etc., han tenido que actualizarse. Las jornadas de información, formación y sensibilización y el uso de las nuevas tecnologías, han hecho que mejore la intervención de la población en los procesos participativos.

Por su parte deben implementarse otras nuevas que atiendan a una sociedad cambiante y desencantada con sus representantes, a través de la vivencia de experiencias que aportan un valor añadido al partícipe y asociando a estos procesos el voluntariado y la corresponsabilidad, como el caso de la custodia del territorio.

Por su parte, los resultados y su implementación deben ser reales, medibles y comunicados, guardando estricta relación con los objetivos y estrategias planteadas en su fase correspondiente, motivando suficientemente las causas de las propuestas que tengan que ser desechadas.

Sin perjuicio de lo anterior, se puede concluir que la participación es necesaria y que debe desarrollarse desde la flexibilidad y continua adaptación, por lo que hay un largo camino que recorrer para que sea verdaderamente útil al consenso de la toma de decisiones. Asimismo, se debe seguir aunando fuerzas entre las administraciones y ciudadanía dotándola de mayor capacidad de decisión en los temas de interés público.

En definitiva, la crisis de la participación ciudadana está vinculada en uno de sus principales ejes de actuación, los procesos participativos y las metodologías participativas y, a pesar de que se han comenzado a implementar nuevos modelos, estos también han ido acarreado una serie de controversias que irán definiéndose con el paso del tiempo. Lo que sí es de vital importancia, es la recuperación de la confianza y la implicación de la ciudadanía en estos procedimientos.

5. Referencias bibliográficas

BERIGÜETE ALCÁNTARA, F. et al. (2019). Estratégias de participación ciudadana y nuevas tecnologías. Aproximación actual a los urban centers y centros de innovación urbana. En XLLL CTV 2019 Proceedings: XIII International Congerence on Virtual City an Territory: “Challeges

- and paradigms of the contemporary city”: UPC, Barcelona, October 2-4, 2019. Barcelona: CPSV, 2019, p.8553. E-ISSN 2604-6512. DOI <http://dx.doi.org/10.5821/ctv.8553>
- CARMONA GARCIA, S. (2016):”Nuevas tendencias en la Participación Ciudadana en España: ¿socializando en la gestión pública o socializando la responsabilidad política?”, *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*
- CASTEL GAYÁN, SERGIO. (2014): “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa”. *Revista Vasca de Administración Pública, España*, núm. 99-100.
- CASTRO, RICARDO DE. (2002): “Voluntariado, altruismo y participación activa en la conservación del medio ambiente”. *Psychosocial Intervention*, vol. 11, núm. 3, 2002, pp. 317-331
- CASTRO, RICARDO DE. (2002): “Voluntariado, altruismo y participación activa en la conservación del medio ambiente”. *Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid. Madrid, España. Psychosocial Intervention*, vol. 11, núm. 3, pp. 317-331.
- GARCÍA MONTES, N. (2013): “Participación y Redes Ciudadanas”. Ponencia presentada en el curso “Dinaminización participativas en redes sociales para mejorar la gestión ambiental”, programa de formación Ambiental del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente - Organismo Autónomo Parques Nacionales - Centro Nacional de Educación Ambiental, CENEAM. 2012.
- Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*, ISSN-e 1887-3898, Vol. 8, N°. 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: Intransigencias), págs. 171-192.
- MANERO MIGUEL, FERNANDO. (2011): “La Participación Ciudadana en la ordenación del Territorio: Posibilidades y Limitaciones”. *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2), 47-71.
- PASTOR SELLER, E. (2004): “La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario”. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*. N. 12. ISSN 1133-0473, pp. 103-137
- PRAGIER, D. (2009). La participación ciudadana en la bibliografía de desarrollo local. Algunas consideraciones sobre la bibliografía, contexto de surgimiento y enfoques. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- RAMOS, J.M.; REYES RUIZ, M. (2005): “Gobiernos Locales y Participación Ciudadana”. *Espiral. Estudios Sobre Estado y Sociedad* Vol.12 Núm. 34 Pág. 39-36.
- VILLAGRASA ROZAS, M^a. M. (2016):”Custodia del Territorio y Política Agraria Común. Oportunidades de conservación y desarrollo económico y social en el medio rural”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 1133-4797, N° Extra16, 2016. Págs. 115-150.

La transición hacia una nueva cultura evaluativa: Navarra innova en los procedimientos de evaluación de los efectos en la sostenibilidad

EJE TEMÁTICO: D) GOBERNANZA TERRITORIAL: MARCO NORMATIVO E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
D.2. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA COMO RETO PARA UNA ADECUADA GOBERNANZA: CONDICIONES, AVANCES Y RESULTADOS.

Andrea Goñi Lezaun
Arquitecta urbanista, analista GIS, agonilez@nasuvinsa.es

Dámazo Munarriz Guezala
Geógrafo, técnico en ordenación territorial, dmunarr@nasuvinsa.es

Nasuvinsa  **lursarea**
Navarra de Suelo y Vivienda, S.A.



1 Introducción

“Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”
(William Thomson Kelvin)

Los procesos de evaluación permiten incrementar el conocimiento del entorno, de la sociedad y de las funciones regionales, por tanto, mejorar la gobernanza territorial. La Estrategia Navarra Sostenible 2030 facilita la coordinación interadministrativa, mejorando la gobernanza bajo la perspectiva de la Agenda 2030, a través del diseño de una herramienta que permite evaluar de manera integral, mediante el trabajo con cualidades, el efecto que las distintas intervenciones públicas tienen en la sostenibilidad y el territorio regional, completando la tradición de evaluación iniciada con la Estrategia Territorial de Navarra (ETN).

2 Marco normativo navarro

Desde la escala regional y en el ejercicio de sus competencias, la evaluación de la intervención pública y su institucionalización se ha dado de manera intermitente en la Comunidad Foral.



FASE EXPANSIÓN

Navarra fue pionera a nivel estatal con la aprobación de la Ley 21/2005 de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos. Esta Ley, en una primera fase de desarrollo, tuvo un amplio despliegue en el marco normativo y organizativo, con la creación, por ejemplo, de una Comisión Foral para la evaluación (2006), del Servicio de Calidad (2005-2011), o del Registro de Evaluación de Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios Públicos (2007), etc. En el marco metodológico, con el desarrollo de una serie de recursos y herramientas.



FASE CONSTRUCCIÓN

Esa fase fue seguida de otra de construcción, donde la Comisión dejó de reunirse y el Servicio de calidad desapareció. Este hecho coincide con una fuerte crisis económica y con varios cambios en los Gobiernos Forales. A pesar de ello, dejó en Navarra un fuerte marco metodológico, además de las herramientas y recursos suficientes como para avanzar en esta materia, configurando un sistema integral de evaluación. Durante esta fase, sin embargo, se fueron implementando las propuestas del capítulo de seguimiento de la ETN, como instrumento de ordenación. Basado en el consejo Social de Política Territorial como órgano de supervisión, se fueron elaborando informes de aplicación y seguimiento mediante indicadores.



FASE RECUPERACIÓN

En la actualidad, tras la fase de construcción, diferentes organismos intentan recuperar el papel de la evaluación de las políticas públicas y su institucionalización en Navarra. El Observatorio de la Realidad Social es un ejemplo, con una mirada sectorial (políticas sociales). De la mano de Lursarea - Agencia Navarra del Territorio y la Sostenibilidad, con una mirada más transversal, se evalúan los impactos en el territorio y la sostenibilidad de las políticas públicas.

3 Nuevo marco para la cooperación interadministrativa

LA ETN Y SU REVISIÓN: LAS TRANSICIONES MÚLTIPLES

La ETN fue aprobada en el Parlamento de Navarra en 2005, después de años de trabajos de análisis y elaboración. En ese momento, fue considerada como un instrumento innovador y pionero en la aplicación de los principios vinculados al desarrollo sostenible y las recomendaciones descritas en la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999).

Después de quince años, en mayo de 2019, el Gobierno de Navarra acordó iniciar los trabajos de Revisión de la ETN.

A día de hoy, momento en el que la práctica de la ordenación territorial se encuentra también en una transición, se debe considerar la revisión de la ETN como una nueva oportunidad para convertir un instrumento de ordenación territorial en una herramienta útil para el conjunto de las políticas sectoriales que convergen en el Desarrollo Regional, en los usos del suelo y la gestión del territorio.



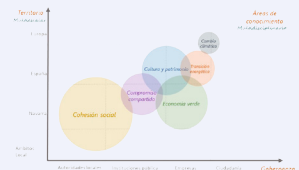
Por tanto, la revisión de la ETN debe considerar prácticamente todas las competencias forales (políticas sectoriales) desde una visión estratégica y considerar su distribución por todo el territorio con visión de futuro, de forma que consolide el Modelo de Desarrollo Territorial de Futuro basado en el interés común y la calidad de vida de sus habitantes.

EL CICLO DE DISEÑO, IMPLANTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Un mismo problema o necesidad puede tener aproximaciones distintas y su magnitud variará en función del enfoque del acercamiento, por ello, un acercamiento bajo distintos prismas garantiza un correcto diagnóstico y posibilita una solución holística al problema. Este es precisamente uno de los mayores retos, a los que se enfrentó la ENS-2030-NEJ en su diseño, puesto que se trata de un equilibrio de todos los componentes de gestión política a muy alto nivel.



Como orientación para la acción de gobierno, esta lógica del ciclo de una intervención debe ser considerado desde un enfoque sistémico, es decir, con un enfoque multiscalar, multinivel y multidisciplinario. Desde la óptica del gobierno y la Administración pública, esta triple orientación exige superar el trabajo desde una intervención en silos departamentales y abrirse a nuevas fórmulas de trabajo colaborativo, beneficiándose de sinergias y garantizando la coordinación y la coherencia horizontal.



El término multiscalaridad: para el desarrollo territorial y regional, implica la búsqueda de una visión más amplia que reconozca una problemática, su complejidad y la necesidad de considerarla de manera concurrente en las distintas escalas territoriales y sus relaciones.

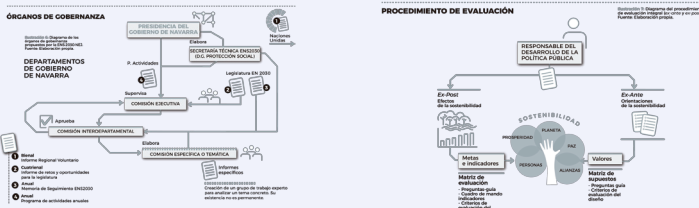
La gobernanza multinivel: al diseñar una herramienta que pone el foco en los responsables de políticas regionales, pero que su aplicabilidad está pensada para ser útil a todas las partes interesadas y agentes, tanto las autoridades locales y regionales, como la ciudadanía, las empresas, las universidades, las asociaciones y otras instituciones.

El enfoque multidisciplinario: que permite una aproximación más certera al problema o la realidad evitando los sesgos de aproximaciones que aumentan, reducen o normalizan el problema en función de las diferentes áreas temáticas desde la que se acometen

4 Descripción de los aspectos más relevantes de la actuación: ENS-2030-NEJ

La finalidad de la ENS-2030-NEJ, es materializar una herramienta útil para la evaluación de las iniciativas públicas en su contribución al desarrollo sostenible de Navarra. Se concibe como un documento marco y de traslación al ámbito regional y local de las resoluciones internacionales sobre desarrollo sostenible, específicamente la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Para lograr la consecución de tal fin, la Estrategia establece un sistema de gobernanza e implanta procedimientos adecuados de análisis del efecto que las iniciativas públicas tienen o pudieran tener en el desarrollo sostenible de la Comunidad Foral.



5 Contribución a los objetivos del XI CIOT

» La cohesión territorial exige un compromiso institucional, multiscalar, de cooperación interadministrativa, de coherencia en la acción de gobierno desde las distintas perspectiva y políticas sectoriales en su afección en el territorio. Ese mismo compromiso ha guiado la elaboración de la ENS.2030.NEJ.

» La ENS-2030-NEJ y su guía de aplicación, facilitan herramientas innovadoras que ayudan a las actividades de evaluación de las iniciativas públicas bajo la perspectiva de la sostenibilidad, entendida ésta como desarrollo sostenible, y que contribuyen a la institucionalización de la evaluación, y a su integración en la gestión de la administración pública desde la planificación con enfoque sistémico.

» Para completar el ciclo de implantación de la intervención pública, la ordenación territorial debe tomar decisiones, implantar soluciones, y evaluar sus efectos en el territorio y la sostenibilidad. No es una política pública más, ino que debe considerarse como una herramienta pública al servicio de las demás políticas públicas.

» Haciendo una traslación de la política de Cohesión Territorial de la Unión Europea a la política territorial de la Comunidad Foral, en Navarra la disciplina de la ordenación territorial se enfrenta a un importante reto: su consolidación en el ciclo de la implantación de la intervención pública como política coordinadora. La propia ETN, en coordinación con la ENS-2030-NEJ, tiene por delante el desarrollo de una metodología que posibilite, guíe y facilite a las políticas sectoriales la evaluación del impacto o efecto que estas tienen en el territorio.

» En un momento en el que tanto la legislación foral en materia de Ordenación Territorial como el instrumento estratégico de Ordenación Territorial, la ETN, se encuentran en revisión, debe considerarse desarrollar e incorporar herramientas que contribuyan a que la Comunidad Foral complete el ciclo de implantación de políticas públicas, a través de la incorporación de la perspectiva territorial, garantizando la coherencia y gobernanza multinivel en el conjunto de las políticas regionales y mejorando sus efectos en el desarrollo regional.

Cualidades de la ENS-2030-NEJ

Cualidades de la sostenibilidad en la Estrategia Navarra Sostenible - 2030 - Nafarroako Estrategia Jasagarrria

ÁREAS ESTRATÉGICAS	PERSONAS	PLANETA	PROSPERIDAD	PAZ Y ALIANZAS
Cambio climático	Vulnerabilidad	Prevención	Oportunidades	Precepto
Transición energética	Intercambio	Emisiones	Soberanía	Resiliencia
Cultura y patrimonio	Calidad de vida	Adaptación	Digitalización	Identidad
Economía verde	Emprendimiento	Patrimonio	Competitividad	Conocimiento
Cohesión social	Vertebración	Equilibrio	Accesibilidad	Capacidad
Compromiso compartido	Diversidad	Responsabilidad	Transparencia	Cooperación
Perspectiva sostenibilidad	Equidad	Admisibilidad	Viableidad	Justicia



EJE D.3: Evolución de los instrumentos: de los planes a las estrategias y los proyectos, y viceversa

Más allá del límite: sobre lo urbano y lo rural en pequeños núcleos de población de Castilla y León

Juan Luis de las Rivas Sanz¹, Enrique Rodrigo González²
y Beatriz de las Rivas Villarroya³

Resumen

En la ordenación urbanística de los pequeños núcleos rurales es clave una aproximación más precisa y justa a lo urbano frente a lo no urbano.

En Castilla y León los municipios menores de 500 habitantes (1.803) no tienen obligación de planeamiento. Las Normas Urbanísticas Territoriales (NUT) son la herramienta prevista en la Ley para dichos núcleos. El trabajo en las NUT en Ávila nos ha permitido elaborar un modelo de criterios urbanísticos que faciliten las decisiones habituales de pequeñas transformaciones urbanas.

Abstract

A more precise and fairer approach to urban versus non-urban is key in the urban planning of small rural areas.

In Castilla y León, municipalities with less than 500 inhabitants (1.803) do not have planning obligations. The Normas Urbanísticas Territoriales (NUT) are the tool foreseen in the Law for these rural villages. The work on the NUT in Ávila has allowed us to elaborate a model of urban planning criteria that facilitate the usual decisions on small urban transformations.

Palabras clave

Urbanismo rural, pequeños municipios, paisaje, medio rural, Castilla y León

Keywords

Rural urbanism, small towns, landscape, rural environment, Castilla y León

1. Normas urbanísticas para municipios sin planeamiento en Castilla y León

Las Normas Urbanísticas Territoriales (NUT) son el instrumento que, de acuerdo con la Ley de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), tienen por objeto “establecer las determinaciones de planeamiento urbanístico que sean necesarias en los municipios sin planeamiento general propio” (Artº 43. BOE, 2023: 55). Ello es consecuencia de una legislación que no obliga a elaborar planeamiento urbanístico a los municipios menores de 500 habitantes, introduciendo para ello las NUT, con carácter remedial, ya que en la región con menos de 500 habitantes existe un universo de 1.803 municipios (INE, 2023).

¹ Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Valladolid, jlrvias@uva.es.

² Arquitecto, Profesor Asociado, Universidad de Valladolid, enrique.rodrigo@uva.es.

³ Arquitecta, beadelasrivas@gmail.com.

Nuestro equipo participa en la elaboración de la NUT de la provincia de Ávila, marco en el que se elaboran los contenidos a los que se refiere esta ponencia.

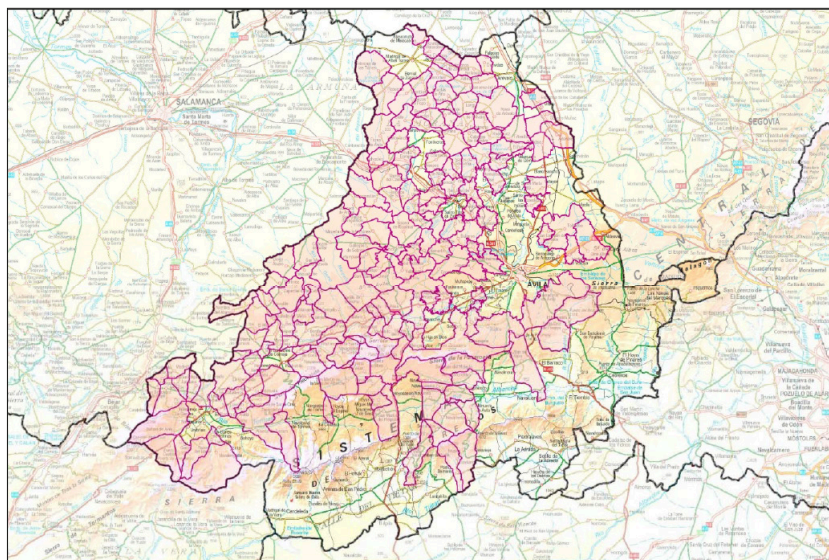


Figura 1. Provincia de Ávila señalando los municipios objeto del ámbito NUT.

1.1 ¿Volver a las Delimitaciones de Suelo Urbano?

En su exposición de motivos la LUCyL propuso para el urbanismo rural de Castilla y León una refundición de las normas subsidiarias evitando su proximidad con los planes generales, eliminando las delimitaciones de suelo urbano, de cuestionable su utilidad práctica por sus “limitaciones legales, incluso para la más elemental protección del suelo rústico” (BOE, 2023: 33). Para lo que en su exposición de motivos la ley denomina “Municipios sin iniciativa”, se plantea que la Comunidad asuma la responsabilidad de sustituirla con instrumentos de ordenación del territorio, sustituyendo las antiguas Normas Provinciales. Las NUT son la respuesta a este planteamiento, que se han ido ajustando en el Reglamento de Urbanismo (RUCyL) y en sucesivos ajustes normativos.

La evidencia no es solo que sigue habiendo numerosos problemas en el urbanismo de los pequeños municipios de la región, con situaciones de suelo urbano contradictorias y una proliferación dispar de autorizaciones de uso en suelos rústicos colindantes con los suelos urbanos consolidados (Santiago y González, 2020) A ello se suma que la mayoría de las NUT en elaboración lo que hacen, más allá de clasificar los suelos rústicos, es proponer cientos de pseudo delimitaciones de suelo urbano. Ello se puede comprobar sin dificultad en las Normas Urbanísticas Territoriales de la Provincia de Valladolid, aprobadas por la Junta en 2022 (ORDEN FYM/72/2022, de 4 de febrero), donde se definen de hecho, sin explicitarlo, 101 delimitaciones de suelo urbano.

Desde el primer momento nuestro equipo consideró inapropiada esta estrategia. El ámbito de las NUT de Ávila es de 172 municipios (Figura 1), más de 2/3 del total de la provincia, el 55,39% de su superficie, unos 4.458 Km², con 24.993 habitantes censados en 2018, año en el que se plantean. Los núcleos de población menores de los municipios de la provincia, consecuencia de la diversidad geográfica que va desde la campiña cerealista de la Moraña a la

Sierra de Gredos, son muy diferentes entre sí, con un caserío tradicional cuyas morfologías corresponden a economías agrarias o ganaderas también diferentes.

1.2 Superposiciones: las antiguas delimitaciones de suelo urbano, catastro, lo urbano consolidado

Las Normas Urbanísticas Territoriales han de establecer determinaciones de ordenación detallada que incluyan las “condiciones concretas de ordenación, urbanización, edificación o uso en cualquier clase de suelo” (RUCyL, Artº 130 ter, 2ª). El interrogante es si es posible dar una alternativa a la delimitación de suelo urbano -en principio rechazada por la LUCyL- y que se funda en la definición de un contorno o límite lineal, sea éste o no restrictivo, es decir, se ajuste o no a lo urbano efectivamente consolidado.

La práctica en la definición del suelo urbano que realizan los servicios de Catastro en cada núcleo de población, imprescindible para cumplir con sus funciones, es el primer factor a tener en cuenta. Para ello han utilizado en Ávila las Delimitaciones de Suelo Urbano, existentes en muchos casos y en cierto modo “vigentes”, a pesar de lo indicado en la LUCyL desde 1999. La realidad es que, como en cada provincia de la Comunidad Autónoma, en Ávila existían unas Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Ámbito Provincial, aprobadas en 1997, instrumento utilizado por ayuntamientos y Comisiones Territoriales de Urbanismo. El Catastro ha preferido apoyarse en las delimitaciones existentes ya que las normas provinciales no delimitaban. Pero no lo hacían siempre, lo urbano tiende a ser definido por Catastro a partir de lo que se puede considerar urbano consolidado, sin ajustarse del todo a las delimitaciones, y a su entender cuando éstas no existían. El resultado (ver Figura 2) es una delimitación de suelo ineficiente, sin criterios de equidad y que se desactualiza en cuanto se autoriza alguna edificación.

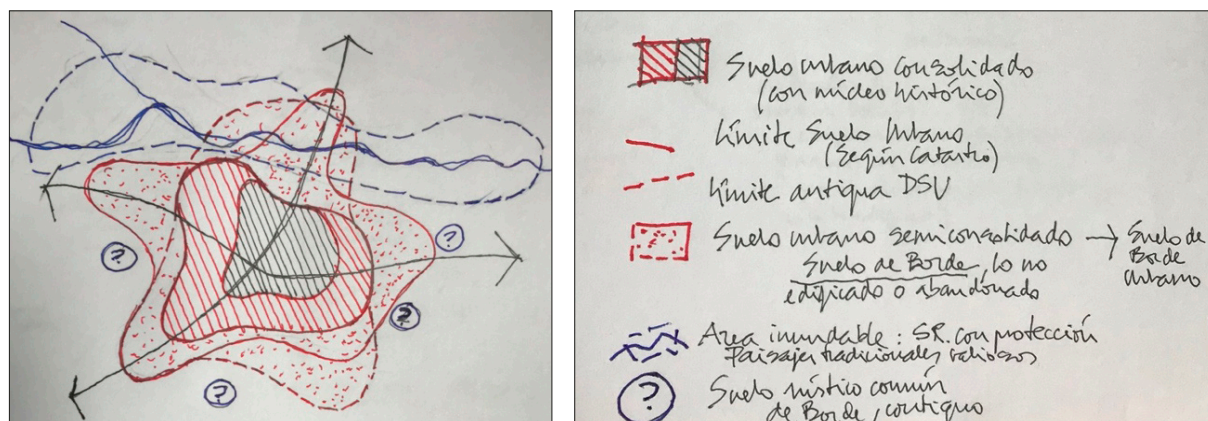


Figura 2. La superposición de límites se acentúa en los bordes de los núcleos de población.

La situación de “Suelo de borde urbano” surge por lo tanto de la irresolución sistémica que encontramos hoy en los núcleos de población menores, que se evidencian en las contradicciones de lo que el Catastro considera suelo urbano y en las inercias de procesos de transformación recientes que han ignorado las antiguas delimitaciones de suelo. La disciplina urbanística internacional ha ofrecido claves para enfatizar el dinamismo de los bordes urbanos, tal y como reconoció hace ya tiempo la escuela morfologista de M.R.G. Conzen con su concepto

de “cinturón con flecos” (traducción literal de *fringe belt*) asociado a las franjas de borde urbano que se corresponde precisamente con los espacios donde lo urbano se transforma con más intensidad modificando los límites (Slater, 1990)¹. Ello puede comprobarse en núcleos urbanos pequeños, dotados hoy de una confusa y heterogénea periferia, que ha de tenerse en cuenta para clasificar y ordenar en ellos el suelo urbano.

Para ello hay que favorecer aproximaciones a lo urbano-rural similares a la que encierra el concepto de “Suelo de núcleo rural”, apoyándose en una variedad de situaciones que pueden ser comprendidas, sin obviar las diferencias de un territorio muy diferente al de Galicia². Así, la definición del suelo de núcleo rural como “*las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento tradicional de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente...*”, su despliegue a partir de tres tipos básicos de núcleos rurales (histórico-tradicionales, comunes y complejos), y el reconocimiento de los espacios de borde posible áreas de influencia de los núcleos (Bugallo, 2012), abren un camino que facilita estrategias de adaptación reglada. Se evidencia la imposibilidad de definir una línea de borde restrictiva, es verdad que en condiciones de dispersión de lo edificado mucho más complejas que en Castilla y León. Porque en medio rural es imprescindible renunciar a los aprioris del suelo urbano de las ciudades y núcleos urbanos mayores (villas y cabeceras con más de 500 habitantes), de su vínculo a las infraestructuras de servicio o a la transformación de usos.

2. Estructura normativa de las NUT-Ávila: caracterización de los núcleos y patrones intervención

Las NUT de Ávila buscan establecer unas determinaciones que superen las grandes dificultades para administrar el “urbanismo cotidiano” de los pequeños municipios, con un sentido práctico y con una ordenación que vaya más allá de la diferencia intuitiva entre suelo urbano y suelo rústico, atendiendo a la variedad territorial y diversidad de situaciones. El urbanismo debe contribuir en la lucha contra la despoblación. Lo habitual en los municipios sin planeamiento es que la actividad urbanística se limite a pequeñas transformaciones esporádicas en función de las necesidades y la acción espontánea de sus pobladores. Sin embargo, en un contexto de despoblación, lo peor es incrementar las dificultades o limitar la actuación a restricciones que benefician a los propietarios que más tienen.

2.1 Caracterización de la forma de los núcleos de población: sus perfiles paisajísticos y morfológicos

Comprender las condiciones territoriales y urbanas de partida es imprescindible en cada decisión urbanística. Las NUT orientan la ordenación desde una perspectiva paisajística,

¹ La idea de los “*urban fringe belts*” que acuña M.R.G. Conzen en su primer trabajo sobre la pequeña localidad de Alnwick, cerca de Newcastle (1969), el “cinturón urbano periférico” está destinado a valorar los espacios y vacíos intermedios generados por el propio desarrollo urbano, destacados por otros autores como “*middle spaces*”, espacios intermedios, o la “*zwischenstadt*” la ciudad “entre”, ciudad horizontal de vacíos y llenos.

² Galicia cuenta con 315 ayuntamientos, mientras Castilla y León cuenta con 2.248, sin embargo en Galicia hay unas 30.098 “entidades singulares de población”, mientras en Castilla y León hay poco más de 6.000, en un territorio 3,2 veces mayor. Ello permite, más allá de la evidencia de la dispersión de la población, pensar en la condición de los Ayuntamientos, en general administrando municipios mayores en Galicia y, por ello, con mayor capacidad de gestión.

tanto a escala territorial (el paisaje comarcal y los paisajes locales) como a escala urbana (el paisaje interior de los núcleos, su morfología, sus bordes...).

Se busca atender a la morfología de los núcleos (su forma urbana), que es resultado de una geografía concreta (un paisaje y una economía específicos) y que se concreta en los modos de agregación de los tipos edificatorios tradicionales dominantes (la arquitectura vernácula local). Se aborda así una caracterización urbanística operativa, desde la que plantear guías a la intervención urbana transformadora en función de los perfiles de los núcleos de población con una lógica TIPO+SITUACIÓN+PATRÓN que conceptualiza la propuesta normativa de las NUT.

En primer lugar, se concretan los “perfiles paisajísticos” de los núcleos de población a partir de su paisaje dominante, síntesis del contexto geográfico-territorial en cada caso (ver figura 3), concretando tres tipos básicos de paisaje y dos tipos intermedios:

- Campiña cerealista: Municipios de La Moraña y Tierra de Arévalo
- Valles: Valles del Alberche, del Tiétar, del Corneja, Alto Tormes y Valle de Amblés.
- Sierras: Sierras de Ávila, de la Paramera, de Béjar y de Gredos
- Pies de Monte: al pie de las sierras de Ávila, de la Paramera y de Gredos
- Ribera y sierra: Aravalle (riberas del Aravalle, alto Tormes, entre las sierras de Grados y Béjar) y Azálvaro (alto Voltoya, al pie norte de la Sierra de Malagón)

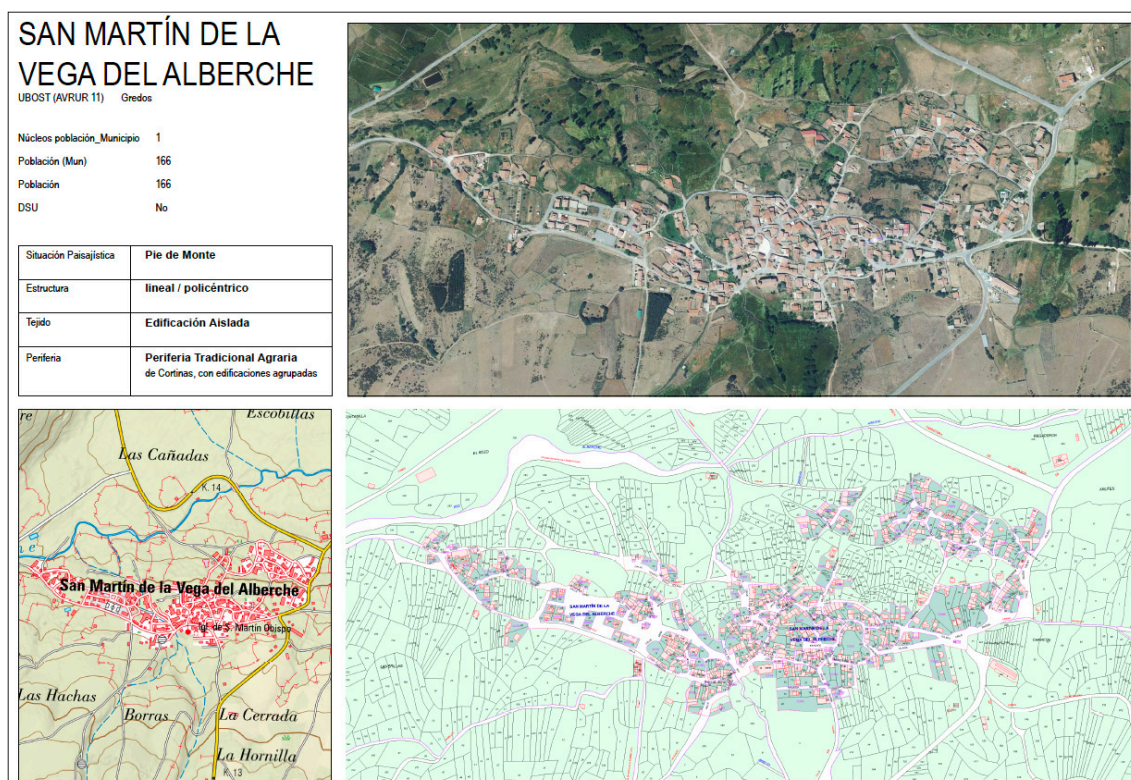


Figura 3. Ejemplo de ficha utilizada en cada uno de los casos de estudio: caracterización de los núcleos de población.

En segundo lugar, se hace una aproximación a la morfología urbana, reconociendo que hay modelos de poblamiento rural dotados de cierta estabilidad:

- Municipios con núcleos de población compactos en la llanura cerealista. Manzanas cerradas y compactas, más o menos regulares, de origen agrario.

- Municipios con núcleos de población de caserío agregado en espacios de montaña o sierra. Agrupación de caserío aislada —o en clústeres— en economías de dominancia ganadera.
- Municipios con núcleos de población configurados por manzanas lineales en espacios de piedemonte con economías agro-ganaderas.
- Municipios con núcleos de población semi-compactos de tejidos mixtos en territorios intermedios (piedemontes, vegas, etc.) con economías dispares.
- Excepcionalidad de los municipios con núcleos de población de trazado regular, villas de fundación, etc.

Ello se concreta en un esfuerzo sintético de caracterización de la forma del núcleo de población, desde su modelo geométrico básico (estructura del núcleo) y de sus patrones de organización, atendiendo a la configuración del tejido urbano en manzanas y edificaciones más o menos agrupadas. A ello se añade una caracterización de los bordes urbanos (periferia), identificando la existencia de paisajes valiosos (vegas, huertos, cortinas, bosquetes...) o configuraciones recientes más o menos regulares.

2.2 *Urbanismo táctico: situaciones urbanísticas y patrones de intervención*

Las NUT.Av desarrollan un urbanismo táctico que, a partir de reglas sencillas y prácticas, y del uso inteligente de las herramientas urbanísticas disponibles se dirijan a resolver las situaciones urbanísticas más habituales, asociadas a las pequeñas transformaciones que son necesarias para la vida cotidiana de los pueblos. Porque es cada municipio el que ha de definir su propio proyecto de futuro, su urbanismo estratégico, de identificar desde su singularidad y su inserción en el territorio sus oportunidades.

Para reducir un universo de situaciones, se propone considerar en suelo urbano (ver Figura 4):

I. Las *localizaciones*: los sitios, lugares o solares...— más habituales de las intervenciones urbanísticas en los núcleos urbanos sin planeamiento.

- Actuaciones en el interior de los núcleos de población: rehabilitación de edificaciones existentes o solares sin incertidumbre en su condición (solares en suelo urbano consolidado, licencia).
- Actuaciones sobre vacíos urbanos interiores e irregulares de los núcleos de población, con necesidad de ajuste del viario público de borde y acceso (parcelas en suelo urbano consolidado que necesitan una acción reguladora: Actuaciones Aisladas de cualquier tipo, y MicroPERIs en ámbitos justificados por su interés público).
- Actuaciones en bordes urbanos sobre parcelas bien definidas, más allá de su tamaño, que pertenecen con certeza al espacio urbano de los núcleos de población (asimilables a solares en suelo urbano consolidado, licencia).
- Actuaciones en bordes urbanos mal definidos, tanto en suelos urbanos como en suelos rústicos, próximos a los núcleos de población (parcelas en situación de “suelo de borde urbano” que necesitan una acción reguladora: Actuaciones Aisladas de Normalización de Fincas, o MicroPERIs en ámbitos justificados por su interés público).

II. Las *intervenciones*: los usos e intensidad de uso propuestos más habituales que justifican procesos de transformación necesarios en los municipios menores.

- Intervenciones de rehabilitación de edificaciones existentes para usos residencial.
- Intervenciones de rehabilitación-regeneración urbana para pequeños equipamientos locales.

- Rehabilitación de edificaciones existentes para actividades agrarias u otras actividades económicas (talleres, etc.)
- Viviendas unifamiliares de nueva planta.
- Vivienda colectiva de nueva planta con 5 viviendas o menos.
- Naves o almacenes nuevos con destino en actividades agrarias.
- Intervenciones de nueva planta para pequeños equipamientos locales.

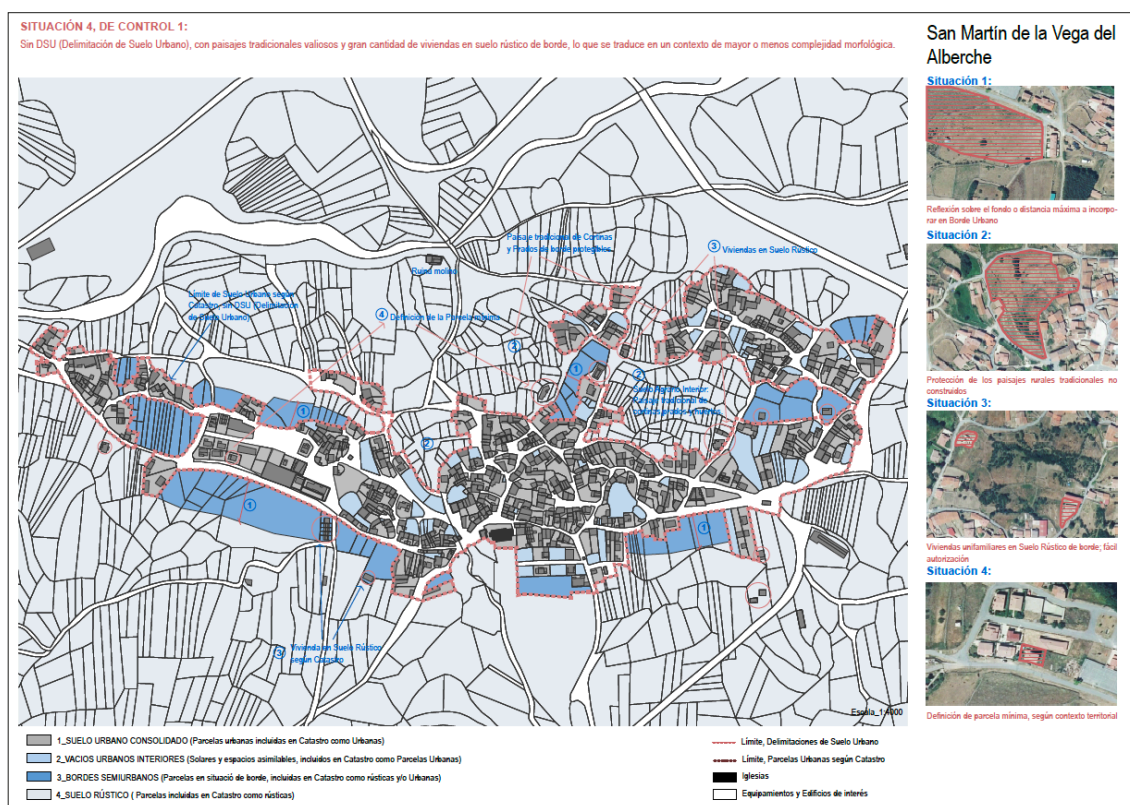


Figura 4. Ficha de situaciones, control y patrones de intervención, para orientar las propuestas de las NUT y su aplicabilidad.

La prioridad estará en la intervención rehabilitadora sobre edificaciones y/o espacios interiores de los núcleos de población. En el suelo rústico de borde será imprescindible limitar las autorizaciones de uso, que implican un incumplimiento encubierto de las premisas que orientan las NUT.Av.

III. Por último se proponen un conjunto de criterios que orientan la intervención, asociados a los patrones de actuación asociados a los escenarios potenciales de intervención más habituales:

- Rehabilitación del caserío existente y de los espacios urbanos consolidados
- Micro-intervenciones en vacíos interiores de los núcleos de población (vivienda, pequeño taller, pequeño equipamiento)
- Intervenciones en borde urbano (vivienda, nave agro-industrial)
- Lo periurbano de lo urbano: adaptación versus impacto de las intervenciones en suelos rústicos en el entorno del núcleo de población

Para que todo ello sea comprensible, las NUT realizan en su memoria vinculante un estudio de casos, en 37 núcleos de población, que acogen todas las situaciones geográfico-paisajísticas posibles. En 6 de ellos se realiza un trabajo pormenorizado de aplicación de los criterios de ordenación que proponen las NUT para verificar tanto su viabilidad como para orientar las dudas potenciales y los detalles de su aplicabilidad. En la normativa se introduce un esquema guía (Figura 5) que establece algunas condiciones objetivas para la consideración del suelo urbano

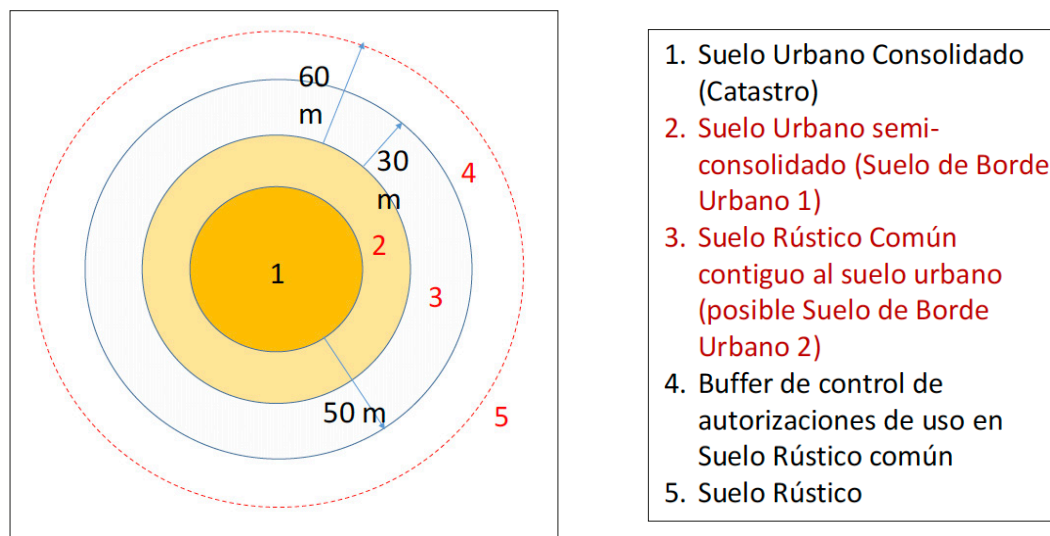


Figura 5. Esquema guía de las condiciones de aplicación de las NUT de Ávila, vinculadas a la morfología de los núcleos de población.

3. Conclusiones: una herramienta que orienta la toma de decisiones

En los “cuadros de síntesis de la estructura normativa de las NUT de Ávila en suelo urbano” se resume su enfoque y recursos, partiendo de la caracterización paisajística y morfológica de los núcleos de población y que se orienta a una doble definición de situaciones de suelo y de patrones de intervención, articuladas entre sí (Figura 6).


La clasificación y ordenación del suelo urbano en núcleos menores ha de tener en cuenta la relevancia de las situaciones de borde. En resumen, las NUT de Ávila consideran:

- La prioridad de la acción rehabilitadora en el suelo urbano consolidado
- El impulso de una agenda urbano-rural, de regeneración, en el suelo urbano semiconsolidado, detectando los pequeños vacíos interiores.
- La necesidad de dinamizar el urbanismo rural, considerando los bordes urbanos como oportunidad, con un concepto abierto y adaptado de los espacios que pueden ser considerados solares.
- Si se necesita una intervención urbanística mínimamente compleja, se ha de promover el manejo inteligente de las herramientas que provee la propia legislación regional, adaptadas a cada caso, como normalizaciones de fincas, actuaciones aisladas con o sin equidistribución, etc. (De las Rivas, Castrillo, Fernández-Maroto y Jiménez, 2022).

El urbanismo debe estar al servicio de los pueblos, evitando su deterioro, poniendo en valor sus espacios y recursos... pero no en su contra.

El contexto cultural dominante, de condición urbanita, exagera la lógica proteccionista en el medio rural, limitando las posibilidades de un medio en el que la coyuntura demográfica y económica actual es, en sí misma, limitante.

Porque estamos teniendo en cuenta que *“Frente a una visión de lo rural que se centra en sus problemas, han ido emergiendo otras narrativas que identifican el medio rural como un espacio de futuro... El medio rural representa la posibilidad de un hábitat más sano”* sin olvidar que *“...todo ello se materializa en un marco que potencia la visión idealizada de lo rural, eludiendo condicionantes tales como la debilidad del tejido económico, la escasez de servicios o la dificultad en el acceso a la vivienda”* (De las Rivas, 2022: 13).

A. TIPOS, MODELOS		II. CARACTERIZACIÓN MORFOLOGÍA DE LOS NÚCLEOS			CONDICIONES DE SUELO DE BORDE URBANO <i>Por naturaleza y dentro de una geometría virtual de control</i>
I. PERFILES PAISAJÍSTICOS					
UNIDADES DE PAISAJE DE REFERENCIA Control normativo: deberes de adecuación al entorno (DAE) Tamaño mínimo de parcela (PM) Edificabilidad máxima por parcela (EdM) Altura de la edificación (He)		ESTRUCTURA Compacta (E1): Circular, Ortogonal, Lineal Dispersa (E2). En estrella, Cluster, Policéntrica	TEJIDO Manzana compacta (T1): Regular, irregular, lineal (adosada) Manzana desagregada (T2): Edificación aislada Manzana irregular mixta (T3)	PERIFERIA Periferia tradicional (P1): Cortinas, Huertos, Corrales, Bosque y bosquetes, Cañadas... Periferia Reciente (P2): Regular, Irregular	-Pertenecen al Suelo de Borde Urbano los espacios no consolidados o semi-consolidados incluidos por Catastro como suelos urbanos y situados en los límites de dicho suelo. -Sin delimitación específica, se consideran Suelo de Borde Urbano las parcelas rústicas edificadas que tiene naturaleza urbana, si las hay. -Podrán considerarse Suelo Urbano de Borde las parcelas contiguas al Suelo Urbano Consolidado, incluidas por el Catastro en Suelo Rústico Común, que estén a menos de 30 m del Suelo Urbano Consolidado y dentro de un perímetro de 50 m. del suelo urbano semi-consolidado.
Campaña	Uso de materiales adaptados al entorno Control de cierres de parcela	PM: 400 m2 (en núcleo histórico central y sobre parcelario prexistente 80m2)	No superar las alturas de la edificación colindante	-Se considerarán como suelo rústico de protección los espacios vinculados a las periferias tradicionales en suelos del borde y entorno urbano, de cualquier tipo. -La edificación en las parcelas de la periferia tradicional incluidas por catastro en Suelo Urbano sólo podrán edificarse respetando las condiciones paisajísticas que las caracterizan	-En bordes existen vacíos y/o edificaciones consolidadas (viviendas y naves) en rústico....? -No podrán considerarse Suelo de Borde Urbano las parcelas que pertenezcan a las periferias tradicionales, ni las parcelas inundables u otras protegibles como Suelo Rústico.
Valle	Uso de materiales adaptados al entorno Control de espacios inundables	PM: 250 m2 (en núcleo histórico central y sobre parcelario prexistente 80 m2)	No superar las alturas de la edificación colindante		-En muchos núcleos de población la situación Catastral de Suelo Urbano se ha establecido en relación con las antiguas Delimitaciones de Suelo Urbano (D.S.U.), no vigentes. La relevancia de este hecho sugiere: a. Respetar las DSU en la medida que ha sido consolidada por el propio Catastro. b. Considerar Suelo de Borde Urbano el espacio entre el Suelo Urbano reconocido por Catastro y la DSU, cuando no coinciden y sin incorporar parcelas protegibles no sin edificar.
Sierra	Uso de materiales adaptados al entorno	PM: 200 m2 (en núcleo histórico central y sobre parcelario prexistente 80m2)	No superar las alturas de la edificación colindante Control de la sección en suelos en pendiente		-Las edificaciones construidas con licencia contiguas al Suelo Urbano Consolidado no incorporadas al Suelo Urbano por Catastro, se considerarán pertenecientes al Suelo de Borde urbano
UNIDADES DE PAISAJE INTERMEDIAS Pie de Monte; Ribera y Sierra (condiciones análogas a Sierra)					
Respeto distancias de granjas, entorno cementerios, infraestructuras, etc					- Se prohíben autorizaciones de uso en Suelo Rústico que modifiquen las condiciones actuales del suelo urbano, se establece una zona de control o Buffer de 60 m. En relación con cualquier parcela edificada prexistente del núcleo de población.

A. TIPOS, MODELOS		B. SITUACIONES		C. PATRONES	
I. PERFILES PAISAJÍSTICOS	II. CARACTERIZACIÓN MORFOLOGÍA DE LOS NÚCLEOS	I. CONDICIONES DEL SUELO	II. CARÁCTER/ INTERVENCIÓN	I. HERRAMIENTA URBANÍSTICA	II. CONTROL NORMATIVO
Unidades de Paisaje de referencia Campiña Valle Sierra Unidades de Paisaje intermedias Pie de Monte Ribera y Sierra	ESTRUCTURA Compacta (E1) Circular Ortogonal Lineal Dispersa (E2) En estralle Cluster Policéntrica TEJIDO Manzana compacta (T1) Regular Lineal / mixta Manzana dispersa (T2) Edificación aislada Manzana irregular mixta (T3) PERIFERIA Periferia tradicional (P1) Cortinas Huertos Corrales Periferia Reciente (P2) Regular Irregular	SUELO URBANO CONSOLIDADO Espacios edificados y solares bien servidos (urbanización)	Vivienda familiar o nave. Vivienda colectiva: sólo VPO, en núcleos mayores de 200 hab, adecuación al entorno, menos 12 viviendas.	AA-UR Actuación aislada de urbanización AA-NF Actuación aislada de normalización de fincas	
		1. Parcelas edificadas	Rehabilitación Cualquier uso compatible	Licencia	Acción prioritaria en núcleos tradicionales y sobre edificaciones con algún valor
		2. Solar, ruina o edificación no protegidas, con condiciones de urbanización definidas (acceso e infraestructura)	Nueva edificación Cualquier uso compatible	Licencia	(a): Condiciones generales de la edificación: parcela mínima, intensidad (m ² /m ²) distancias servidumbre, alturas...
		3. Solar mal delimitado en relación con accesos y espacio público y/o con necesidades de urbanización	Nueva edificación Solo una vivienda o nave por actuación, posibilidad segregación de parcelas (parcela mínima)	AA-UR Define condiciones de urbanización: dimensiones y cesión vía pública e infraestructuras básicas de servicio necesarias	(a) + (b): Condiciones de urbanización. Alineaciones, cesión espacio público, sección calle acceso e infraestructuras
		4. Vacío interior: parcela o agrupación de parcelas sin garantía de acceso, sin idoneidad de tamaño, forma y con necesidades de urbanización	Nueva edificación Máximo de 4 viviendas y/o parcelas resultantes en cada actuación (nuevos solares). Posible obtención de suelo para dotaciones por cesión voluntaria)	AA-NF Reparcelación voluntaria (sin equi-distribución), con cesión de vías públicas y urbanización, incluyendo infraestructuras básicas de servicio. En situación de "gran complejidad", Micro-PERI (regeneración)	(a) + (b) + (c): Reparcelación voluntaria y urbanización. Definición nuevas alineaciones. Gestión por cooperación recomendada desde inicio de proceso de planificación
		5. En cualquier situación de Suelo Urbano Consolidado o Suelo de Borde	Obtención de suelo para viario o dotaciones públicas (equipamiento y espacio público)	AA. Públicas: de expropiación (para viario urgente) de ocupación directa o dotacional (para equipamiento importante)	Utilidad pública e interés social
		SUELO DE BORDE Espacios "semi-consolidados" del Suelo Urbano (según Catastro) o del Suelo rústico común contiguo		Garantizar contigüidad con el suelo urbano consolidado y el límite del suelo urbano (catastro), a menos de 30 m.	(e): Proximidad de las parcelas en Suelo Rústico Común al espacio urbano consolidado: no más de 50 m.
6. Solar o asimilable a solar i. En Suelo Urbano ii. En Suelo Rústico Común contiguo al suelo urbano	Nueva edificación Solo una vivienda o nave por actuación, posibilidad segregación de parcelas (parcela mínima)	i. AA-UR Siempre que no exista acceso directo a vía pública bien servida y/o con necesidades de urbanización ii. AA-NF Exigida siempre para ajuste de condiciones de parcela y urbanización	(a) + (b), con ajuste alineaciones (a) + (b) + (e) con ajuste alineaciones		
7. Grupo de parcelas mas o menos irregulares en suelo urbano, en rústico común o en ambos	Nueva edificación Máximo de 4 viviendas y/o parcelas resultantes en cada actuación (nuevos solares). Posible obtención de suelo para dotaciones por cesión voluntaria)	AA-NF Reparcelación voluntaria (sin equi-distribución), con cesión de vías públicas y urbanización, incluyendo infraestructuras básicas de servicio. En situación de "gran complejidad", Micro-PERI (regeneración)	(a) + (b) + (c) + (d) + (e)		

Figura 6. Cuadros de síntesis de la estructura normativa de las NUT de Ávila en suelo urbano.

4. Referencias bibliográficas

- BOE (2023): «Código de Urbanismo de Castilla y León», Madrid, Boletín Oficial del Estado (códigos electrónicos: www.boe.es/biblioteca_juridica/).
- BUGALLO, J. (2012): «Suelo de núcleo rural», *REGAP (Revista galega de administración pública)*, Monográfico: Ordenación del territorio y urbanismo, pp. 355-389.
- DE LAS RIVAS, J.L. (2022): «Paisajes menores. Patrimonio territorial y medio rural: una trayectoria investigadora», Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.
- DE LAS RIVAS, J.L., CASTRILLO, M., FERNÁNDEZ-MAROTO, M. y JIMÉNEZ, M. (2022): «Morfología de los paisajes tradicionales en la España interior: potencialidad de lo rural construido para un futuro más sostenible», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales (CyTET)*, Vol. LIV, Monográfico, pp. 179-204.
- SANTIAGO, E. Y GONZÁLEZ, I. (2020): «Crítica a los requisitos para la clasificación del suelo urbano en Castilla y León: dos casos prácticos en pequeños municipios rurales», *Práctica Urbanística (Editorial Wolters Kluwer)*, 162, pp. 1-16.
- SLATER, T.R.-Edr.(1990): «The Built Form of Western Cities. Essays for M.R.G. Conzen», Leicester and London: Leicester University Press.

Hacia una concepción de nuevos modelos de planificación urbana, la Estrategia como fundamento

José María Fragoso Torres¹, Silvia Nakoura González²
y Eva Dolores Padrón Sánchez³

Resumen

Es preciso que los instrumentos de ordenación evolucionen adaptándose a los diferentes retos y amenazas en movilidad sostenible, igualdad de género, renaturalización urbana y acción climática, haciendo necesaria la búsqueda de planteamientos flexibles de acuerdo con las realidades cambiantes. Este trabajo aborda mecanismos que permitan el encaje de estrategias que agilicen la aprobación de proyectos sostenibles, frente a la dilatada procedimental de los planes de ordenación.

Abstract

Planning instruments need to evolve, adapting to the different challenges and threats in sustainable mobility, gender equality, urban renaturation and climate action, making it necessary to search for flexible approaches in accordance with changing realities. This work deals with mechanisms that allow the fitting of strategies that expedite the approval of sustainable projects, in the face of the extensive procedural of management plans.

Palabras clave

Estrategias, fundamentación, ordenación flexible.

Keywords

Strategies, basis, spatial planning.

1. Introducción

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos se han configurando tradicionalmente como las únicas herramientas válidas para diseñar y ejecutar la planificación urbana en los territorios. Sin embargo, en la actualidad surgen oportunidades legislativas enmarcadas en nuevos modelos de planificación urbana, que atesoran procesos que pueden contribuir a combatir la maraña y dilatada procedimental existente en materia de suelo.

¹ Letrado del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica de Gesplan, jfrator@gesplan.es.

² Arquitecta Jefa de proyectos del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica de Gesplan, snakgon@gesplan.es.

³ Arquitecta Responsable del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica de Gesplan, epadsan@gesplan.es.

Se observa que, en buena parte de los expedientes de tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación, estos se encuentran desfasados ya en el momento de su entrada en vigor, todo ello debido a que existe un abismo temporal entre la fase de inicio de la redacción y el documento final sobre el que se produce la aprobación definitiva, lo que necesariamente produce una ineficacia legislativa disconforme con los parámetros de flexibilidad y sostenibilidad necesarios en el momento actual.

Por tanto, el presente estudio trata de una primera aproximación para analizar, desde una perspectiva objetiva y debidamente contextualizada, la problemática y posibles oportunidades para mejorar y actualizar la ordenación urbanística, con los imprescindibles parámetros de transición ecológica, renaturalización urbana, acción climática, movilidad sostenible e igualdad de género, entre otros, que suponen elementos indispensables a considerar para enfocar el futuro desarrollo urbanístico de los municipios.

Todo ello, desde una perspectiva global, que proteja a las personas, la prosperidad de los pueblos, el planeta y desde una gobernanza integradora, sostenible y resiliente.

Este es el punto de partida del presente estudio, que a continuación se expone analizando la problemática existente, estableciendo los objetivos que se pretenden, la posible metodología de abordaje, las estrategias a implementar y unas conclusiones finales.

2. Planteamiento inicial y objetivos

Tras un estudio del estado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanístico en vigor, pero también en tramitación, tanto del ámbito de la comunidad autónoma de Canarias, en el que se cuenta con un amplio bagaje profesional, así como en el contexto nacional, se comprueba que la mayor parte de los instrumentos de ordenación que en la actualidad se encuentran obsoletos y no adaptados a los marcos y objetivos globales actuales. Siendo su procedimiento de actualización tedioso y en ocasiones ineficaz.

Por ello, el presente estudio trata de analizar y avanzar en soluciones a esta problemática, que supone un inconveniente para lograr territorios equilibrados, sostenibles e igualitarios y tendentes a cumplir con los plazos establecidos internacionalmente. Para este fin, se explora como a través y utilizando como herramientas, las denominadas “Estrategias” o “Planes estratégicos”, sus potencialidades y sus limitaciones, podrían contribuir en la planificación de los territorios.

Las estrategias según la definición de la Real Academia de la Lengua Española, son el “conjunto de las reglas que buscan una decisión óptima en cada momento”. Es decir, se pueden definir, en el ámbito que aquí interesa, como el conjunto de directrices marco que sirvan para ejecutar una ordenación óptima en cada momento, estableciendo un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales.

Esto, supone la búsqueda de la naturaleza jurídica de las estrategias, que debe ser acogida desde una perspectiva global, integradora, e igualitaria. En este sentido, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, “ODS”) han supuesto el conjunto de compromisos adquiridos por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, por 193 países, con objeto de hacer frente a los retos sociales, económicos y medioambientales de la globalización.

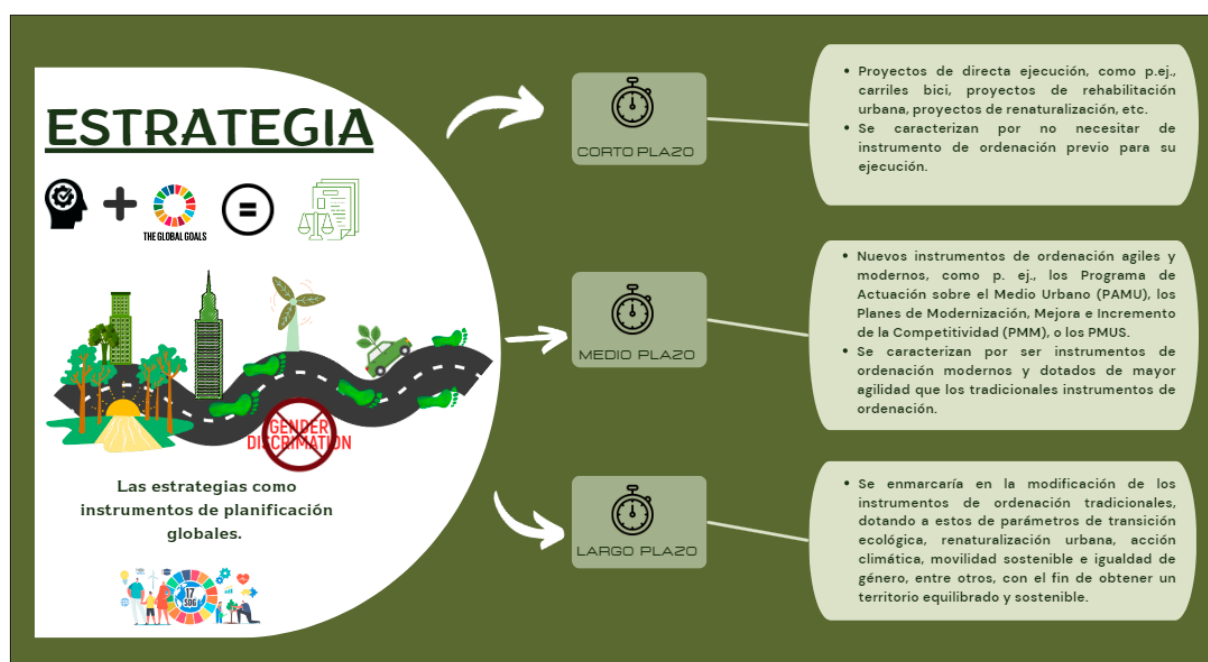
Por ello, tanto a nivel global como europeo, resultan necesarias destacar las estrategias que se pretenden implantar sobre las propias normas específicas de aplicación, si bien, estas estrategias se encuentran íntimamente relacionadas con la ordinaria aprobación de los Reglamentos, Directivas, Decisiones y Recomendaciones, que forman el conjunto de posibles actos jurídicos materiales que pueden aprobar los Estados Miembros de la UE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Sin embargo, las estrategias deben ser asumidas desde un punto de vista diferenciado, nos referimos a la planificación estratégica desde una renovación de directrices estratégicas, bases proyectuales y acciones operativas útiles para la regeneración urbana y territorial. Así, a continuación, se expondrá el análisis metodológico de este planteamiento.

3. Análisis metodológico

Para determinar la relación real y efectiva de las “Estrategias” con la ordenación territorial y urbanística, es decir, sus efectos y su puesta en marcha, se hace preciso que la base metodológica se plantee desde un enfoque temporal de las estrategias como fundamento para ejecutar la ordenación urbana, asociado a la viabilidad legal y normativa de su ejecución, sin perjuicio de que el objetivo estratégico por el cual deba implementarse, se haya modificado o actualizado en dichas “Estrategias” respecto al instrumento de ordenación tradicional que las viabiliza. Para ello se va a distinguir entre estrategias a corto, medio y largo plazo.

Todo ello, sin perder de vista a la hora de aplicar las estrategias, sea del carácter que sea, la necesidad de no perder la visión del modelo estructural y holístico del territorio, es decir su concepción integral.



Fuente: Elaboración propia.

No se ha planteado en este trabajo el debate abierto de la posibilidad de elevar a legislación o documentos normativos, los planes estratégicos, tales como las agendas urbanas o planes de acción local de los mismos, en tanto ya desde su concepción por la ONU, se establecieron con esta naturaleza, a fin de dotarlos de mayor agilizadas, flexibilidad y sentimiento de pertenencia de la ciudadanía y resto de agentes implicados. Esto no implica que sea necesaria la toma en conocimiento y compromiso de todos los agentes.

3.1 *Estrategia en el corto plazo*

Dentro de las estrategias de planificación urbana que se planteen, deben existir actuaciones que hagan frente a las urgencias más acuciantes, en tanto supongan medidas necesarias y urgentes a implementar, sobre la base de la estrategia.

En este sentido, la propia estrategia, previamente asumida, debe ser fundamento para la ejecución material de proyectos de desarrollo sostenible, siempre con una mirada integradora y transversal.

Resulta indispensable que para este tipo de acciones exista la posibilidad de ejecución directa de proyectos destinados a materializar actuaciones puntuales, sobre la base de la estrategia, ya sea de forma directa, al poderse encajar en los preceptos en vigor o con una lectura flexible de las mismas, pero que ofrezca todas las garantías jurídicas a través de una adecuada motivación de su compatibilidad, o incluso haciendo valer herramientas excepcionales que justifiquen el interés público y/o social de las mismas.

En este sentido, en numerosas ocasiones, no resulta necesario atender a la modificación del planeamiento vigente para abordar este tipo de proyectos, que se fundamentan sobre la base de la estrategia común que se pretende llevar a cabo, incentivando la continuidad del modelo de ciudad o territorio, mediante la estrategia planteada.

Un ejemplo de ello, ocurre con la ejecución de carriles bici en las ciudades, o vías verdes, o la forestación de vías urbanas, entre otras.

3.2 *Estrategia en el medio plazo*

La estrategia en el medio plazo se encuentra íntimamente relacionada con las medidas a implementar en el corto plazo, sin embargo, estas se caracterizan por la posibilidad de desplazar el planeamiento vigente, a través de la aprobación de novedosos instrumentos, planes o programas de ordenación.

En este sentido, en algunas Comunidades Autónomas, se han creado planes y programas de diversa índole, que otorgan la potestad a las Administraciones Públicas de utilizarlos frente a los tradicionales, que permiten resultados más ágiles, eficientes y sostenibles. Así, ejemplo de ello en Canarias son los Proyectos de Interés Autonómicos o Insulares, los Planes de Actuación sobre el Medio Urbano, los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad, o incluso los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.

Estos modernos instrumentos de ordenación permiten que se actúe frente a retos y problemáticas que incluyan además factores físicos, ambientales, climáticos, sociales y económicos, adaptándose a las nuevas medidas globales, con el fin de crear ciudades y asentamientos de personas en espacios inclusivos, igualitarios, seguros y resilientes.

3.3 *Estrategia en el largo plazo*

Por último, en cuanto a las estrategias en el largo plazo, deben ser observadas desde la óptica del cambio de modelo o paradigma, partiendo de las modificaciones que se han ido ejecutando en el corto y medio plazo de la estrategia, para llegar a la consecución de los pilares básicos necesarios para adaptarnos a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

En este sentido, las estrategias en el largo plazo deberán ser la fuente de la que emanen los instrumentos de ordenación tradicionales que se pretendan aprobar en el futuro, que

tendrán necesariamente que favorecer, incentivar e implementar los 17 ODS y ser lo más flexibles posibles con herramientas como por ejemplo el urbanismo táctico.

La estrategia contendrá los objetivos a alcanzar en el largo plazo, a modo de hoja de ruta de la administración correspondiente respecto al escenario futuro, sus acciones concretas y sus indicadores de seguimiento, permitiendo su modificación y fomentando la participación, para que a través de la adecuación de los instrumentos de ordenación, hacer un uso racional del suelo, conservándolo y protegiéndolo, así como evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente, favoreciendo la proximidad y la movilidad sostenible, reduciendo los impactos del cambio climático y mejorando la resiliencia, además de fomentar la cohesión social, buscar la equidad y garantizar el acceso a la vivienda.

3.4 Estrategias transversales

Existen otro tipo de acciones de los documentos estratégicos, que son plenamente ejecutables de forma directa y que deben irse implementado para avanzar y contribuir con la finalidad pretendida, que si bien podrían afectar a los tradicionales instrumentos, son transversales a todas las acciones y políticas de una administración. Estos son los relacionados con la adecuada gobernanza, la sensibilización, participación y comunicación de las acciones tendentes a la consecución de los ODS.

4. Conclusiones

Todo lo anterior, supone una mera aproximación al conjunto de medidas que deberán ser implementadas en el futuro, de acuerdo con la planificación estratégica que se apruebe, la cual servirá de fundamento para las sucesivas actuaciones urbanísticas del futuro, que sirvan a la consecución de los ODS y permitan abarcar la necesaria actualización de la ordenación urbanística con parámetros de transición ecológica, renaturalización urbana, acción climática, movilidad sostenible e igualdad de género, entre otras, que suponen elementos imprescindibles a considerar para enfocar el futuro desarrollo urbanístico de los municipios.

Tal y como se ha expresado en la presente comunicación, en este estudio no se ha abordado el debate abierto respecto a la posibilidad de darle carácter de obligado cumplimiento a los documentos estratégicos, si bien podría ser conveniente su consideración como otras posibles soluciones, al menos parcialmente y en determinadas situaciones.

5. Referencias bibliográficas

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2017). *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017, páginas 88273 a 88515. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-10295>
- «Ciudad y Territorio: *Estudios Territoriales*». ISSN(P): 2697-231X ; ISSN(E): 2697-2328 Vol. LIV, Nº Monográfico 2022. Págs. 67-86.
- GOBIERNO DE CANARIAS, (2020). «*Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030*». Estrategia conjunta para el Impulso de los ODS.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, (2019). «*Agenda Urbana Española*». https://www.aue.gob.es/que-es-la-aue#Agenda_Urbana_Espanola
- UNIÓN EUROPEA (2010). «*Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*», publicado en el Diario Oficial de la UE 2012/C 326/01.

Interacción y cooperación entre actores heterogéneos en los Pactos Territoriales por el Empleo del País Valenciano. Análisis particular de los pactos de las comarcas de l’Horta Nord y de la Ribera de Xúquer

Juan R. Gallego Bono¹ y Josep V. Pitxer²

Resumen

Nuestro objeto de estudio son los Pactos Territoriales por el Empleo desarrollados en el País Valenciano. Unas políticas socioeconómicas de carácter supramunicipal, inicialmente centradas en el ámbito sectorial del empleo. Dichas políticas son un inmejorable banco de pruebas para analizar la influencia de la participación de diversos actores, y el aprendizaje derivado de la misma, en la calidad y efectividad de las intervenciones públicas, incluyendo las de ordenación del territorio.

Abstract

Our object of study are the Territorial Employment Pacts developed in the Valencian Country. They are socio-economic policies at a supra-municipal level, initially focused on the sectoral field of employment. These policies are an excellent testing ground for analysing the influence of the participation of different actors, and the learning derived from it, on the quality and effectiveness of public interventions, including spatial planning.

Palabras clave

Pactos Territoriales; planificación territorial; cooperación entre actores; comunidades de práctica; trabajo en red; aprendizaje colectivo

Keywords

Territorial Pacts; territorial planning; cooperation between actors; communities of practice; networking; collective learning

1. Introducción

En el marco del proyecto Gobefter III - Propuesta de diseño institucional y comunitario para una ordenación del territorio integral en la transición hacia una economía sostenible, dirigido por el profesor Joaquín Farinós, se recogen tres objetivos generales más uno adicional de carácter transversal. El tercero de los objetivos (“Diseño de un sistema de aprendizaje colectivo en materia de Ordenación del Territorio, basado en Comunidades de Práctica, que propicie la cooperación y la flexibilidad”) conforma una línea de trabajo consistente en el análisis

¹ Departament d’Economia Aplicada, Universitat de València. Juan.R.Gallego@uv.es.

² Departament d’Economia Aplicada, Universitat de València. Josep.V.Pitxer@valencia.edu.

de la contribución que una participación amplia de actores, acompañada de una adecuada interacción entre los mismos en un contexto de una división de tareas y funciones relativamente flexible entre ellos, pueden tener sobre la efectividad y la calidad de las políticas de ordenación del territorio en los diversos niveles espaciales en que estas se despliegan en el Estado español, esto es, el estatal, el autonómico y el territorial o local (infraautonómico). Adicionalmente, esta participación frecuentemente (aunque no siempre) va estrechamente unida a una profundización en la perspectiva integral y holística de dichas políticas y, no pocas veces, a una apuesta por planteamientos estratégicos. La experimentalidad en las intervenciones públicas, un diseño institucional flexible y cooperativo en la definición e implementación de las políticas, así como un aprendizaje a lo largo del proceso de elaboración y aplicación de las mismas, son ingredientes fundamentales de la perspectiva adoptada.

Una de las vías de profundización en la línea de trabajo planteada consiste en el análisis de políticas a escala infraautonómica (principalmente a una escala supramunicipal), pero siempre teniendo presente que estas intervenciones más pegadas al territorio a) forman parte de un entramado institucional que propicia su articulación con las políticas autonómicas y estatales y b) desde una perspectiva sectorial no se agotan en las políticas de planificación más estrictamente físicas, sino que son extensibles al conjunto de políticas sectoriales que acaban confluyendo en un territorio, las cuales formarían parte de unas políticas de ordenación del territorio de carácter holístico. De ahí que, partiendo de las consideraciones anteriores, nuestro objeto de estudio en esta ponencia son los Pactos Territoriales por el Empleo que vienen desarrollándose en el País Valenciano desde el primer lustro del siglo actual. Dichos pactos consisten en políticas socioeconómicas de carácter supramunicipal, inicialmente centradas en el ámbito sectorial del empleo, pero que con frecuencia han avanzado hacia una perspectiva relativamente integral. Son rasgos, todos ellos, coherentes con la existencia de unos mercados locales de trabajo de carácter supramunicipal y necesitados del carácter integral para afrontar con mayores garantías de efectividad los retos socioeconómicos actuales de estos territorios. A su vez, son intervenciones públicas caracterizadas por el carácter participativo de las mismas, lo que permite indagar acerca del objeto central de análisis de la ponencia.

De los treinta pactos territoriales por el empleo actualmente en marcha en el País Valenciano, nuestro análisis se centrará de manera particular en dos de los pioneros, que a su vez presentan como rasgo compartido que se trata de experiencias relativamente exitosas dentro del conjunto de Pactos Territoriales en el País Valenciano.

Así pues, los Pactos Territoriales por el Empleo constituyen un inmejorable banco de pruebas para analizar en qué medida una participación relativamente amplia de actores en las intervenciones públicas, una adecuada interacción entre estos actores, el aprendizaje derivado de dicha interacción y la existencia de canales favorecedores de las mencionadas interacción y aprendizaje (las comunidades de práctica, CP en adelante, y las comunidades epistémicas, CE en adelante), son elementos que pueden influir decisivamente en la calidad y efectividad de estas políticas. Unos resultados y conclusiones que, desde nuestro punto de vista, no son exclusivos de las políticas concretas analizadas, sino que pueden extrapolarse a otras intervenciones públicas, incluyendo lógicamente las de ordenación del territorio.

Además de la revisión de la literatura, el trabajo presentado en esta ponencia se nutre de la realización de entrevistas en profundidad a los actores principales de estas iniciativas de carácter socioeconómico: a) actores públicos locales; b) personal responsable de la dirección y gerencia de las estructuras participativas encargadas de la gestión de los pactos; c) personal técnico y político de los actores sociales vinculado a las actividades de los pactos; d) técnicas y técnicos en el campo del desarrollo local, la promoción económica y la orientación laboral; e) otros actores vinculados a las actividades de los pactos territoriales; f) personal técnico y político que participa en el marco autonómico en el que se inscribe la dinámica de los pactos

existentes en los diversos territorios, incluyendo tanto personal de los actores sociales como personal de la administración autonómica. En total, se trata de más de cincuenta entrevistas desarrolladas en diversas etapas a lo largo de los últimos quince años. Una información que también se ha beneficiado de la participación por parte de los autores, en una primera etapa (2016-2019), en el equipo universitario que ha venido prestando apoyo y asesoramiento a los pactos territoriales a partir del año 2016.

La ponencia se inicia con unas breves consideraciones teóricas relativas a la participación, la experimentalidad y el aprendizaje colectivo como ingredientes deseables en las políticas públicas (apartado 2). A continuación, en el apartado 3, presentaremos brevemente la experiencia de los pactos territoriales por el empleo en el País Valenciano, unas políticas participativas a escala infraautonómica con más de dos décadas de andadura. Posteriormente, en el apartado 4, a partir de un análisis más detallado de los dos pactos territoriales a los que hemos hecho referencia más arriba, nos detendremos en los actores, espacios y estructuras a través de los que se canaliza la participación y las dinámicas de aprendizaje colectivo en estas políticas de carácter socioeconómico. A su vez, en el apartado 5, revisaremos el protagonismo relativo adquirido por los espacios y estructuras a escala autonómica en la dinámica de estas ricas experiencias territoriales. Por último, unas breves conclusiones y consideraciones finales, así como un apartado de referencias bibliográficas, cerraran este trabajo.

Los apartados 3, 4 y 5 se nutren parcialmente de trabajos previos de los autores, unos trabajos que se han recogido en el apartado de referencias bibliográficas.

2. Participación, diseño institucional flexible y cooperativo, experimentalidad y aprendizaje. Ingredientes destacados de las intervenciones públicas de calidad

Desde una perspectiva socio-económica, los cambios no tienen un carácter micro, sino que son procesos meso, es decir, procesos que tienen lugar no cuando aparecen ciertas prácticas o rutinas de forma aislada impulsados por un determinado actor o entidad cuando se generan, difunden e institucionalizan estas rutinas y prácticas en el conjunto de una población de entidades de un determinado tipo (Dopfer y Potts, 2008). Por ello, en el marco de las políticas supramunicipales de planificación territorial, el despliegue de las actuaciones (y el propio alcance de las mismas) depende de forma crítica de la existencia de CP y de CE. Y ello porque es a través de estas comunidades como se produce la difusión de las innovaciones (Gallego y Chaves, 2016 y 2020). Las CP están formadas por un conjunto de personas que comparten las mismas prácticas y rutinas, en las mismas organizaciones o en organizaciones diferentes (Wenger, 2001); mientras que las CE son comunidades de práctica dedicadas al desarrollo del conocimiento científico-cultural desde enfoques o perspectivas concretas (Cohendet et al, 2014).

Contar con CP, aunque éstas sean informales, puede contribuir tanto a difundir nuevas prácticas e innovaciones entre organizaciones similares (como ocurre con los agentes de empleo y desarrollo local de varios municipios) o diferentes, aunque sea parcialmente (como es el caso de los técnicos en materia de empleo de ayuntamientos, sindicatos y asociaciones empresariales). Como estas CP y CE representan con frecuencia una determinada forma de plantear o enfocar los problemas, no es extraño que se generen procesos de fragmentación entre las mismas, máxime cuando éstas se organizan colectivamente (Gallego, 2016). De ahí la importancia de que la política pública promueva el desarrollo de proyectos que impliquen la cooperación de actores pertenecientes a distintas CP como una forma de propiciar la superación de posibles cortocircuitos y conflictos entre las mismas o incluso de propiciar el

desarrollo de nuevas CP. Además, tan importante como el desarrollo de nuevas CP puede serlo el desarrollo en complejidad de las CP más asentadas en el territorio como consecuencia de un abordaje más especializado de los problemas socio-económicos y territoriales; un abordaje éste que podría suponer por ejemplo la emergencia de nuevas profesiones o de nuevos perfiles profesionales de técnicos que compartan un mismo núcleo o área de trabajo profesional.

Este desarrollo en complejidad de las CP en el ámbito de las políticas territoriales también va a depender de forma crítica a) del grado de experimentación de las intervenciones públicas, b) de la existencia de un diseño institucional flexible y cooperativo en la definición e implementación de las políticas y c) de la existencia de una importante estabilidad y continuidad de las políticas públicas de planificación territorial. Y, a su vez, estos tres vectores van a definir en gran medida la naturaleza del proceso de aprendizaje entre actores que se cultive o practique predominantemente por las políticas de planificación territorial. Vamos a verlo a continuación sucintamente.

En primer lugar, la introducción de un enfoque experimental en las actuaciones públicas lleva a tratar de ensayar formas nuevas y más cooperativas de organización de las tareas entre actores heterogéneos, lo que favorece tanto la interacción entre actores que forman parte de las mismas CP, como entre actores que integran CP diferentes. Todo lo cual favorece un proceso de aprendizaje interactivo entre actores distintos.

En segundo lugar, y de igual manera, un diseño institucional flexible y cooperativo en la definición e implementación de la política va a propiciar (y a exigir) un tipo de interacción fluida entre las diferentes CP que se ven involucradas en las actuaciones. Este diseño concierne a la organización de las relaciones entre diferentes niveles de actuación tanto de las administraciones públicas (nivel central, autonómico y local) como de otros actores sociales y económicos, como por ejemplo los sindicatos y las organizaciones empresariales, que también operan a diferentes escalas territoriales y que han de coordinarse apropiadamente para que las políticas territoriales sean efectivas y se realimenten de forma creativa con las políticas a otros niveles escalas. Este diseño institucional también adquiere una especial importancia en el ámbito de las relaciones entre los diferentes actores del territorio participantes en las actuaciones (Gallego y Pítxer, 2010, 2015 y 2019). Las interacciones fluidas a este doble nivel pueden generar un aprendizaje organizativo de primer orden y puede generar sinergias entre las políticas y las actuaciones que las desarrollan, tanto entre diferentes administraciones públicas como entre las actuaciones de los actores sociales y económicos a diferentes niveles.

Por último, la estabilidad y continuidad de las actuaciones públicas resulta esencial para generar y consolidar las CP y para estimular el desarrollo de nuevas CP cada vez más complejas y con relaciones también más sofisticadas entre CP y CE conforme se consolida la política. Todo ello tiene lugar gracias a que esta estabilidad permite la permanencia en el tiempo de las políticas de planificación socio-económica, la confianza creciente entre los actores concernidos y el aprendizaje entre dichos actores. Esto puede suscitar tanto la ampliación del abanico de políticas desarrolladas como de actores participantes en las mismas.

La existencia de CP bien desarrolladas y consolidadas en las entidades locales favorece el trabajo en red para el impulso de las políticas supramunicipales, no solo dentro de estas CP sino también a través de las interacciones entre CP próximas susceptibles de ser incorporadas en las actuaciones públicas. Todo ello gracias al efecto de aprendizaje que tiene lugar entre CP. Y este es un proceso que está en gran medida conectado con las posibilidades de desarrollo de actuaciones cada vez más complejas, integrales y estratégicas en las políticas territoriales cuando estas últimas gozan de estabilidad y continuidad y pueden así abarcar nuevos actores, relaciones y objetivos que se van incorporando a los anteriores (Gallego y Pítxer, 2019).

Para finalizar estas breves notas vamos a mostrar un nuevo aspecto de la articulación entre el carácter participativo de los procesos de planificación socio-económica-territorial y su carácter estratégico y holístico-integral. La participación favorece la progresiva definición de actuaciones orientadas hacia el logro flexible de determinados objetivos, y, a la inversa; máxime cuando esto se apoya en el análisis sistemático de la problemática territorial y una cierta institucionalización de la misma, por ejemplo, a través de la creación de observatorios territoriales (Valenzuela et al, 2012). Sobre todo, cuando estos observatorios o la realización sistemática de diagnósticos territoriales se apoyan en el desarrollo de procesos de cooperación entre diversos actores públicos y las universidades, y entre diferentes CP y CE. Por otra parte, tanto la participación como el carácter estratégico de la política de planificación favorecen su carácter integral porque el concurso de un amplio abanico de actores y el carácter estratégico de las políticas facilita la visualización de las interdependencias y eventuales sinergias entre los diferentes objetivos (económicos, sociales y ambientales) de las actuaciones y su interrelación con otras políticas.

3. Génesis y caracterización general de los Pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano

En los años noventa del siglo pasado, la Unión Europea (Comunidad Europea en aquel momento) decidió asumir la responsabilidad de hacer frente a los problemas laborales, principalmente el desempleo. En este contexto, tras una experiencia piloto, surge el programa de Pactos Territoriales por el Empleo, que aparece como una de las líneas de actuación de los estados miembros con el apoyo de los Fondos Estructurales Comunitarios a partir del período 2000-2006.

En el País Valenciano, con la entrada del nuevo siglo empiezan a movilizarse algunos territorios para definir un proyecto con el que poder acceder a las ayudas recogidas en los Fondos Estructurales Comunitarios que acabamos de citar. Será pues, una iniciativa con un impulso desde abajo, desde los territorios, pero complementada con la colaboración (y el impulso en ciertos períodos) desde arriba, desde la Generalitat Valenciana (más concretamente el Servicio Autónomo de Empleo, SERVEF en un primer momento y Labora actualmente) en tanto que responsable de cómo se concretan y canalizan las ayudas europeas dirigidas al fomento de los pactos territoriales por el empleo.

En este contexto se entiende que a lo largo de los primeros años de la década de los 2000, se conjuguen dos fuerzas que acaban confluyendo en la creación de los primeros pactos territoriales. La primera y principal, la definición de un proyecto y estructuras apropiadas de cooperación en algunos territorios, ambos dirigidos a intentar mejorar la situación socioeconómica territorial, con particular énfasis en la laboral. En este primer frente de actuación, las estructuras territoriales de las organizaciones sindicales jugarán un papel destacado, tanto en la definición del proyecto como en activar esta línea de política pública en las estructuras autonómicas de sus respectivas organizaciones. Esto último activa el segundo frente de actuación, que en esta primera etapa juega un papel de acompañamiento. Un segundo frente consistente en la definición de un marco institucional a escala autonómica que permita apoyar los pactos territoriales por el empleo en aquellos territorios en los que se apuesta por esta iniciativa, algo que se acaba concretando en un programa del SERVEF (actualmente Labora) que permite canalizar los fondos estructurales europeos citados más arriba. En este segundo frente, resulta clave la sensibilidad territorial de los sindicatos con mayor implantación, y por tanto dotados de representatividad institucional (CCOO y UGT), algo que se traduce en un apoyo de los mismos a este tipo de iniciativas. A este respecto, la interacción entre los

actores sociales y la administración regional, tanto en los órganos de gobierno del SERVEF como en el diálogo social y la concertación social a escala autonómica, resultan fundamentales.

La acción conjunta de estas dos fuerzas desembocará en la constitución y puesta en marcha de nueve pactos territoriales por el empleo en el período 2000-2006, entre los cuales están el Pactem Nord (en 2001) y el PATER (en 2004). En una segunda etapa, en plena crisis de 2008, se constituirán cinco pactos más. Pero rápidamente llegarán los recortes presupuestarios que abrirán una etapa de suspensión de la dinámica de conformación y mantenimiento de estas iniciativas.

Cabrá esperar a 2016 para iniciar una última etapa en la que con un claro impulso autonómico por parte de los gobiernos del Botànic (una coalición del PSPV y Compromís, en una primera legislatura, a la que se añade Unides Podem en la segunda) se recuperan y fortalecen algunas de las estructuras creadas desde el año 2000, al tiempo que se desarrolla una labor de extensión de este tipo de iniciativas a territorios en los que no se había apostado por las mismas hasta el momento. Fruto de esta dinámica positiva en el momento actual se cuenta con 30 pactos territoriales, los cuales no llegan a cubrir la totalidad del espacio y la población autonómicas, pero sí la mayor parte de la misma.

Estos pactos territoriales se caracterizan por un marcado carácter participativo en su dinámica de funcionamiento, de los que nos ocuparemos en el apartado siguiente. A lo anterior se unen dos rasgos adicionales. Por una parte, una escala territorial de actuación relativamente ajustada a la realidad actual de los mercados locales de trabajo. Por otra parte, un campo de actuación muy centrado en las políticas de empleo. Con todo, en los pactos más dinámicos, esta última orientación sectorial evoluciona hacia una perspectiva más integral, lo que se acompaña de una dinámica participativa relativamente profunda.

En lo que sigue avanzaremos en dos frentes a partir de lo expuesto. En primer lugar, nos detendremos en el carácter participativo de los pactos territoriales, y lo haremos a partir del análisis más detallado del Pactem Nord y del Pater. A continuación, en segundo lugar, ahondaremos en aquellos elementos de la dinámica de interacción entre actores a nivel supraterritorial, concretamente a escala autonómica, que propician, estimulan y acompañan el desarrollo de los pactos territoriales. Un ingrediente este último sin el que resultaría imposible entender la dinámica seguida en estos últimos años. Del análisis de ambos frentes extraeremos algunas conclusiones y recomendaciones aplicables a las políticas socioeconómicas, pero también a las de ordenación del territorio.

4. Actores y dinámica participativa en los Pactos Territoriales por el Empleo. El caso del PACTEM NORD y del PATER

Desde sus inicios, los pactos territoriales por el empleo han sido una fórmula que apuesta por la concertación social territorial, incluyendo los resultados de la misma en cuanto a formulación y ejecución de políticas de forma participativa. La integración de tres perfiles de actores territoriales en esta dinámica resulta un requisito imprescindible sin el cual no se consigue el reconocimiento de la etiqueta “pacto territorial por el empleo” o, en otras palabras, no se puede acceder a las subvenciones de fomento de esta figura procedente de los fondos estructurales europeos. Los tres actores de los que hablamos son: las administraciones públicas locales, las organizaciones sindicales con representatividad institucional y las organizaciones empresariales con representatividad institucional. Siendo estos los tres actores básicos, nada impide ampliar el abanico con otros actores territoriales estrechamente vinculados con la dinámica socioeconómica de los territorios, como por ejemplo las entidades de economía social y cooperativa o los centros de formación.

Esta característica queda claramente reflejada en la última normativa emanada de la Generalitat Valenciana en 2022¹, con la que se intenta regular la adopción y reconocimiento de los pactos territoriales, así como crear y regular un registro de estos pactos territoriales. En esta normativa se pone un énfasis especial en la concertación territorial para definir las políticas adaptadas a las necesidades específicas de los territorios. Una concertación tripartita en los términos definidos más arriba, pero abierta a otros actores territoriales relevantes en la dinámica socioeconómica territorial, y todo ello con vistas a articular las distintas políticas territoriales de carácter socioeconómico.

Pero no basta con identificar el abanico de actores concernidos tanto en estos procesos de concertación social territorial, como también en cada pacto territorial concreto y en los proyectos que se van diseñando e instrumentando a lo largo del tiempo. Al contrario, debemos dar un paso más para subrayar diversas cuestiones. De entrada, que la participación no necesariamente se agota en la definición de objetivos, programas y líneas de actuación, sino que puede abarcar el proceso completo de las políticas públicas, incluyendo también la ejecución, la evaluación y la redefinición de la estrategia o líneas de actuación. A esto debemos añadir que cada uno de los actores que estamos tratando puede actuar, y por lo general lo hace, en un doble nivel: uno más político y otro más técnico. Así, por ejemplo, de parte de las administraciones públicas locales, en ciertos asuntos interviene la persona con responsabilidad política (concejala o concejal, o bien alcaldesa/alcalde o presidenta/presidente de mancomunidad), mientras que en otros quien protagoniza la dinámica participativa son personas con un perfil más técnico. Y esto no es propio únicamente de los actores públicos, sino que es extensible a los actores sociales y al resto de actores. El límite entre estas dos esferas de actuación de los actores no siempre es sencillo de identificar, pero resulta muy útil tener en cuenta esta cuestión para comprender las dinámicas participativas que acaban definiéndose, así como los procesos de aprendizaje por parte de los actores resultado de su participación activa en los procesos. A su vez, y estrechamente vinculado con esta última cuestión, debemos tomar en consideración las estructuras construidas, más o menos formales, a través de las cuales se canaliza la interacción entre los actores y su protagonismo en los procesos.

Analicemos estos tres planos (actores, espacios o estructuras a través de las que se canaliza su intervención, esferas política y técnica de intervención), así como los resultados del proceso en términos de aprendizaje por parte de los actores y grado de confianza entre los mismos. Realizaremos el análisis en los dos pactos territoriales objeto de estudio.

4.1 *El caso del PACTEM NORD (Pacto Territorial por el Empleo de l'Horta Nord)*

El ámbito espacial de actuación de este pacto es la comarca de l'Horta Nord, una agrupación de veintitrés municipios recogidos en la parte central y norte de la primera corona metropolitana de la ciudad de València. Conjuntamente suponen una población 305.422 personas en 2022.

¹ Por una parte, a punto de finalizar el 2022, se publica el “DECRETO 235/2022, de 30 de diciembre, del Consell, por el cual se regulan la adopción y el reconocimiento de los pactos territoriales por la ocupación y desarrollo local participativo y sostenible de la Comunitat Valenciana, y se crea su registro” <https://dogv.gva.es/datos/2023/01/11/pdf/2022_13156.pdf>. A su vez, lo anterior se acompaña de la adopción un par de meses después de la “ORDEN 1/2023, de 27 de febrero, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras y convocatoria plurianual para 2023 y 2024 del programa de fomento de los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local participativo y sostenible en la Comunitat Valenciana” <https://dogv.gva.es/datos/2023/03/01/pdf/2023_2157.pdf>.

Con vistas a conocer mejor la situación socioeconómica de la comarca, así como a definir y poner en marcha proyectos y actuaciones con los que mejorar la misma, con particular énfasis en la situación laboral del conjunto de la comarca, en el año 2001 se creó el Consorcio del Pacto Territorial para la Creación de Empleo PACTEM NORD, una entidad que desde un principio ha dado cabida a las tres familias de actores que hemos identificado más arriba, junto a Labora (el servicio autonómico de empleo) que mantiene un estrecho vínculo con el consorcio en tanto que gestor del pacto territorial comarcal.

Según lo establecido en los estatutos de la entidad, el Consorcio se estructura en diversos órganos en los que se concreta y canaliza la participación de las diversas entidades integrantes del mismo. Entre estos órganos destaca el Consejo Rector, integrado por un o una representante de cada una de las entidades consorciadas, un órgano de carácter político en el que se definen los objetivos y líneas de actuación del Consorcio, el presupuesto, así como las grandes decisiones relativas a la estructura y modo de actuación del mismo. Este Consejo se acompaña de una Comisión Permanente y otras instancias ubicadas mayoritariamente en el plano más político.

En el plano más técnico, la estructura se completa con la Secretaría Técnica del Consorcio (constituida y desempeñada por las Áreas de Promoción Económica y Empleo de los Ayuntamientos y entidades consorciadas), de un lado, y de la plantilla contratada para acompañar las tareas de gestión de los proyectos y de administración vinculadas a los proyectos y la entidad. El gerente de la entidad es uno de los integrantes de esta plantilla, siendo pieza clave del entramado.

Por último, todo este entramado se completa con una segunda corona de actores, no integrados en el consorcio pero que figuran como entidades colaboradoras.

Lo realmente destacable es que esta estructura ha permitido crear una dinámica de trabajo en red, tanto en el plano político como en el técnico, con una distribución de funciones y responsabilidades entre los diversos actores definidas en base a proyectos.

Fruto de todas estas colaboraciones fraguadas en un largo periodo de tiempo de más de dos décadas, se ha conformado una sólida CP en el ámbito técnico, integrada básicamente por los equipos técnicos de las entidades consorciadas, principalmente (pero no únicamente) las públicas. Esto se acompaña de las relaciones en el plano más político, también fundamentales para la buena marcha del proyecto. Y todo esto con la figura del gerente que actúa de bisagra entre ambos planos (el político y el técnico) desde la constitución del consorcio hace casi veinte años, incluso tres años antes cuando se crea el pacto territorial por el empleo de la comarca.

4.2 *El caso del PATER (Pacto Territorial por el Empleo en la Ribera)*

En el PATER, el ámbito espacial de actuación es el resultante de la agrupación de las comarcas de la Ribera Alta y la Ribera Baixa, que conjuntamente comprenden 47 municipios y una población de 306.461 habitantes en 2022.

Si bien de manera formal el punto de partida son dos comarcas, algo claramente perceptible en el plano político-administrativo con la existencia de dos mancomunidades de municipios (agrupaciones voluntarias de municipios), existe un sentimiento de pertenencia a una comarca, la Ribera del Xúquer, así como una vocación de afrontar los retos comarcales con un mismo proyecto. Esto explica la creación en 2004 del Consorci de la Ribera, un consorcio que aglutina ambas Mancomunidades (y por tanto los 47 municipios, con la excepción de ausencias temporales como la actual por parte del municipio de Cullera), con un objetivo muy claro en el ámbito del diseño e instrumentación de políticas comarcales.

Atendiendo a los objetivos por los que se creó, el consorcio se estructura desde el principio en cuatro grandes áreas de actuación (promoción económica, turismo, energía y educación ambiental), lo que constituye una muestra clara de una vocación integral en las intervenciones en el ámbito socioeconómico. Y es dentro del área de promoción económica donde se recoge la creación del pacto territorial por el empleo ya en 2004, junto a otras líneas de actuación de este departamento; entre estas otras líneas de actuación destacaremos la de promover el trabajo en red de las agencias y agentes de desarrollo local de la Ribera.

En este caso, el Consorci, formado exclusivamente por actores públicos, tiene sus propios órganos de gobierno (la Junta General, la Comisión Ejecutiva, la Presidencia y la o las Vicepresidencias) en el plano más político, que no anulan sino que propician la coordinación de la actividad de ambas mancomunidades. En el plano más técnico, la Secretaría, la Intervención, la Gerencia y el resto del personal técnico, así como los recursos necesarios, se aportarán por parte de las entidades consorciadas.

En cuanto al pacto territorial por el empleo, de manera muy similar al caso del PACTEM NORD, el PATER integra en su interior un triple perfil de actores: actores públicos locales (las dos mancomunidades, y por tanto de manera indirecta los 47 ayuntamientos), junto a los sindicatos con representatividad institucional (a través de aquella parte de las estructuras sindicales vinculadas al territorio de la Ribera) y dos organizaciones empresariales de la Ribera en representación de la CEV (organización esta última que goza de la representatividad institucional), siendo Labora una entidad estrechamente vinculada con el pacto.

Lógicamente, también en este caso, ya sea el PATER o el propio Consorci (en el área de promoción económica o en cualquiera de las otras tres áreas de actividad) trabajan conjuntamente con otras entidades colaboradoras en base a proyectos concretos.

También el PATER se dota de una estructura organizativa a través de la que se canaliza la participación de este entramado de actores territoriales. Algo que tiene lugar tanto en el plano político como en la vertiente más técnica. El equipo técnico del área de promoción económica del Consorci, junto a la Red de AEDLs de la comarca serán el equipo técnico encargado de llevar a cabo los proyectos aprobados en los órganos de carácter político.

Los resultados de este entramado son muy similares a los del PACTEM NORD expuestos anteriormente. El desarrollo de una creciente política socioeconómica comarcal, así como la integración y coordinación de los distintos equipos de trabajo en la comarca, tanto de la red pública como de parte de otros actores de la Ribera, son dos resultados a destacar. La creación de la estructura y el carácter participativo e integral de las intervenciones, también son elementos reseñables.

Como en la comarca de l'Horta Nord, fruto de todas estas colaboraciones fraguadas en un largo periodo de tiempo, en este caso de casi dos décadas, se ha conformado una sólida CP en el ámbito técnico, integrada básicamente por los equipos técnicos de las dos mancomunidades junto a la red de AEDLs de la comarca. Esto se acompaña de las relaciones en el plano más político, también fundamentales para la buena marcha del proyecto. Y todo esto acompañado de la figura de la responsable del área de promoción económica del Consorci (al tiempo que coordinadora del PATER) que actúa de bisagra entre ambos planos (el político y el técnico) desde la constitución del consorcio y del pacto territorial.

4.3 El papel vertebrador del mercado profesional de trabajo en el ámbito del desarrollo local

No de menor importancia de cara a la conformación de las CP de las y los profesionales del desarrollo local identificadas en las comarcas analizadas es la existencia de un mercado

profesional de trabajo en el ámbito de las y los profesionales de empleo, promoción económica y desarrollo local. Un mercado profesional en el que debemos destacar dos elementos de interés. El primero, que se trata de un mercado de trabajo estructurado en torno a trayectorias profesionales compuestas de dos etapas no totalmente separadas e independientes. Una etapa inicial basada en una formación de carácter universitario (grado o licenciatura en ámbitos académicos diversos, como por ejemplo Economía, Administración y Dirección de Empresas, Relaciones Laborales y Recursos Humanos, Geografía, Sociología, Derecho), que se completa con estudios frecuentemente de postgrado en el ámbito del desarrollo local o de la intervención en el mercado de trabajo. Esta se completa con una segunda etapa consistente en una secuencia de empleos (acompañados de ciertos periodos en desempleo) en el ámbito profesional que nos ocupa. Si bien esta secuencia de empleos no se circunscribe a las comarcas de origen de las y los técnicos, el arraigo derivado de la socialización primaria, acompañado del tejido de relaciones personales derivadas de la misma, acostumbra a tener un papel determinante, de modo que tras los primeros empleos las personas (una parte importante de las mismas) acaban acercándose a sus respectivos territorios

Un elemento fundamental de estas trayectorias, que a su vez contribuirá a engrasar las relaciones entre profesionales del desarrollo local dentro y fuera de la comarca son los estudios especializados en desarrollo local a los que hemos hecho mención más arriba, prestados por las universidades públicas valencianas y en ciertos periodos de tiempo subvencionados. En esta misma línea, el papel de ADLYPSE (asociación de profesionales del desarrollo local en el País Valenciano, en algún tiempo integrada en FEPRODEL a nivel estatal) y de las Jornadas sobre Desarrollo Local de la Comunitat Valenciana (desarrolladas por el Grup d'Investigació en Desenvolupament Territorial de la Universitat de València GRIDET) que en 2023 celebrarán su 14 edición, son elementos vertebradores importantes de este mercado profesional de trabajo, al tiempo que propician relaciones intra y supra comarcales.

5. Interacción entre actores a nivel autonómico con incidencia en la dinámica de los Pactos Territoriales por el Empleo

En la parte inicial de este texto hemos sostenido que el nacimiento y la dinámica de los pactos territoriales son el resultado de la articulación entre dos fuerzas. De un lado, las iniciativas y los proyectos surgidos desde el territorio, a las que hemos prestado una cierta atención en el apartado 4. De otra, el papel facilitador y de acompañamiento en unos momentos, restrictivo en ciertas etapas, pero impulsor en otras fases, de la actividad de los actores implicados en estos pactos territoriales a nivel supraterritorial, principalmente las estructuras autonómicas de los actores sociales a nivel autonómico (regional) y de manera especial la propia administración autonómica. Los fondos estructurales de la Unión Europea, el papel de Llabora (el servicio autonómico de empleo), los estudios de especialización universitaria dirigidos a las y los profesionales del desarrollo local desarrollados por algunas universidades públicas del País Valenciano, el papel de las asociaciones de estas figuras profesionales o las jornadas de desarrollo local, son algunos de los elementos que han ido apareciendo en el discurso y que cabría ubicar en este plano supraterritorial.

Ahora bien, en este último apartado queremos añadir a este listado, aunque sea brevemente, otros dos elementos esenciales para comprender el protagonismo adquirido por las CP y por las CE en el campo que estamos analizando. De un lado, desde época temprana, tiene lugar la conformación de la red PACTEM CV, consistente en la autoorganización de los pactos territoriales a nivel autonómico con el fin de compartir experiencias y en cierto modo relacionarse con la administración autonómica, con vocación de intervenir en este ámbito. De

otro, cabe remarcar también el protagonismo de la concertación social a escala autonómica como elemento impulsor de estos pactos.

A su vez, junto a los dos elementos anteriores, no podemos pasar por alto el papel determinante de Labora en la etapa más reciente, desde 2016, con el impulso a los acuerdos territoriales por el empleo, pero también con los convenios de colaboración con algunas universidades públicas de cara a asesorar desde el mundo académico el entramado territorial y autonómico que sostiene los pactos territoriales. Un compromiso que ha recibido un nuevo empuje en 2023, al que hemos hecho mención brevemente más arriba (la creación de una red de pactos territoriales por parte de Labora, el avance hacia unas políticas más integrales, la creación de una Comisión de Seguimiento de los Pactos Territoriales -un nuevo espacio de encuentro entre actores- y la constitución de un Registro de Pactos Territoriales.

6. Conclusiones y recomendaciones para una adecuada territorialización de las políticas públicas a partir de la experiencia de los Pactos Territoriales por el Empleo

El análisis de los Pactos Territoriales por el Empleo, la experiencia a la que hemos dedicado atención en este trabajo, ha permitido identificar los beneficios de la participación e interacción entre actores diversos en el desarrollo de las políticas de carácter socioeconómico a nivel subregional, algo que no es ajeno a la constitución de estructuras y canales formales e informales a través de los que se canaliza y concreta dicha participación. Y esto es algo que tiene lugar tanto en un plano más político como en la vertiente más estrictamente técnica. Si bien no hemos ahondado en dichos beneficios, estos resultan evidentes no solo en la calidad y el ajuste a las peculiaridades territoriales de las políticas diseñadas e instrumentadas, sino también en la capacidad territorial para perpetuar estas intervenciones, así como para dotarlas de un carácter estratégico y en cierto modo también innovador.

Como ha quedado reflejado a lo largo de esta ponencia, la dinámica de los pactos territoriales es el resultado de la acción conjunta de unos procesos desde el territorio junto a la acción desarrollada a nivel autonómico. La experiencia vivida por los pactos territoriales en el País Valenciano es clarificadora acerca del papel relevante jugado por este último factor, responsable tanto de la paralización y retroceso en la primera mitad de los años 10, como del impulso que se ha dado a lo largo de los últimos siete años. El fortalecimiento de redes diversas instrumentado en esta última etapa (a partir de 2016), así como de los espacios de interacción entre actores, contribuye a fortalecer las CP y su interacción con las CE, redundando en un apoyo decisivo a los procesos gestados en los territorios. A su vez, en sentido inverso, este fortalecimiento no hubiera sido posible sin el soporte de las CP que se habrían ido urdiendo en el territorio y que han permitido el desarrollo de una nueva interacción entre CP y CE, así como el desarrollo en complejidad de las propias CP existentes.

Resultan cruciales las redes y entramados de actores conformadas a un doble nivel. De un lado, el territorial, el propio de los Pactos Territoriales por el Empleo. Esto es, el ámbito significativo para los procesos socioeconómicos en general, y para los laborales en particular. De otro, el autonómico, en el que se define el marco general de la política regional y se conforma un marco institucional más o menos favorable a las políticas desarrolladas en cada uno de los territorios. Dos planos, el territorial y el autonómico que se hallan estrechamente relacionados y que se hallan atravesados por las CP y las CE articuladas en torno a las políticas socioeconómicas analizadas.

A nuestro entender, estos resultados y consideraciones no son exclusivas de las políticas de empleo analizadas en este trabajo, sino que son extensibles al conjunto de intervenciones

públicas desplegadas a escala autonómica y territorial. Y de manera muy particular a las políticas de ordenación del territorio.

7. Referencias bibliográficas

- BANYULS, J. et al. (2005): *Economia laboral i polítiques d'ocupació*, València, Publicacions Universitat de València. Cap. 7 (“Els mercats locals de treball”), pp. 191-214.
- COHENDET, P.; GRANDADAM, D.; SIMON, L.; CAPDEVILLA, I. (2014): “Epistemic communities, localization and the dynamics of knowledge creation”, *Journal of Economic Geography*, Vol. 14, N° 5, pp. 929-954.
- DOPFER, K., y POTTS, J. (2008): *The general theory of economic evolution*, Londres y Nueva York, Routledge.
- DUNLOP, C.A. (2013): “Epistemic Communities”, en M. HOWLETT; S. FRITZEN; W. XIN y E. ARARAL (Eds.): *Routledge Handbook of Public Policy*, New York, Routledge, cap. 8.
- FARINÓS, J. (coord. y ed.) y GARRIDO, J. (ed.) (2021): *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España*. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/80482/Guia-gobernanza-efectiva-territorio.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consulta: 04/08/2023).
- FARINÓS, J. (coord.) y PEIRÓ, E. (ed.) (2018): *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, València, Tirant lo Blanch.
- FINA, L. (2001): *El reto del empleo*, McGraw-Hill, Madrid. Capítulo 11 (“Las políticas de mercado de trabajo”), pp. 405-445.
- GALLEGO, J.R., y CHAVES, R. (2016): “Innovation Cooperative Systems and Structural Change. An Evolutionary Analysis of ANECOOP and Mondragón Cases”, *Journal of Business Research*, 69 (11): 4907-4911. doi:10.1016/j.jbusres.2016.04.051.
- GALLEGO, J.R. y CHAVES, R. (2020): “How to boost Clusters and regional change through cooperative social innovation”, *Economic Research-Ekonomika Istraživanja*, 33(1), 3108-3124, DOI: 10.1080/1331677X.2019.1696694.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2009): “Políticas locales participativas y desarrollo territorial. Los Pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano”, *Arxius de Ciències Socials*, n° 21, pp. 21-36.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2010): “Los Pactos Territoriales por el Empleo. Una aproximación a la compleja articulación entre actores y niveles territoriales en las políticas de desarrollo local”, en I. Antuñano; J.M. Jordán Y J.A. Tomás Carpi (eds.): *Crisis y Transformación. Ensayos en homenaje al profesor Emèrit Bono*, València, Publicacions de la Universitat de València, pp. 351-369.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2015a): “L'apprentissage local d'une politique de l'emploi en Pays Valencien (Espagne)”, *Espaces et Sociétés*, n° 160-161, pp. 85-98.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2015b): “Partenariados territoriales: Instituciones intencionales y emergentes”, en E. Bono; A. Sánchez; J.A. Tomás Carpi (eds.): *Renovación de la Política Económica y cambios sociales. Ensayos en honor de Josep Maria Jordán*, València, Tirant lo Blanch, pp. 165-175.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2015c): “La política valenciana de empleo en el territorio: de los Pactos Territoriales a los Acuerdos Territoriales de Empleo y Desarrollo Local”, en R. Calvo; J.J. Portet: *Efectos de la crisis sobre el modelo de desarrollo local: la necesidad de aprender de la crisis vivida*, Alzira, Neopatria, pp. 181-192.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2017): “La política económica territorial o la articulación institucional de diferentes actores, escalas y temporalidades institucionales”, en E. Bono; A.

- Sánchez (eds.): *Política económica frente al neoliberalismo: ensayos en homenaje a Juan Antonio Tomás Carpi*, València, Tirant lo Blanch, pp. 149-161.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2019): “El territorio como espacio de redefinición de actores, redes y escalas de gobierno. Implicaciones de política económica”, en X. Farriols, A. Gasol, V. Pich Y A. Montserrat (coords.): *Homenatge al professor i col·lega Jacint Ros Hombravella amb motiu dels seus 84 anys*, Barcelona, Societat Catalana d’Economia / Col·legi d’Economistes de Catalunya / Consejo General de Colegios de Economistas de España, pp. 174-197.
- GALLEGO, J.R., PITXER, J.V. y FARINÓS, J. (2021): “Marco general y narrativas predominantes que explican la forma en que se desarrollan los procesos: Una aproximación a la OT en España y las posibilidades de su conexión con la política del desarrollo económico regional”, en J. Farinós (dir. y ed.); E. Peiró (ed.) y E. Rando (ed.): *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de las política e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi (Thomson Reuters), pp. 45-82.
- GIBERT, F.; LOPE, A. y ROSETTI, N. (2002): “Los pactos locales por el empleo: Los casos del Vallés Occidental y de Mataró”, en I. Blanco y R. Gomà (coords.): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel, pp. 207-232.
- GUÍA DE PACTOS TERRITORIALES DE EMPLEO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, 2007. http://pactemnord.consorci.info/descargas/guia_pactos.pdf (consulta: 04/08/2023).
- LABORA: *Pla Avalem Territori* <http://www.labora.gva.es/avalem-territori> y <https://avalem-territori.es/> (consulta: 04/08/2023).
- MORGAN, K. y HENDERSON, D. (2002): “Regions as Laboratories: the Rise of Regional Experimentalism in Europe”, en M.S. Gertler y D.A. Wolfe (Eds): *Innovation and Social Learning: Institutional Adaptation in an Era of Technological Change*, Gordonsville, VA, USA, Palgrave Mcmillan, cap. 10, pp.204-226.
- PACTEM CV: *Red de pactos y acuerdos territoriales para la creación de empleo en la Comunidad Valenciana* <https://www.pactemcv.es/> (consulta: 04/08/2023).
- SABEL, C. F. (1994): “Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development”, en N.J. Smelser Y R. Swedberg (Eds): *The handbook of economic sociology*, Princeton, Princeton University Press, cap. 6, pp. 137-165.
- WENGER, E. (2001): *Comunidades de práctica*, Barcelona, Paidós.

Aprendizaje colectivo y comunidades de práctica para el cambio en la ordenación del territorio. Propuesta teórico-metodológica

Juan Ramón Gallego Bono¹

Resumen

La ponencia desarrolla un marco conceptual basado en los enfoques evolucionista de la innovación y de la proximidad que trata de mostrar cómo una relación estrecha entre las comunidades de práctica y epistémicas concernidas contribuye al diseño e implementación de una ordenación del territorio (OT) más participativa, más estratégica y más integral. Utilizando un enfoque de democracia experimentalista se esboza un sistema de aprendizaje y organización del trabajo coherente con este tipo de OT.

Abstract

The paper develops a conceptual framework based on the evolutionary approaches of innovation and proximity that tries to show how a close relationship between the concerned communities of practice and epistemic communities contributes to the design and implementation of a more participatory, more strategic and more holistic spatial planning (SP). Using an experimentalist democracy approach, a system of learning and work organisation consistent with this type of SP is outlined.

Palabras clave

Ordenación del territorio, enfoques evolucionista y de la proximidad, comunidades de práctica, aprendizaje por monitoreo.

Keywords

Spatial planning, evolutionary and proximity approaches, communities of practice, learning by monitoring.

1. Introducción

En el marco del proyecto sobre Gobernanza efectiva del territorio Gobefter III - Propuesta de diseño institucional y comunitario para una ordenación del territorio integral en la transición hacia una economía sostenible, dirigido por el profesor Joaquín Farinós, se recogen tres objetivos generales más uno adicional de carácter transversal. El tercero de los objetivos (“Diseño de un sistema de aprendizaje colectivo en materia de Ordenación del Territorio - OT-, basado en Comunidades de Práctica -CP-, que propicie la cooperación y la flexibilidad”) conforma una línea de trabajo en la que se inscribe la presente ponencia, conforme a las motivaciones, planteamiento y objetivos que se explican a continuación.

¹ Departament d’Economia Aplicada. Universitat de Valencia, Juan.R.Gallego@uv.es.

En los últimos años se ha evidenciado en el caso de España que los instrumentos de OT involucran a un conjunto de actores heterogéneos que participan en diferentes momentos del proceso y cuyos intereses y comportamientos resultan en no pocas ocasiones conflictivos (Farinós y Garrido, 2021). La falta de cooperación suficiente entre estos actores dificulta el logro de instrumentos de OT que sean más participativos (Latasa y Lloret, 2022), la consecución de una OT con una orientación más estratégica (Farinós y Olcina, 2022) y dotada de un carácter más holístico e integral, en el sentido de que integre las dimensiones económica, social, ambiental e institucional (Farinós y Garrido, 2021; Gallego, Pitxer y Farinós, 2021).

Esta situación comporta y refleja el “distanciamiento entre plan y territorio”, es decir, con frecuencia los planes territoriales y de OT no tienen suficientemente en cuenta la dinámica espacial y territorial efectivamente existente y sobre la que se pretende incidir (Valenzuela et al, 2012). Para hacer frente a esta situación se plantea por parte de estos últimos autores la utilización de una información territorial proactiva, la incorporación sistemática de sistemas de evaluación y el uso de escenarios para hacer frente a la incertidumbre y dotar de un carácter estratégico al plan (Valenzuela et al, 2012).

Ahora bien, existe un aspecto al que se le ha prestado poca atención hasta la actualidad a la hora de enfrentar los retos que supone esta heterogeneidad de actores y conseguir la necesaria cooperación entre los mismos (y reducir la distancia entre plan y territorio), y que tiene un carácter transversal respecto a las tres líneas de actuación propuestas por Valenzuela et al (2012). Es el relativo al tipo de conocimiento en posesión de los diferentes actores concernidos en la OT, a las relaciones entre actores y tipos de conocimiento y el sistema de aprendizaje colectivo y de organización y división del trabajo asociada a diferentes configuraciones de actores y formas de conocimiento. De ahí la importancia de estudiar, en el Gobefter III y en esta ponencia, las comunidades de práctica y las comunidades epistémicas involucradas en la OT, las relaciones entre ellas y su influencia en el sistema de aprendizaje colectivo en la OT.

La idea fundamental que sostenemos es que, en el ámbito de los principales instrumentos de OT y del urbanismo, la integración de los actores participantes en los mismos en comunidades de práctica (CP) y en comunidades epistémicas (CE) puede favorecer la difusión de la información, del conocimiento y de las innovaciones dentro y entre las mismas, pero también puede fragmentar dicho conocimiento (Gallego, 2016) y los instrumentos de la OT y del urbanismo. Desde esta perspectiva, la fertilización cruzada entre CP y CE constituye una fuente de creatividad y de amplificación del alcance de la planificación; y a nuestro juicio es un aspecto clave para reconocer las experiencias más innovadoras y creativas de OT. Y, de forma simétrica, la fragmentación entre CP y CE es un importante factor explicativo de los problemas que afectan a muchas experiencias de OT.

Una segunda idea fundamental es que la naturaleza de las relaciones dentro y entre CP y CE, y la riqueza relativa de las mismas, va a condicionar de forma muy considerable la organización y la dinámica de funcionamiento de los instrumentos de OT y del urbanismo. Si se asume esta perspectiva, y dando un paso más en esta lógica, se tratará también de mostrar las consecuencias para la OT de caminar hacia una organización institucional mucho más flexible, tanto de a) las tareas que desarrollan los diferentes actores involucrados en la OT como b) del aprendizaje colectivo que se establece entre dichos actores.

Para tratar de mostrar la pertinencia de estas dos ideas-fuerza se esboza en la siguiente sección un marco conceptual evolucionista y basado también en el enfoque de la proximidad, en el marco de la OT. Sobre esta base, en la sección tercera se presentará una propuesta de sistema de aprendizaje colectivo que comporta una nueva forma de organización del trabajo que favorece la cooperación entre actores. Unas breves conclusiones cerrarán el artículo.

2. Las comunidades de práctica como vehículo del aprendizaje colectivo, pero también de la fragmentación del conocimiento en la OT

2.1 *La proximidad como fundamento de la confianza y la cooperación*

Los instrumentos de la OT y del urbanismo implican a actores heterogéneos, en términos de conocimiento, objetivos e intereses. Además, la capacidad de los diferentes actores para hacer valer su conocimiento, perspectivas, objetivos e intereses, dependerán de forma crítica de su capacidad de acción colectiva, de sus recursos de poder y de la existencia de una narrativa dominante más o menos favorable a los mismos (Castells et al, 2017; Tomás Carpi y Sánchez, 2017; Hassink et al 2019; Gallego, Pitxer y Farinós, 2021).

Ahora bien, aun dentro de un estado dado de las relaciones de poder, la cooperación de estos actores heterogéneos para intercambiar e integrar el conocimiento del que disponen cada uno de ellos es esencial para que la planificación territorial pueda abordar los problemas con una perspectiva estratégica e integral. Además, la cooperación entre actores también es importante para que exista una perspectiva participativa en los procesos de OT (Valenzuela et al, 2012; Gallego, Pitxer y Farinós, 2021).

En este sentido, suele considerarse que la cooperación entre actores depende de forma crítica de la existencia de confianza entre los mismos. Y para que haya intercambio de conocimiento ha de haber confianza entre actores (Grossetti y Bès, 2001). Esta confianza se ve favorecida por la existencia de una proximidad geográfica (en términos de distancia-tiempo) entre actores porque puede favorecer la interacción y la cooperación entre actores (Torre y Sallez, 2005; Maillat y Kébir, 1999, Cao et al, 2019). Ahora bien, la proximidad geográfica no es ni una condición suficiente ni necesaria para que se genere una proximidad relacional entre actores porque actores próximos físicamente pueden estar muy distantes y actores muy distantes geográficamente pueden estar muy unidos (Torre y Rallet, 2005; Torre y Gallaud, 2022). Más importante, pues, que esta proximidad geográfica es la existencia de una proximidad organizada, ya sea en términos organizacionales (pertenencia al mismo tipo de organización -tales como empresa, etc.) o institucionales (compartir los mismos valores, cultura, etc.) (Torre y Sallez, 2005). La requiere pues que haya espacios (cognitivos, organizativos, culturales e institucionales) de proximidad entre actores (Boschma, 2005; Torre y Gallaud, 2022).

2.2 *Las comunidades de práctica: fundamento de un aprendizaje colectivo basado (en principio) en una proximidad cognitiva*

Un tipo de organización que puede combinar tanto la existencia de una lógica organizacional como de una lógica institucional entre los miembros pertenecientes a la misma, y que tan pronto puede operar en un determinado territorio como trascender al mismo, es la comunidad de práctica.

Las comunidades de práctica (CP) reúnen a personas que desempeñan tareas similares en la misma organización o en organizaciones diferentes, lo que les lleva a compartir determinadas prácticas y a desarrollar un cierto sentido de pertenencia a un colectivo (Wenger, 2001; Li et al, 2009; Vincent et al, 2018). Por su parte, las comunidades epistémicas (CE) son CP orientadas al desarrollo científico-cultural siguiendo determinadas perspectivas o enfoques (Knorr-Cetina, 1999; Dunlop, 2013; Cohendet et al, 2014, Cao et al, 2019). Estas CP y CE proporcionan según los casos diversos grados de proximidad cognitiva, organizativa, cultural e institucional, y eventualmente también proximidad geográfica. La proximidad cognitiva, esto

es, la existencia de un conocimiento y de unas prácticas compartidas constituye un elemento central y un denominador común de todos los miembros de una CP. Pero la proximidad cognitiva constituye un sustrato básico de las personas que integran una CP o una CE. Sostenemos que esta proximidad cognitiva puede enriquecerse con otros vectores o capas adicionales de proximidad conduciendo eventualmente a la generación de relaciones entre actores más ricas, complejas, cooperativas y flexibles. Vamos a verlo a continuación.

En sus investigaciones sobre el proceso de desarrollo de una planificación espacial a nivel de la Unión Europea, Faludi considera que las relaciones entre los planificadores expertos de los diferentes países de la UE se ven favorecidas por la proximidad cognitiva existente entre los mismos (Faludi, 1997, 2002). La proximidad cognitiva define un denominador común entre las diferentes CP y las CE, aunque existan muchas diferencias entre ellas en lo relativo al tipo de conocimiento que ostentan (formalizado, tácito, etc.).

La existencia de diferencias entre actores en términos de tipo de conocimiento y de enfoques en cuanto a la forma de abordar los problemas y las políticas que se consideran más apropiadas puede provocar un problema de distancia cognitiva entre los actores (Nootboom, 2009). Esta distancia cognitiva puede dificultar la comunicación entre CP y CE, pero también puede resultar potencialmente enriquecedora al ser una fuente de variedad en el sistema de relaciones, lo que puede estimular las innovaciones. Al mismo tiempo, la distancia cognitiva entre actores dotados de tipos de conocimiento diferentes hace que adquieran gran importancia los mecanismos de interface, tales como los actores intermediarios o el logro de una combinación “óptima” entre una cierta distancia cognitiva que favorezca la innovación, pero no demasiada para no dificultarla en exceso.

Desde esta perspectiva, la fertilización cruzada entre CP y CE constituye una fuente de creatividad y de amplificación del alcance de la planificación porque supone una innovación social en la medida que comporta un cambio en la naturaleza de las relaciones entre actores (Latasa y Lloret, 2022; Gallego y Chaves, 2020). Pero esta fertilización cruzada está lejos de ser automática porque una de las razones de ser de las CP y CE es que los actores tienden a relacionarse de forma selectiva con otros actores (Gallego, 2016) lo que fragmenta las relaciones y el conocimiento. Un problema que se agudiza con la organización colectiva formalizada de las CP y CE, para reforzar el sentido de pertenencia de sus miembros y su capacidad de hacer lobby frente a la administración pública (Belussi y Sedita, 2012; Gallego, 2016).

La problemática que plantea esta fragmentación encuentra una forma de superación vía proyectos innovadores que supongan generar una nueva perspectiva para enfrentar determinados problemas vía la combinación inédita de conocimientos y perspectivas (Swan et al, 2002; Gallego, 2016; Vincent et al, 2018), con la inclusión de la academia y de actores en posesión de conocimientos prácticos y políticos. Esto es lo que podríamos llamar una *solución cognitiva* a las diferencias existentes entre CP y CE. Pero la naturaleza y relaciones entre CP y CE no responden a una cuestión puramente cognitiva.

2.3 *La necesidad de comunidades de práctica basadas en una proximidad institucional-cultural amplia en la OT*

En efecto, un elemento esencial para comprender la importancia integradora de las CP y las CE, es que lo que aproxima/separa a los miembros de las mismas son aspectos más amplios que los estrictamente cognitivos. Por ejemplo, como hemos destacado más arriba, Faludi (1997, 2002, 2018) se refiere a la comunidad epistémica de los expertos en planificación de diferentes países de la Unión Europea que han participado en diversas iniciativas, como un grupo unido por una proximidad cognitiva. Pero Faludi (2002) expresa una gran confianza en

la capacidad de este colectivo experto para apoyar una política europea de OT. Faludi está suponiendo, pues, cuanto menos implícitamente, que existe entre estos expertos una proximidad institucional asociada a que comparten una visión del mundo y un enfoque favorable a la integración europea y a la conveniencia de una planificación espacial europea dentro de esta integración. Esta proximidad institucional amplia, apoyada en una cultura y unos valores compartidos, y en la que también planea el sentido de pertenencia a un espacio europeo, refuerza la proximidad institucional cognitiva.

Ampliando este argumento, esta proximidad institucional-cultural puede operar en un territorio geográficamente más restringido (región o espacio subregional). Cabe entender a este territorio como espacio socialmente construido por los actores a través de la interacción (Gallego y Pitxer, 2018). Desde esta perspectiva, el hecho de que los actores que participan en los instrumentos de OT compartan un fuerte sentido de pertenencia a este territorio genera un espacio potencial de proximidad institucional amplia entre actores no solo pertenecientes a una misma CP o CE (aunque trabajen en organizaciones diferentes, incluso competidoras) sino también entre actores que operan en CP y CE distintas. Esta proximidad ofrece referentes institucionales y culturales compartidos del territorio lo que permite soslayar y difuminar la distancia cognitiva entre CP y CE. Desde esta óptica, resulta esencial la trama previa de relaciones socio-políticas (capital social) y de relaciones socio-económicas (capital relacional) que atesoran los actores (Gallego y Nácher, 2003). Esta trama ofrece una *solución territorial* a las diferencias existentes entre CP y CE.

Un efecto similar en términos de la capacidad para establecer una dinámica fluida entre CP y CE es la que procede de compartir una misma narrativa y/o una serie de objetivos básicos atribuidos a los instrumentos de OT o de planificación socio-económica territorial (Gallego, Pitxer y Farinós, 2021). Lo importante en este mecanismo de proximidad institucional-cultural es que puede operar entre actores distantes, como ocurría con el ejemplo que hemos visto de los planificadores nacionales que operan en pro de una OT a escala de la UE. Pero lo que aporta esta proximidad territorial restringida es que los actores interaccionan simultáneamente en varios registros (Crevoisier, 1996).

2.4 *Aprendizaje interactivo y OT estratégica, integral y participativa*

En los apartados anteriores hemos analizado la importancia de las CP y de las CE en la generación y difusión del conocimiento y las relaciones entre actores. Y hemos fundamentado estas CP y CE en las diferentes formas de proximidad, con un énfasis especial en la importancia del territorio como vector potencialmente clave en la articulación de diferentes CP y CE.

En este apartado vamos a tratar de conceptualizar: a) cómo una mayor fluidez en las relaciones entre las CP y CE puede favorecer una planificación estratégica, integral y participativa, y, a la inversa, b) cómo una orientación más estratégica, más integral y más participativa de la planificación también puede contribuir a generar una mayor proximidad entre diferentes CP y CE.

Al enfatizar los diferentes tipos y ámbitos del conocimiento asociados a distintas CP y CE, nuestro punto de partida podría ser la asunción de la idea de Bruno Latour de que “nunca fuimos modernos”. Esto quiere decir que de la misma manera que no es posible establecer una separación tajante entre la naturaleza y la cultura, que sería el pretendido logro de la modernidad, hay que superar cualquier pretensión de reducción de la OT y la planificación a un ejercicio de expertos superando un enfoque fragmentario de los procesos de toma de decisiones y dando entrada a los diferentes actores y tipos de conocimiento que deben entrar en la planificación territorial. Algo también crucial para que los planes tengan capacidad para

adaptarse a una realidad cambiante. Esto nos conduce a la cuestión de una orientación más participativa de la OT y otros instrumentos de planificación socioeconómica.

Digamos de entrada que frente a la OT que prima en otros países basada en la información y evidencias existentes sobre el territorio, “la intensa vinculación normativa de la OT en España, desde su consolidación en las distintas comunidades autónomas, ha contribuido a un uso más tecnocrático de esta información restringida normalmente a redactores y agentes próximos a la decisión, delimitada por los requerimientos normativos y burocráticos, difícilmente enriquecida por la experiencia de los actores partícipes del territorio sobre el que se opera” (Valenzuela et al, 2012: 72; Farinós et al, 2021).

Desde esta perspectiva, resulta de gran relevancia contar en los procesos de OT con una amplia base de CP (y en parte de CE) formadas por promotores, consultoras, técnicos de las administraciones públicas, actores y entidades locales, etc. En este sentido, no cabe duda que la existencia en un determinado territorio de un número plural de CP y CE susceptibles de ser vinculadas a (y enroladas en) la OT puede contribuir a su incorporación efectiva en estos procesos, si existe la voluntad política necesaria y/o una narrativa que apoye esta inclusión. Cobra a este respecto una particular importancia la relación que se establece entre promotores, consultoras y técnicos de administraciones públicas, de un lado, y actores locales en posesión de un conocimiento más práctico, de otro. Esta relación va a ser esencial, no solo para que la OT sea más participativa, sino también para que sea más estratégica y más integral, esto es, para que los instrumentos de OT mejoren en su triple dimensión participativa, estratégica e integral. Por ejemplo, la capacidad para incorporar el conocimiento práctico de los actores locales puede ser vital para conectar los objetivos de la OT con otras políticas y para incorporar un tipo de conocimiento tácito y experiencial sobre las implicaciones de los instrumentos de OT, importante para la propia cooperación y el intercambio de conocimientos entre las propias CP de profesionales y expertos (Natarajan, 2017). La incorporación de este conocimiento práctico podría ser vital para la resolución de conflictos entre los actores participantes en la planificación (Stepanova y Saldert, 2022), y va a exigir de una conversación de base amplia. Es decir, requiere evolucionar hacia formas de proximidad que aglutinen a todo tipo de actores y formas de conocimiento (Rutten, 2017), cimentada en una proximidad institucional-cultural de base amplia. Todo ello va a contribuir al tipo de OT objetivo en la triple dirección apuntada.

Si la existencia de CP y CE diversas y con relaciones fluidas entre sí favorece una OT y una planificación socio-económica participativa, el impulso político y técnico de la participación va a propiciar el encuentro y la interacción entre actores y CP y CE diferentes y con ello la generación de relaciones más complejas y fluidas entre dichas comunidades.

Según nuestra hipótesis, el carácter orientativo del enfoque de la planificación estratégica (frente al carácter obligatorio de la planificación normativa) (Farinós y Olcina, 2022) va a propiciar la cooperación y el intercambio continuo de conocimientos entre actores y CP y CE para el logro de los objetivos, propiciando una organización del trabajo en red y el aprendizaje por monitoreo (Gallego y Pitxer, 2019). También hay que destacar que el establecimiento de posibles escenarios es muy importante para la planificación estratégica, y ayuda a reforzar la interacción entre un enfoque participativo y un enfoque estratégico de la OT y la planificación territorial (Valenzuela et al, 2012). El enfoque estratégico favorece la puesta en común de los actores y CP y CE existentes, así como la incorporación de nuevos actores y CP y CE importantes para el logro de los objetivos perseguidos. Así, contar en un territorio con una densa trama de actores y de CP y CE con relaciones reticulares cruzadas favorece la conformación de amplios proyectos colectivos que impriman una orientación estratégica a la OT y otros instrumentos de planificación territorial.

También suponemos que una planificación estratégica va a propiciar la combinación entre las formas de conocimiento y las formas de acción (Farinós y Olcina, 2022) o, en otros términos, va a propiciar la participación y el empoderamiento de los actores locales y de la sociedad civil, lo que favorece un mejor conocimiento del espacio-territorio, la relación del espacio-territorio con la política y la vinculación de los objetivos de la planificación territorial (spatial planning) con otras políticas (Natarajan, 2017). También hay que destacar el mayor acercamiento entre plan y territorio que propicia un enfoque territorial de la OT (Valenzuela et al, 2012).

Tanto el carácter estratégico de la planificación territorial como la participación de los actores ciudadanos junto a los expertos y técnicos (Natarajan, 2017; Farinós y Olcina, 2022) van a favorecer la integración de las dimensiones económica, territorial, social y ambiental de la OT. También resulta lógico esperar que los procesos novedosos de replanteamiento de la composición y funcionamiento de los órganos colegiados de coordinación (Farinós et al, 2020) favorezcan (y/o se apoyen en) una recomposición de las CP y de las CE.

El desarrollo de formas participativas de despliegue de los instrumentos de la OT puede ser considerado como un proceso de innovación social (Latasa y Lloret, 2022). Pero resulta útil verlo desde la doble perspectiva que presentan las innovaciones sociales (Moulaert et al, 2013.). De un lado, se trata de nuevas formas de dar respuesta a necesidades no cubiertas. Estas nuevas necesidades podrían ir desde una planificación más estratégica, y que suponga un reajuste continuo del contenido y de los actores concernidos por la planificación económico-territorial, lo que solo es posible con una amplia participación, a una planificación más holístico-integral que permita conciliar diferentes tipos de objetivos y de políticas sectoriales y territoriales. De otro lado, y esto es lo más genuino de la innovación social, ésta supone una nueva relación entre actores, lo que implica un cambio en el paradigma relacional (Gallego y Chaves, 2020). Y es precisamente esta nueva relación entre actores la que constituye el basamento de una OT más estratégica y participativa.

Desde esta perspectiva, lo que comporta un cambio radical es el estímulo a una ciudadanía activa con capacidad de iniciativa conforme a un enfoque bottom-up o de abajo-arriba (Latasa y Lloret, 2022). Y es a través de este proceso participativo y activo de la ciudadanía como se puede producir un proceso de aprovechamiento del capital social de los actores locales (Latasa y Lloret, 2022) pero también, como hemos visto antes, de nuevas formas de proximidad entre los actores locales y los decisores, planificadores, técnicos y personas expertas en general más basadas en la proximidad institucional territorial. El desarrollo de estas formas de proximidad y de confianza entre estos dos tipos de actores es esencial para que tenga lugar la combinación entre el conocimiento experto y abstracto en posesión de los planificadores y técnicos, de un lado, y el conocimiento concreto y práctico de los ciudadanos y actores locales, de otro (Natarajan, 2017). Y, como se avanzaba más arriba, se considera que es a través de este conocimiento práctico como los planificadores aprenden a resolver determinados problemas, a conocer las implicaciones de diferentes políticas, y a entender cómo se conecta la planificación territorial con otras políticas (Natarajan, 2017), además de mejorar las dimensiones económica, territorial, social y ambiental de la planificación económico-territorial.

Para que los procesos participativos sean efectivos es necesario que la ciudadanía en general conozca mínimamente los procesos de la OT y el urbanismo, lo que exige a su vez que los procesos participativos sean procesos formativos (Latasa y Lloret, 2022). Ahora bien, estos procesos formativos deberían superar la idea de que algunas formas de conocimiento son más importantes que otras, de modo que deberían ser biunívocos. La ciudadanía no domina el lenguaje y los modelos de planificación, y por tanto necesita formación en este ámbito. Pero los expertos necesitan cuanto menos interactuar con los “legos” para poder desarrollar la capacidad de absorción del conocimiento práctico de la ciudadanía no experta.

Esta última consideración nos ayuda a situar la aportación de esta investigación con respecto a otros trabajos previos. Así, por ejemplo, Valenzuela et al, 2012 han destacado la importancia de contar con observatorios territoriales y urbanísticos, así como el “uso de la información como instrumento de participación, canalizando nuevas formas de gobernanza territorial, consecuencia de dotar a los distintos agentes de una información del territorio transversal, multiescalar, interadministrativa, capaz de generar mesas de debate y grupos de trabajo que enriquezcan la adopción de decisiones en la ordenación del territorio” (Valenzuela et al, 2012:p.74). Nosotros no ponemos tanto el énfasis en la existencia de información sobre el territorio que no llega a todos los actores concernidos por el plan, como en el hecho de que hay actores sin cuya participación y concurso este plan no dará cuanta de forma realista de la realidad y dinámica territoriales porque le faltará incorporar la información y el conocimiento de una parte de los actores protagonistas, especialmente en posesión de un conocimiento práctico.

Sin embargo, la importante dimensión implícita y tácita del conocimiento práctico (Natarajan, 2017) hace que la transferencia y absorción de este conocimiento sea muy difícil en ausencia de mecanismos de traducción, interacción estrecha y confianza. Desde esta perspectiva, los procesos y actores intermediarios no hay que buscarlos únicamente en las mejoras comunicativas entre diferentes CP y CE, sino también en la capacidad para establecer mecanismos de comunicación entre las comunidades especializadas y otros actores de la comunidad con conocimientos esencialmente prácticos. En este punto la proximidad institucional territorial puede proporcionar estos mecanismos de intermediación encarnados en algunos actores y entidades.

Por otra parte, la formación de la ciudadanía en los procesos y el lenguaje oscuro de la planificación ayuda a reducir la desconfianza que suscita en la ciudadanía no avezada este conocimiento extraño (Natarajan, 2017).

Toda la discusión que venimos de realizar relativa a las relaciones entre CP y CE, de un lado, y la planificación estratégica, integral y participativa, de otro, conduce a situar a la naturaleza de las relaciones entre actores diferentes como piedra de toque de la propia naturaleza de la articulación entre CP y CE y planificación territorial. Y la naturaleza de esta relación entre actores desde la perspectiva del conocimiento depende crucialmente de la actitud de los actores para cooperar en el intercambio de conocimiento e incluso para redefinir sus roles de cara al logro de un objetivo colectivo compartido.

En este sentido, el abordaje de las políticas de OT con una cierta dosis de experimentación (y, por consiguiente, de actitud flexible en la atribución de funciones y tareas y en la relación entre actores) podría ayudar considerablemente al diseño institucional de un sistema de aprendizaje colectivo de carácter cooperativo (Sabel y Simon, 2017). Un proceso que también se podría ver favorecido por la existencia de fenómenos de liderazgo y la aparición de actores intermediarios con capacidad de interface entre CP o incluso de promoción de nuevas CP a través de la mezcla de algunas de las existentes, por ejemplo, inspiradas por un nuevo enfoque científico-técnico y político sobre OT que suponga la combinación de formas de comunidades y formas de conocimiento hasta el momento esencialmente separadas.

3. Un sistema de aprendizaje colectivo para una OT integral, estratégica y participativa

En la sección anterior hemos intentado esbozar un marco conceptual para tratar de dar cuenta de cómo la naturaleza, relaciones y dinámica de las CP y de las CE puede condicionar de una manera decisiva la propia dinámica de la OT y otros instrumentos de planificación

territorial. Se ha avanzado la idea de que cabe esperar que los procesos de OT, de urbanismo y de planificación territorial en general que presentan una mayor diversidad de actores y CP y CE participantes y/o una mayor fluidez en el intercambio de información entre los mismos, sean los que muestren una mayor integración en los procesos de toma de decisiones de las dimensiones económica, territorial, ambiental y social de la OT, así como un carácter más estratégico.

En esta sección trataremos de ir un paso más allá y proponer cuáles podrían ser los contornos básicos de un sistema de aprendizaje y de organización del trabajo que favoreciese la cooperación entre actores; una cooperación que se considera necesaria para una OT y planificación territorial integral, estratégica y participativa. Es decir, se trata de definir los contornos básicos de un modelo de aprendizaje y de división del trabajo para la OT y la planificación territorial basado en un marco caracterizado por una elevada diversidad de actores y CP y CE participantes y/o una elevada fluidez en el intercambio de información entre los mismos, Todo ello movilizándolo y ampliando el marco de análisis de las CP y CE desarrollado más arriba para integrar algunos enfoques sobre el aprendizaje colectivo precisamente en un contexto caracterizado por la presencia de grupos diversos de actores y con relaciones fluidas entre ellos.

Para avanzar hacia el establecimiento de formas más intensas de cooperación entre actores y CP en el marco de la OT y la planificación territorial, se impone un cambio en el sistema de aprendizaje y en la organización del trabajo entre los actores que participan en la conformación y despliegue de la OT. Ciertamente, el proceso de intercambio y el ejercicio de compartir diferentes tipos de información y de conocimiento entre actores distintos es una condición muy importante para avanzar hacia formas relativamente flexibles de organización de las tareas. En este último caso, se trataría de avanzar hacia un sistema en el que las tareas no se encuentren previamente definidas y atribuidas de forma estricta a actores concretos, sino que puedan redefinirse y reasignarse a los actores mejor posicionados para realizarlas en aras al éxito del proyecto en su conjunto. En definitiva, se trataría de dar pasos hacia la progresiva instauración de un sistema de aprendizaje por monitoreo, donde los diferentes actores participantes evalúen los resultados globales del proyecto respecto de los objetivos del mismo y reasignen roles entre actores en función de estos resultados en favor de un logro más eficiente y eficaz del objetivo del proyecto (Sabel, 1996).

Un planteamiento de esta naturaleza presupone que todos los actores comparten la misma preocupación por el resultado (éxito) final del proyecto, en este caso el instrumento de la OT o de la planificación socio-económica territorial. Es esta visión y objetivos compartidos lo que prepara a los actores para estar dispuestos a ceder en la definición de sus funciones y tareas, cuya responsabilidad asumen en beneficio de la consecución del objetivo colectivo. Progresar en este planteamiento permitiría caminar en pro de una OT más participativa, estratégica y holística, a lo que no es ajena, además de otros elementos, la actitud más favorable hacia la evaluación sistemática de las políticas que propicia este tipo de organización del trabajo entre actores. En efecto, en este marco relacional y sistema de aprendizaje, la evaluación de los actores que participan en los proyectos se basa en la contribución de cada uno de los actores al éxito del proyecto, en lugar de medirse por criterios internos a cada parcela de trabajo y cada CP o CE. Todo lo cual genera incentivos individuales para que el proyecto sea exitoso.

Naturalmente, el establecimiento de un sistema de aprendizaje de esta naturaleza reposa en la existencia de una importante dosis de confianza entre actores para hacer posible la cooperación entre los mismos. La confianza puede basarse y apoyarse en la historia y trama relacional previa de los actores. Pero la confianza también se puede propiciar estimulando el conocimiento y la interacción mutua de los diferentes actores (Sabel, 1994), fomentando el encuentro entre los mismos. Desde esta perspectiva, una política de estímulo a la interacción

de los actores diversos en pro del logro de proyectos colectivos es susceptible de generar un proceso de cooperación entre actores. Y, a su vez, este proceso de cooperación sería susceptible de generar un proceso de confianza entre los mismos (Sabel, 1994; Perez-Aleman, 2005; Gallego y Pitxer, 2009). Así, desde las comisiones de coordinación creadas en torno a algunos planes territoriales hasta los espacios de discusión que suponen los congresos y reuniones científico-profesionales, pasando por los órganos políticos plurales de gestión de los Pactos Territoriales en comarcas con un bajo sentido de pertenencia, definen instituciones formales que facilitan la interacción susceptible de propiciar la generación de confianza. En definitiva, esta forma más compleja de conceptualizar las relaciones entre confianza y cooperación otorga un papel muy importante a la política pública y a su capacidad para promover el encuentro y la interacción discursiva y deliberativa entre actores diversos para el logro de objetivos comunes. Ahora se trata de ver cómo se definen los contornos de este sistema de aprendizaje por monitoreo en el marco de la OT y la planificación territorial.

Para superar los problemas que enfrenta hoy en día la OT, en especial en materia de implementación (Farinós dir, 2021) se impone la existencia de una elevada cooperación entre los diferentes actores que participan tanto en el diseño, aprobación y gestión de los planes, como entre los diferentes actores que participan en la gestión o implementación de los mismos. No se trata únicamente de un problema de buena gobernanza o de coordinación de las diferentes actuaciones. Se trata de introducir un sistema que suponga un cambio en la organización del trabajo de los diferentes actores y en la relación entre los mismos. En definitiva, se impone un cambio en la forma de aprendizaje que predomina en la organización del trabajo de la OT.

En la actualidad puede afirmarse que predomina por lo general un sistema de coordinación entre actores basado en la división jerárquica del trabajo. Siguiendo una interpretación libre del trabajo de Sabel (1996), podemos decir que este sistema presenta tres características esenciales: 1) la asignación rígida y jerarquizada de tareas con carácter previo al proyecto y en virtud de objetivos parciales; 2) la separación entre concepción y ejecución de las tareas; 3) la responsabilización limitada de los diferentes actores a una función o parcela muy restringida dentro de todo el proceso.

Y, en coherencia con el sistema de aprendizaje por monitoreo, se trataría de avanzar hacia un sistema más descentralizado de coordinación que implica: 1) una revisión y redefinición permanente, descentralizada y experimental de las tareas para realizarlas lo mejor posible y por el actor que se revele mejor posicionado a la luz de la revisión del trabajo de todos los actores y del resultado final; 2) la integración entre concepción y ejecución de las tareas; 3) una corresponsabilización de todos los actores que participan en el proceso con el resultado final.

En suma, esta nueva forma de organización del trabajo propicia la redefinición de los roles o tareas entre actores a la luz de un aprendizaje relativamente reflexivo obtenido de la experiencia en el desarrollo del proyecto.

Para que funcione un planteamiento de esta naturaleza, los planes y proyectos deben concebirse como procesos experimentales y abiertos a la introducción de cambios a lo largo del proceso, y deben ser pensados y repensados constantemente para alcanzar resultados tangibles. Resultados tangibles de los que depende en último término el éxito de todos los actores participantes.

Además, el aprendizaje por monitoreo requiere de la creación de espacios de descentralización en la organización de los actores que se responsabilizan de una parte del plan o del proyecto. Un proceso que tiene como contrapartida el que estos actores tengan que dar cuentas de la forma en que han abordado un proyecto o parte del proyecto concreto a un responsable que opera por encima de los actores locales, y que dichos actores se sometan a la comparación con otras posibles formas de abordar las tareas y argumenten las ventajas de

la efectivamente seguida. Este planteamiento está inspirado en la idea de experimentalismo democrático de Sabel y Simon (2017).

Este sistema de aprendizaje no puede constituir un ejercicio de ingeniería social. Ha de constituir un ejercicio de construcción social plural, es decir, debe apoyarse en el camino ya recorrido por los diferentes territorios y Comunidades Autónomas en la dirección de establecer un aprendizaje por monitoreo. Se trataría pues de detectar con precisión estos avances esencialmente espontáneos, contextualizarlos territorialmente y a partir de todo ello definir una política pública realista de fomento de una OT integral basada en un aprendizaje reflexivo, colectivo y descentralizado pero con vocación de *accountability*, es decir, de justificar el camino adaptativo de la norma seguido. Lo que permite la revisión de esta norma (OT) a la luz de las exigencias adaptativas realizadas en la misma democráticamente (Sabel y Simon, 2017).

4. A modo de conclusión

Uno de los principales problemas de la política de OT en España es su marcado carácter normativo. Esto la priva de la necesaria flexibilidad que necesita cualquier marco legal en un contexto de incertidumbre que ha de ser implementado en un marco cambiante de actores heterogéneos, como ha evidenciado el enfoque de experimentalismo democrático de inspiración pragmatista (Sabel y Simon, 2017). Esta orientación normativa dificulta imprimir una orientación estratégica a la OT porque esto requiere una reinterpretación y adecuación constante de la norma. Otros dos grandes problemas de la OT en España son su carácter tecnocrático (Valenzuela et al, 2012), y la relativa facilidad con la que los objetivos territoriales se sacrifica en favor de los objetivos y las exigencias sectoriales (Farinós et al 2021).

Para contribuir a superar estos problemas esta ponencia esboza los contornos generales de un sistema de aprendizaje y una organización del trabajo entre actores implicados en la OT, que está inspirada en el enfoque político-institucional del experimentalismo democrático (Sabel y Simon, 2017). Ahora bien, estamos convencidos de que para que pueda funcionar efectivamente un sistema de aprendizaje y de organización del trabajo como el que se propone (basado en la descentralización y la *accountability*) es necesario que exista, además de un diseño institucional apropiado, una situación de relaciones densas y fluidas entre las diferentes comunidades de práctica (CP) y comunidades epistémicas(CE) en posesión de los diferentes tipos de información y de conocimiento que se van a ver concernidos en los procesos de OT y de planificación territorial. De ahí que una parte importante del artículo se haya consagrado a conceptualizar la naturaleza y relaciones de las CP y CE en base a la noción de proximidad. En este sentido, un importante resultado de la ponencia a modo de hipótesis a contrastar empíricamente es que la existencia de una proximidad de base territorial entre actores va a ser esencial para dotar de fluidez y creatividad a las relaciones entre CP y entre CP y CE, y también para conseguir una OT más participativa, estratégica e integral. Para tal fin, el sistema de aprendizaje y de organización del trabajo debería pivotar alrededor de esta proximidad territorial entre actores. Además del trabajo de elaboración teórica de esta ponencia, algunos trabajos previos de carácter empírico centrados en diversos partenariados territoriales (Gallego y Pitxer, 2019; Niang et al, 2022) también respaldarían este resultado.

5. Referencias bibliográficas

- BELUSSI, F., y SEDITA, S. R. (2012). Industrial districts as open learning systems: Combining emergent and deliberate knowledge structures. *Regional Studies*, 46(2), 165-184. doi: 10.1080/00343404.2010.497133
- BOSCHMA R.A. (2005): Proximity and innovation: a critical assessment, *Regional Studies*, 39 (1), 61-74.
- CAO, Z., DERUDDER, B. y PENG, Z. (2019). Interaction between different forms of proximity in inter-organizational scientific collaboration: The case of medical sciences research network in the Yangtze River Delta region, *Papers in Regional Science*, 98(5), 1903-1924. Doi:10.1111/pirs.12438
- CASTELLS, M. et al (2017). *Another Economy is Possible*, Cambridge (UK) and Malden (USA), Polity Press.
- COHENDET, P.; GRANDADAM, D.; SIMON, L.; CAPDEVILLA, I. (2014): “Epistemic communities, localization and the dynamics of knowledge creation”, *Journal of Economic Geography*, Vol. 14, Nº 5, pp. 929-954.
- CREVOISIER, O. (1996): “Proximity and territory versus space in regional science”, *Environment & planning / A.*, 28(9),1683-1698
- DUNLOP, C.A. (2013): “Epistemic Communities”, en Howlett, M.; Fritzen, S.; Xin, W. y Araral, E. (Eds.): *Routledge Handbook of Public Policy*, New York, Routledge, cap. 8.
- FALUDI, A. (1997): “A roving band of planners”, in A. Faludi and W. Zonneveld (Eds) *Shaping Europe: the European Spatial Development Perspective* (Special Issue), Built Environment, 23(4), pp. 281- 287
- FALUDI, A. (2002): “Positioning European Spatial Planning”, *European Planning Studies*, 10:7, 897-909, DOI: 10.1080/0965431022000013284.
- FALUDI, A. (2018): “The rise and fall from grace of European spatial planning”, en Farinós, J. (Coord.) y Farinós, J. y Peiró(Eds.): *Territorios y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del Territorio en el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.375-402.
- FARINÓS, J. (coord. y ed.) y GARRIDO, J. (ed.) (2021): *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España*. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/80482/Guia-gobernanza-efectiva-territorio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- FARINÓS, J. y OLCINA, J. (2022). Planificación Normativa y Planificación Estratégica. Rasgos y Potencialidades, en Farinós, J. y Olcina, J. (Eds.y Coords.). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.289-318.
- GALLEGO, J.R. (2016): “Fragmentación de las redes de innovación y dinámica de los sistemas territoriales de producción y de innovación en sectores tradicionales”, *Innovar*, 26(62), 23-40, DOI: 10.15 6 innovar.v26n62.5 6.
- GALLEGO, J.R. y CHAVES, R. (2020): “How to boost clusters and regional change through cooperative social innovation”, *Economic Research-Ekonomiska Istraživanja*, 33:1, 3108-3124, DOI: 10.1080/1331677X.2019.1696694.
- GALLEGO, J.R. y NÁCHER, J. (2003): Consenso y políticas de desarrollo local: Una aplicación al caso valenciano, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol.XXXV, Nº 135, 53-73.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2009): “Políticas locales participativas y desarrollo territorial. Los Pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano”, *Arxius de Ciències Socials*, nº 21, pp. 21-36.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2018). Reinterpretando el desarrollo territorial: Una nueva visión desde la Economía, en Farinós, J. (Coord.) y Farinós, J. y Peiró(Eds.): (op.cit), pp.189-231.

- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2019): “El territorio como espacio de redefinición de actores, redes y escalas de gobierno. Implicaciones de política económica”, en X. Farriols, A. Gasol, V. Pich y A. Montserrat (coords.): *Homenatge al professor i col·lega Jacint Ros Hombravella amb motiu dels seus 84 anys*, Barcelona, Societat Catalana d’Economia, pp. 174-197.
- GALLEGO, J.R.; PITXER, J.V.; FARINÓS, J. (2021): «Marco general y narrativas predominantes que explican la forma en que se desarrollan los procesos: Una aproximación a la OT en España y las posibilidades de su conexión con la política del desarrollo económico regional», en J. Farinós (dr.), J. Farinós, E. Peiró y E. Rando (eds.): *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Navarra, Thomson Reuters - Aranzadi, pp. 45-82.
- GROSSETTI, M., y BÈS, M-P. (2001). Encastrement et découplages dans les relations science-industrie. *Revue Française de Sociologie*, 42(2), 327-355
- HASSINK, R., ISAKSEN, A. & TRIPPL, M. (2019). Towards a comprehensive understanding of new regional industrial path development, *Regional Studies*, 53:11, 1636-1645, DOI: 10.1080/00343404.2019.1566704
- KNORR-CETINA, K. (1999). *Epistemic Cultures. How the sciences make knowledge*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- LATASA, I. y LLORET, P. (2022). “Técnicas de Participación Pública”, cap. 18 en Farinós, J. y Olcina, J. (Eds. y Coords.). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.553-579.
- LI, L.C., GRIMSHAW, J.M., NIELSEN, C., JUDD, M., COYTE, P.C. y GRAHAM, I.A. (2009): “Evolution of Wenger concept of community of practice”, *Implementation Science*, 4(11), 1-8. DOI: 10.1186/1748-5908-4-11
- MAILLAT, D. y KEBIR, L. (1999): “ «Learning region» et systèmes territoriaux de production”, *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, 3, 429-448.
- MOULAERT, F., MACCALLUM, D., MEHMOOD, A., & HAMDOUCH, A. (Eds.). (2013). *The international handbook on social innovation*, Chenttenham UK y Northhampton, MA, Edward Elgar.
- NATARAJAN, L. (2017): “Socio-spatial learning: A case study of community knowledge in participatory spatial planning”, *Progress in Planning*, 111, 1-23.
- NIANG, A. TORRE, A. y BOURDIN, S. (2022): “Territorial governance and actors’ coordination in a local project of anaerobic digestion. A social network analysis”, *European Planning Studies*, 30(7), 1251-1270.
- NOOTEBOOM, B. (2009). *A Cognitive Theory of the Firm*, Chenttenham, Edward Elgar.
- PEREZ-ALEMAN, P. (2005): “Cluster Formation, Institutions and Learning: The Emergence of Clusters and Development in Chile”, *Industrial and Corporate Change*, 14(4), 651-677.
- RUTTEN, R. (2017): “Beyond proximities: The socio-spatial dynamics of knowledge creation”, *Progress in Human Geography*, 41(2), 159-177.
- SABEL, C. F. (1994): “Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development”, en Smelser, N.J. y Swedberg, R. (Eds): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, pp. 137-165.
- SABEL, C.F. (1996): “El aprendizaje a través del monitoreo: Los dilemas de la política económica regional en Europa”, en OCDE (ed.): *Redes de empresas y desarrollo local. Competencia y cooperación en los sistemas productivos locales*, París, OCDE, pp. 25-57.
- SABEL, C.F. y SIMON, W.H. (2017): “Democratic Experimentalism”, En Desautels-Stein, J.. y Tomlins, C. (Ed.): *Searching for Contemporary Legal Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, Columbia Public Law Research Paper NO. 14-549, 1-26
- STEPANOVA, O. y SALDERT, H. (2022): “Knowledge use analysis as a way to understand planning conflicts. Two cases from Gothenburg, Sweden”, *Cities*, 124, 1-12.

- SWAN, J., SCARBROUGH, H., y ROBERTSON, M. (2002). The Construction of 'Communities of Practice' in the management of innovation. *Management Learning*, 33(4), 477-496. doi: 10.1177/1350507602334005.
- TOMÁS CARPI, J., Y SÁNCHEZ ANDRÉS, A. (2017). *Conflictos de mercado y de Estado en la política económica*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- TORRE, A. y RALLET, A. (2005): Proximity and localization, *Regional Studies*, 39(1), 47- 59.
- TORRE, A. y GALLAUD, D. (2022). *Handbook of Proximity Relations*, Chentelham (UK) and Northampton (USA), Edward Elgar Publishing.
- VALENZUELA, L.M., SORIA, J.A., y AGUILERA, F. (2012): "El distanciamiento entre plan y territorio. Diagnóstico conceptual y renovación instrumental", *Ciudades*, 15(1), 65-88.
- VINCENT, K.; STERYNORC, A.; WAAGSAETHER, K., y TRACY CULLA, T. (2018). "Communities of practice: One size does not fit all", *Climate Services*, 11, 72-77.
- WENGER, E. (2001). *Comunidades de práctica*, Barcelona, Paidós.

Planificación estratégica urbana integrada: el patrimonio cultural como pilar en la gobernanza territorial

Patricia García Brosa¹, Silvia Nakoura González²
y Eva Dolores Padrón Sánchez³

Resumen

El papel de las nuevas políticas públicas en materia urbanística, a través de la planificación estratégica urbana, supone un reto en el nuevo concepto de formas de planificar y gestionar el desarrollo territorial. Se plantea un enfoque metodológico orientado a que el Patrimonio Cultural, sea el eje identitario y transversal, para integrar estas nuevas políticas públicas, en el desarrollo de planes y proyectos urbanos sostenibles, resilientes y adecuados a las necesidades de la ciudadanía.

Abstract

The role of new public policies in urban matters, through strategic urban planning, represents a challenge in the new concept of ways of planning and managing territorial development. A methodological approach is proposed aimed at making Cultural Heritage the identity and transversal axis, to integrate these new public policies, in the development of sustainable, resilient and adequate urban plans and projects to the needs of citizens.

Palabras clave

Planificación Estratégica, Patrimonio Cultural, Derechos Culturales

Keywords

Strategic Planning, Cultural Heritage, Cultural Rights

1. Introducción

En el año 2021, el equipo de AOT de GESPLAN se enfrentó al reto de “Territorializar las Agendas 2030” en el Municipio de Firgas (Gran Canaria). Para ello, se propuso una novedosa estrategia en la planificación de la Agenda Urbana correspondiente, basada en una metodología holística, cimentada en el Patrimonio Cultural Municipal como principal eje identitario y transversal, atendiendo a los derechos culturales establecidos por la legislación actual.

¹ Arquitecta, Urbanista del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica de Gesplan, pgarbro@gesplan.es.

² Arquitecta, Urbanista del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica de Gesplan, snakgon@gesplan.es.

³ Arquitecta, Urbanista del Área de Planificación Territorial y Transición Ecológica de Gesplan, epadsan@gesplan.es.

A modo de preámbulo, se hace un recorrido por las diferentes Agendas 2030 que permite aterrizar en la Agenda Urbana de Fargas de manera progresiva e integrada; para terminar explicando la metodología, organización y resultados del novedoso documento.

2. Las Agendas: Naciones Unidas-ADS 2030-AUE-ACDS

2.1 Las Agendas 2030

En un contexto global, durante el año 2015, las Naciones Unidas aprobaron la nueva Agenda 2030; agenda internacional compuesta por los objetivos de la comunidad internacional que deberán desgranarse entre el periodo de 2016-2030 con el fin abordar cuestiones como la eliminación de la pobreza, el cambio climático, la educación, la igualdad o la defensa del medio ambiente.



Fuente: Agenda 2030.

Los objetivos de la comunidad internacional son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. Se trata de 17 ODS, relacionados entre sí transversalmente y que, si bien la temática principal a tratar se centra en el “*ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles*”, este objetivo se transversaliza por otros ODS al incluir diversas consideraciones relativas a la **funcionalidad urbana y ecosistémica**.

A nivel europeo, el **Pacto de Ámsterdam (2016)** dio lugar la Agenda Urbana Europea, planteada desde una perspectiva más operativa y enfocada hacia **3 objetivos concretos: la mejora de la regulación comunitaria especialmente, aquella más orientada hacia un impacto directo sobre las áreas urbanas; la búsqueda de un diseño y una gestión más sencilla y efectiva de los instrumentos de financiación de la Unión Europea y, finalmente, la promoción del intercambio de conocimiento.**

Asimismo, y en base a las temáticas que se abordan desde el ámbito europeo, otro de los instrumentos fundamentales a abordar como política palanca del cambio será el **Pacto Verde Europeo**, una hoja de ruta de la Comisión Europea para que la UE se convierta en un continente neutral para el clima en 2050.

2.2 La Agenda Urbana Española

Por su parte, la Agenda Urbana Española (AUE) se concibe como un documento estratégico, que apuesta por un **modelo urbano deseable hacia el futuro** y trata de abanderar una **nueva visión del Urbanismo**.

Se trata de un marco de referencia para las áreas urbanas, que establece un abanico de **políticas urbanas de carácter social, económico y medioambiental**, que pueden ser puestas en práctica por cualquier **municipio del entorno rural o urbano y por cualquier ciudad**, con independencia de su tamaño y, que incumbe al territorio en un conjunto de **políticas netamente urbanas de índole local y/o autonómico**.

La AUE presenta un modelo de ciudad que refleja un código de valores transformado en los **objetivos estratégicos (OE)** y las principales líneas de actuación. Cada uno de los OE engloban una serie de objetivos **específicos (Oe)** que se interrelacionan entre sí y con las propias líneas de actuación. Estos objetivos estratégicos son los siguientes:



Fuente: Agenda Urbana Española.

2.3 La Agenda Canaria

La Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible (ACDS 2030) es el documento resultante del proceso participativo de contextualización de la Agenda 2030 de la ONU en Canarias, y recoge las metas específicas del archipiélago para la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, fijadas a través del consenso entre representantes de la sociedad civil, del sector empresarial, del tercer sector, de la academia y de centros de investigación, y de las Administraciones Públicas de toda Canarias.

La ACDS 2030 supone un valor añadido frente a otras agendas regionales, pues no se limita a priorizar las metas globales establecidas por la ONU, sino que propone metas específicas - las metas canarias- que den sentido a los compromisos globales a nivel regional. Esto supone un verdadero ejercicio de localización que, junto con haber sido elaborada dando voz a todos los grupos de interés regionales, da una visión lo más próxima posible a nuestra realidad y a nuestras necesidades.

Es la estrategia de todas las personas, colectivos, organizaciones y sectores institucionales para **transformar nuestro actual modelo de desarrollo y acercarlo a los parámetros de la sostenibilidad y la resiliencia**; una guía para acometer en el decenio 2021-2030 las transiciones profundas que nos permitan hacer frente a los grandes desafíos que enfrentamos; una herramienta que está destinada a facilitar a los agentes territoriales de Canarias, tanto públicos como privados, moldear, mejorar e implementar sus planes de acción a favor del desarrollo sostenible.

Se estructura en 5 dimensiones: Personas, Planeta, Prosperidad, Gobernanza Pública y la Dimensión Cultural. Para las que se identifican los principales retos estratégicos denominados también, como Retos Región los cuales impactan sobre distintos **objetivos (ODS)** y **metas** de la propia Agenda.



Fuente: Guía de la ACDS.

Como particularidad, la ACDS consagra la importancia del patrimonio cultural y la cultura como elementos de construcción de la ciudadanía, dinamización social y aporte imprescindible para el desarrollo humano y sostenible, estableciendo la relevancia social del estudio y mantenimiento de la memoria colectiva y el patrimonio inmaterial común.

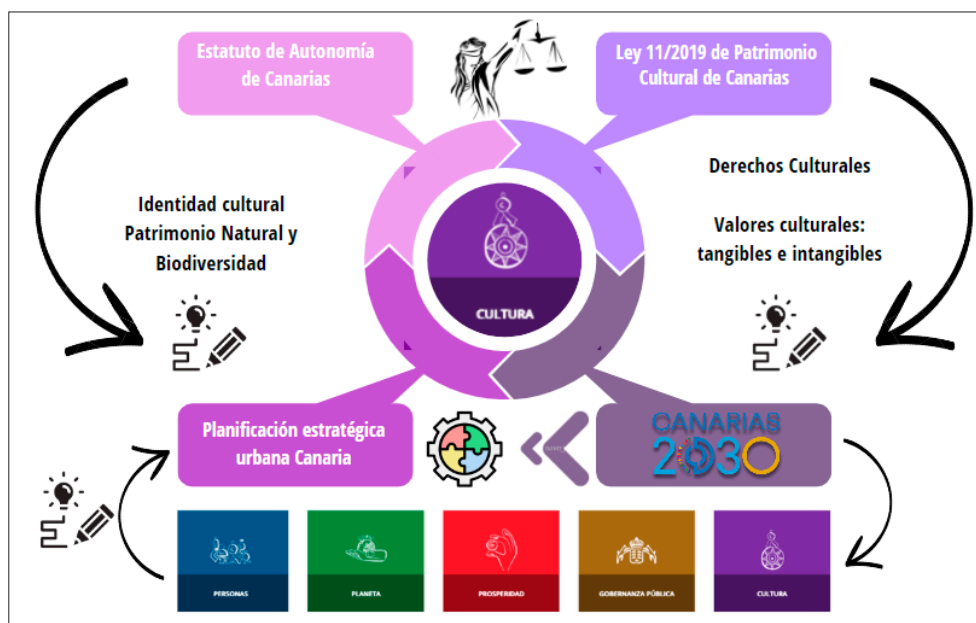
La inclusión de la última dimensión responde al llamamiento de la ONU a adoptar enfoques territoriales que integren el potencial de la región en la consecución de los ODS, reconociendo, potenciando y respetando su capital natural, cultural, social, relacional, etc.

3. Patrimonio Cultural en la planificación estratégica urbana Canaria

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, determina que Canarias ha de defender sus intereses canarios, en donde incluye la identidad cultural y el patrimonio natural y biodiversidad, entre otros.

El Patrimonio Cultural Canario viene regulado y definido por la Ley 11/2019, de 25 de abril de Patrimonio Cultural de Canarias (LPCC), en donde determina que está “constituido por los bienes muebles, inmuebles, manifestaciones inmateriales de las poblaciones aborígenes de Canarias, de la cultura popular y tradicional, que tengan valor histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico, documental, lingüístico, paisajístico, industrial, científico, técnico o de cualquier otra naturaleza cultural, cualquiera que sea su titularidad y régimen jurídico”.

Asimismo, los derechos culturales incluyen, entre otros, el derecho a acceder, conocer y a disfrutar del patrimonio cultural, histórico y artístico; así como así como a la transmisión y divulgación del patrimonio cultural de Canarias.



Fuente: elaboración propia a partir de la ACDS 2030.

Por tanto, se trata de una **información obligatoria a analizar para realizar un diagnóstico adecuado y proporcional, para desarrollar una diligente planificación estratégica urbana en Canarias**, integrando la protección del Patrimonio Cultural en las políticas sectoriales, en cumplimiento con la legislación.

3.1 Patrimonio Natural: ecosistemas y biodiversidad

Canarias es una de las áreas geográficas más ricas en biodiversidad de la Unión Europea y una de las más destacadas a nivel mundial (Gobierno de Canarias, 2021). La singularidad geográfica del archipiélago, su localización en una región subtropical, la influencia de los vientos alisios y la corriente fría oceánica, junto a formaciones geológicas y un relieve complejo y accidentado, han dado lugar a una extraordinaria variedad de microclimas y paisajes naturales. Todo ello unido al aislamiento continental durante millones de años, favorece una gran endemividad.

Es necesario implantar una visión integral de la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad. Sin embargo, aunque se han desarrollado muchas normas, planes y estrategias para su conservación, actualmente no se cuenta con una regulación armonizada y coherente de aquellas materias o actividades que afectan al patrimonio natural y a los recursos naturales del archipiélago.

3.2 Gestión integrada del territorio

La dimensión territorio en Canarias es clave, dadas sus peculiaridades geográficas: territorio pequeño, discontinuo, de enorme complejidad ecológica, socioeconómica y cultural, y con una altísima densidad de usos y retos. Con una economía dependiente del exterior,

basada fundamentalmente en el turismo y, a la vez, con unas **características ambientales, históricas, socioculturales y paisajísticas de gran singularidad**; la ordenación y la adecuada gestión del territorio son objetivos estratégicos indispensables.

Dentro del conjunto de retos a abordar, es especialmente relevante la gestión sostenible del patrimonio natural y cultural. En definitiva, la sostenibilidad requiere la capacidad de gestionar el territorio, manteniéndolo en el tiempo, sin agotar sus recursos o deteriorar sus ecosistemas y patrimonio, así como los servicios que estos proveen.

3.3 Integración de la cultura

El **ecosistema cultural** es imprescindible para un Desarrollo Sostenible (DS) de la sociedad canaria y para alcanzar los ODS de la Agenda 2030, articulando y contribuyendo a sus metas. La **estructuración e interacciones de la vida cultural** contribuyen a la generación de cohesión social, sentido de pertenencia y de un marco de convivencia social, elementos centrales en un modelo de DS. La cultura de un territorio es un elemento indispensable para su proyección exterior y la presentación de sus signos de identidad.

Un **concepto amplio del patrimonio cultural** establece una revisión del modelo de relaciones que tiene una comunidad con su medio natural, incluyendo las **formas de manejo de los recursos naturales, el reconocimiento de las pautas de gestión tradicional y su acervo cultural inmaterial**, que se plasma entre otros en el grado de respeto, adecuada gestión y evolución de los paisajes, convirtiéndose estos en un buen indicador del grado de armonía del modelo de asentamiento humano en el territorio.

3.3.1 Derechos culturales

En la consecución del DS, se deben garantizar los derechos fundamentales de las personas, entre los que se incluyen los derechos culturales.

La cultura contribuye a la construcción de una ciudadanía cultural, eje imprescindible para la convivencia y la cohesión social, y que se expresa como consenso para compartir formas de vida, valores y tradiciones. Por ello, se velará por disponer de espacios socioculturales y comunitarios, así como de mecanismos que garanticen **el ejercicio de los derechos culturales**, con una especial atención a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad o difícil acceso a la cultura.

3.3.2 Políticas culturales encaminadas a la consecución del DS

La cultura se construye en la interacción entre el nivel individual al colectivo como un largo proceso humano a lo largo de la historia y de las generaciones. La consideración de las diferentes culturas en sus formas y valores es imprescindible para un DS respetuoso y adaptado a la realidad de su contexto. La falta de consideración de los elementos culturales de un entorno puede implicar el fracaso de las políticas que promuevan la consecución de un DS.

La organización social incide en la participación en la vida cultural en todas sus dimensiones, por lo que se requiere de una institucionalidad cultural alineada con la sostenibilidad. Las actuaciones deben suponer facilitadores de la vida cultural de las personas y comunidades. Asimismo, se ha de entender la amplitud del ecosistema cultural, considerando las especificidades de subsectores como el patrimonio cultural.

3.3.3 Impactos del ecosistema cultural en el DS

El progreso del ecosistema cultural crea condiciones e impactos necesarios para el DS de un contexto. Se ha avanzado en el desarrollo de herramientas con las que identificar los efectos del sistema cultural sobre el desarrollo global con más precisión, contando con indicadores con los que medir sus impactos directos, indirectos e inducidos en el desarrollo sostenible.

No obstante, también se debe poner en valor, como se aprecia en el contexto contemporáneo, **la importancia de los aportes intangibles de la cultura al desarrollo.**

3.3.4 El ecosistema cultural

El ecosistema cultural actual, entre sus diferentes dinámicas, ha de respetar las **identidades culturales y las formas de vida heredadas**, situándose en el presente y en el futuro con atención a sus valores y aportaciones. Las creencias, espiritualidades, tradiciones y testimonios configuran la memoria histórica como una fuerza para asumir los retos actuales y la construcción de futuros para las nuevas generaciones.

No existe un patrón o modelo único para el DS. Su complejidad implica encontrar una estrategia adecuada a cada realidad; contextualizar para entender los problemas y realidades, así como para buscar soluciones y propuestas. En este sentido, **el territorio se convierte en un factor transversal para la toma de decisiones** en las políticas culturales locales y regionales.

Las características físicas y geográficas de Canarias, su carácter insular se constituye en un elemento modulador e idiosincrático que es necesario situar como un elemento transversal en la ACDS 2030. Pero la insularidad excede a lo meramente geográfico. El hecho insular es también un fenómeno social, una identidad distintiva construida sobre una naturaleza geográfica diferenciada.

4. El Patrimonio del Agua

El agua es un recurso único e insustituible y limitado. Al ser fundamental para la vida, las sociedades y las economías, presenta múltiples valores y beneficios, pero, al contrario que con la mayoría de los recursos valiosos, se ha comprobado que su valor “real” resulta muy difícil de determinar.

La UNESCO ha examinado el estado actual y los retos de la valoración del agua en distintos sectores y desde diferentes perspectivas se identifican las formas en las que se puede fomentar dicha valoración como una herramienta que contribuya a alcanzar la sostenibilidad. *El agua, a menudo es un componente primario de los valores del patrimonio, gracias a sus beneficios tangibles e intangibles* (UNESCO, 2021).

4.1 El valor del agua (UNESCO, 2021)

La naturaleza, a menudo, intangible de algunos valores socioculturales que se le atribuyen al agua, se resiste a todo intento de cuantificación, pero pese a ello, se pueden considerar entre los valores más altos. Ignorar el valor del agua es la principal causa del desperdicio y su uso indebido. El agua tiene múltiples valores y los enfoques para valorarla varían mucho en función de las dimensiones y perspectivas de las personas. Para alcanzar una **gestión sosteni-**

ble y equitativa de los recursos hídricos, es fundamental reconocer, medir y expresar los múltiples valores del recurso hídrico e incorporarlos a los procesos de toma de decisiones.

4.1.1 Valores culturales del agua (UNESCO, 2021)

La cultura influye directamente en cómo se perciben, se derivan y se utilizan los valores del agua. Por consiguiente, la percepción de los valores atribuidos al agua y los beneficios asociados a ella puede ser muy subjetiva. La conexión entre agua y lugar, a menudo calificada como “valores relacionales” puede ser fuerte en muchas culturas indígenas. El agua también es un factor que propicia conflictos, ya que puede ser motivo de enfrentamiento, pero un espíritu de diálogo ayuda a transformar los conflictos por el agua en cooperación.

4.1.2 Servicios de suministro de agua y de saneamiento

Por su parte, no puede quedar al margen que el agua es una necesidad humana básica, e imprescindible, mantiene la vida y la salud; el acceso al agua y al saneamiento e higiene constituyen derechos humanos. Sin embargo, es escasa para millones de personas en todo el planeta (UNESCO, 2010, 2021). Hay que dar respuestas mucho mejores: **el agua debe aprovecharse de una forma más eficiente**, especialmente en la agricultura. Debe priorizarse **el saneamiento y suministro de agua** potable, aspectos en el que el progreso va más a la zaga. Se ha de demostrar que los recursos hídricos no deben ser fuente de conflicto, sino un elemento catalizador para la cooperación. Se han producido avances considerables, pero todavía queda una gran labor por hacer. (UNESCO, 2021)

4.2 *La Historia del Agua en Canarias (Suárez Moreno, 2011)*

La gestión y el uso del agua en Canarias ha creado toda una cultura en torno al preciado recurso, que hunde sus raíces en la sociedad aborígen de las Islas y que se desarrolla a partir de la presencia europea. Se han aplicado múltiples sistemas y estrategias de captación, almacenamiento y distribución, tanto para el riego, como para el abastecimiento a la población, siempre dependientes de factores geográficos, climáticos, económicos y técnicos. El resultado, es un **rico patrimonio hidráulico** que alcanzó su cénit a finales del S.XIX y mediados del XX.

Los primeros colonizadores de Canarias (a.C), muchos años antes de establecerse la sociedad indígena canaria, perforaron los primeros pozos-aljibes que aún subsisten. Por su parte, los primeros canarios se las ingeniaron a través de piletas en riscos, eres o pocetas en barrancos, acequias y albercas para captar y distribuir el agua. Luego, los conquistadores, en las islas realengas (Gran Canaria, Tenerife y La Palma), se repartieron las tierras y aguas: primero militares y financieros de la guerra y luego entre nuevos colonos. La historia continuó a lo largo de los siglos siguientes. Y se fueron generando nuevas infraestructuras hidráulica, cuya tecnología fue traspasada al Nuevo Mundo (siglos XVII-XVIII).

Cuando se necesitó mucha más agua y los acuíferos comenzaron a sentir los efectos de su sobreexplotación (finales s. XIX-mediados s. XX), al introducirse los cultivos de exportación (plataneras y tomateros), se recurrió a nuevas obras e ingenios hidráulicos (pozos, galerías, presas, canales...), los que tuvieron un gran desarrollo y agotaron los afloramientos de agua. Agotados los acuíferos (finales s. XX), se dictaron nuevas leyes y el agua pasó a ser bien público, presentando nuevas alternativas de generación del agua como lo es la desalación.

Esta larga evolución histórica ha ido generando en cada isla una arraiga y singular cultura del agua incluso en el plano inmaterial.

4.2.1 Historia del arraigo al agua en Municipio de Firgas

Tras la conquista de Gran Canaria (finales s. XV), fue autorizado el reparto de tierras y aguas entre los caballeros, escuderos y soldados que quisieran vivir en la isla, dividiéndolo todo en debida y justa proporción a los servicios que cada cual hubiese prestado. En el s.XVI, aparecen las primeras noticias de la existencia de la Heredad de Aguas de Arucas y Firgas, si bien hasta s. XVIII no aparece la documentación de la entidad. A partir de entonces, se sucedieron hechos como la declaración de “paso franco” de todos los márgenes de las acequias de la Heredad, obras de reparación y mejora tanto por daño derivados del deterioro por el uso, como por resultado de temporales que supusieron la instalación de las cantoneras, la construcción de cajas de aguas con cal, piedra, arena, madera y caña. Las acequias, por su parte, estaban hechas a base de tierra y rudimentaria mampostería. (Rosales Quevedo, 1977).

Actualmente las acequias se están utilizando tanto por la Heredad de Aguas de Arucas y Firgas, como por los agricultores, que pueden pasar aguas por ellas, en la zona de Firgas y Arucas; incluso el propio Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria (CIAGC), vierte sus aguas en ellas, para llegar hasta los estanques ubicados, en las diferentes fincas, para que los agricultores puedan regar las mismas.

Fueron las aguas del abasto público durante muchos años, existiendo siempre partidas para que las personas residentes de toda la zona pudiesen coger agua para sus necesidades, sin coste alguno. A raíz de la fabricación de las cantoneras, se realizaban estudios de los repartos de las aguas, pagando a propios y extraños, para realizar unos repartos exactos y proporcionales, evitando los agravios entre los agricultores. (Martín Ruiz, 1989)

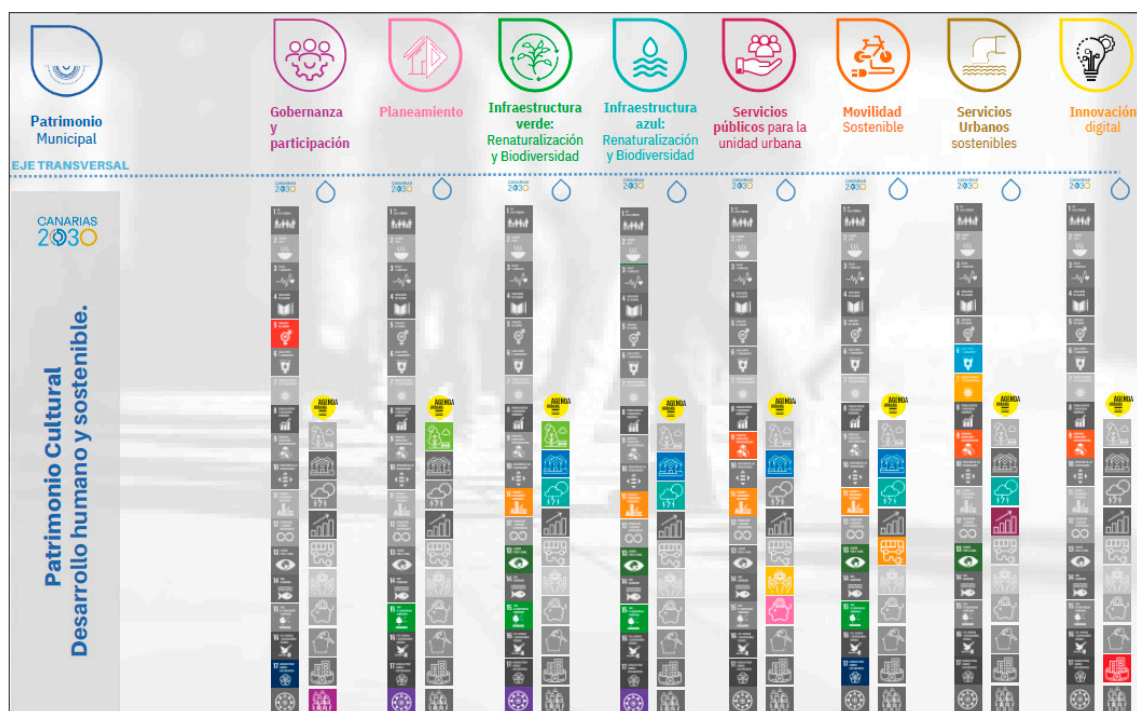
4.2.2 Patrimonio Hidráulico Intangible

La cultura del agua en Canarias no sólo ha dejado una profunda huella en su historia, su geografía y tecnología, sino también en el habla, la toponimia, la medicina popular e incluso en la visión cósmica y las creencias religiosas desde la época de las sociedades indígenas canarias, lo que ha venido conformando un valioso **patrimonio cultural intangible necesitado de protección**. (Suárez Grimón y Trujillo Yáñez, 2006).

5. Agenda Urbana de Firgas – ODS y OE engarzados por el pilar del PCM

Considerando la importancia de incluir el Patrimonio Cultural en la planificación estratégica de una Agenda Urbana, en la elaboración del Plan Piloto para la Territorialización de la Agenda Urbana de Firgas por parte de Gesplan, se tuvo en cuenta el fuerte arraigo al Agua de los Firguense, que supone un claro valor Patrimonial y Cultural del municipio, habiendo podido reforzar esta consideración tras la **participación ciudadana**; en la que se evidenció el alto vínculo existente y del que son conscientes desde las edades más tempranas; y que nace ya en la historia prehispanica, donde la población del ámbito supo adaptarse a la tierra que la acogía, agudizando su ingenio para obtener el mayor provecho de los limitados recursos con los que contaba.

El Plan Piloto para la Territorialización de la AUE y la ACDS en Firgas se desglosa en 8 ejes de actuación, personalizados al municipio, y que se descomponen, a su vez, en marcos de actuación y actuaciones, respectivamente. El Arraigo al agua existente en el municipio, supone un eje de identidad del Patrimonio Municipal, transversal al resto de los 8 ejes y completamente alineado con ACDS que incorpora el Patrimonio Cultural a la hora de promover un desarrollo humano y sostenible.



Fuente: elaboración propia a partir de los ODS, la AUE 2030 y la ADS 2030.

5.1 Información y diagnóstico organizado por ejes

La información y diagnóstico se organizan en base a los Ejes de Actuación señalados y desde la perspectiva de la Agenda 2030, la AUE y la ACDS; a partir del análisis integrado de la situación del municipio desde el contexto territorial, englobando las dimensiones física y ambiental, territorial, social y económica, recogiendo dentro de la misma estructura y transversalmente, el diagnóstico participado.

Como ejemplo se vuelca una presentación que resumen la información y diagnósticos de unos de los Ejes, en particular el Eje Transversal de Patrimonio, por su singularidad.

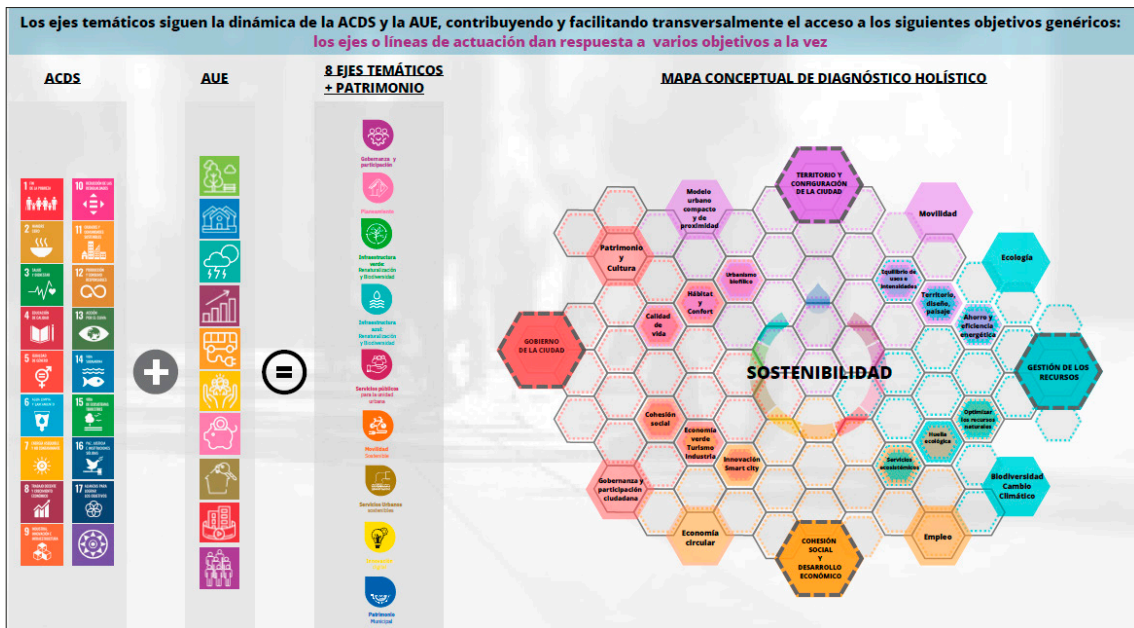
Plan Piloto para la territorialización de la AU Firgas2030

Información y Diagnóstico EJE PATRIMONIO
EJE TRANSVERSAL Patrimonio Municipal

- ARRAIGO AL AGUA
- CONSTRUCCIONES HIDRÁULICAS
- ELEMENTOS CON VALORES ETNOGRÁFICOS Y CULTURALES EN RELACIÓN CON LA ACEQUIA REAL DEL MUNICIPIO
- BIENES DE INTERES CULTURAL
- VALOR CULTURAL DEL PATRIMONIO ETNOGRÁFICO Y ARQUITECTÓNICO
- DIAGNÓSTICO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

Fuente: elaboración propia.

5.2 DAFO unificado: metodología holística



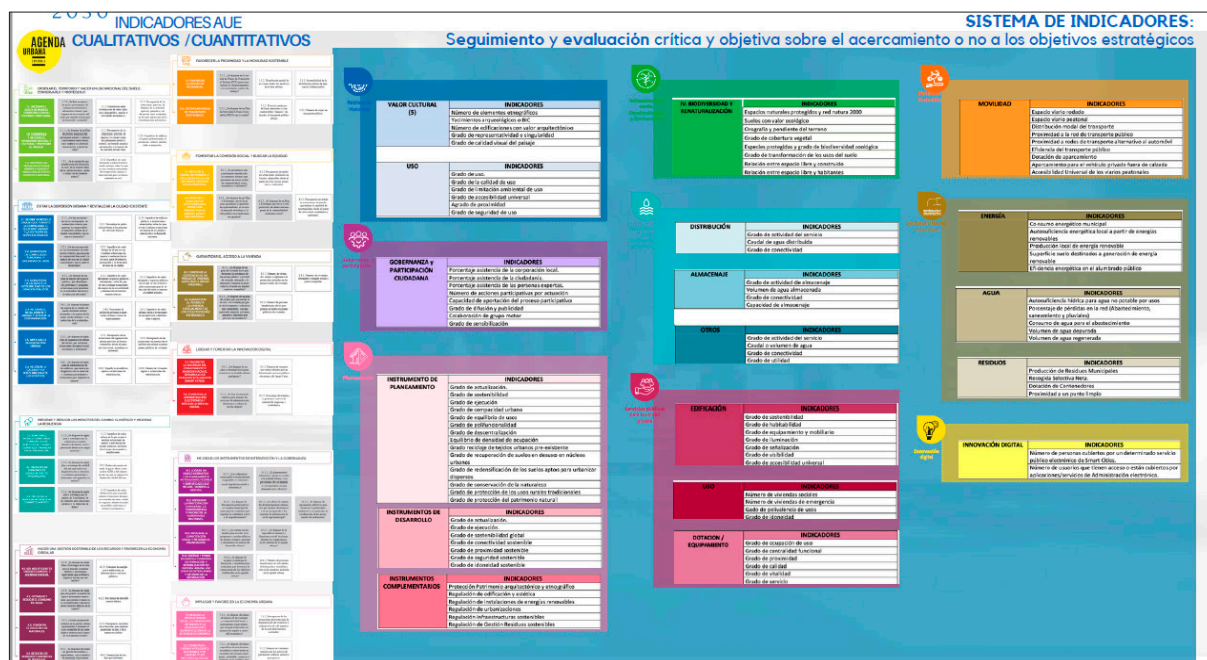
Fuente: elaboración propia a partir de los ODS y la AUE 2030.

Tras la información recabada y correspondiente diagnóstico en torno a cada eje, se trabaja en un DAFO UNIFICADO, siguiendo una metodología holística.

En consonancia a los OE de la AUE y las metas de la ACDS, se parte de un pilar “central” sin perder de vista el Patrimonio Cultural: la SOSTENIBILIDAD. A su vez, se divide en cuatro soportes: gobernanza y participación, territorio y núcleos poblacionales antropizados, gestión de recursos, cohesión social y desarrollo económico; todos relacionados entre sí desde varias perspectivas.

5.3 Sistema de Indicadores

Por cada eje, igualmente, se estableció un sistema de indicadores, que incorpora el establecimiento de mecanismos de control de resultados de cada una de las actuaciones, de tal forma que se pueda garantizar su éxito, así como la aplicación de las medidas correctoras que puedan ser necesarias en cada caso.



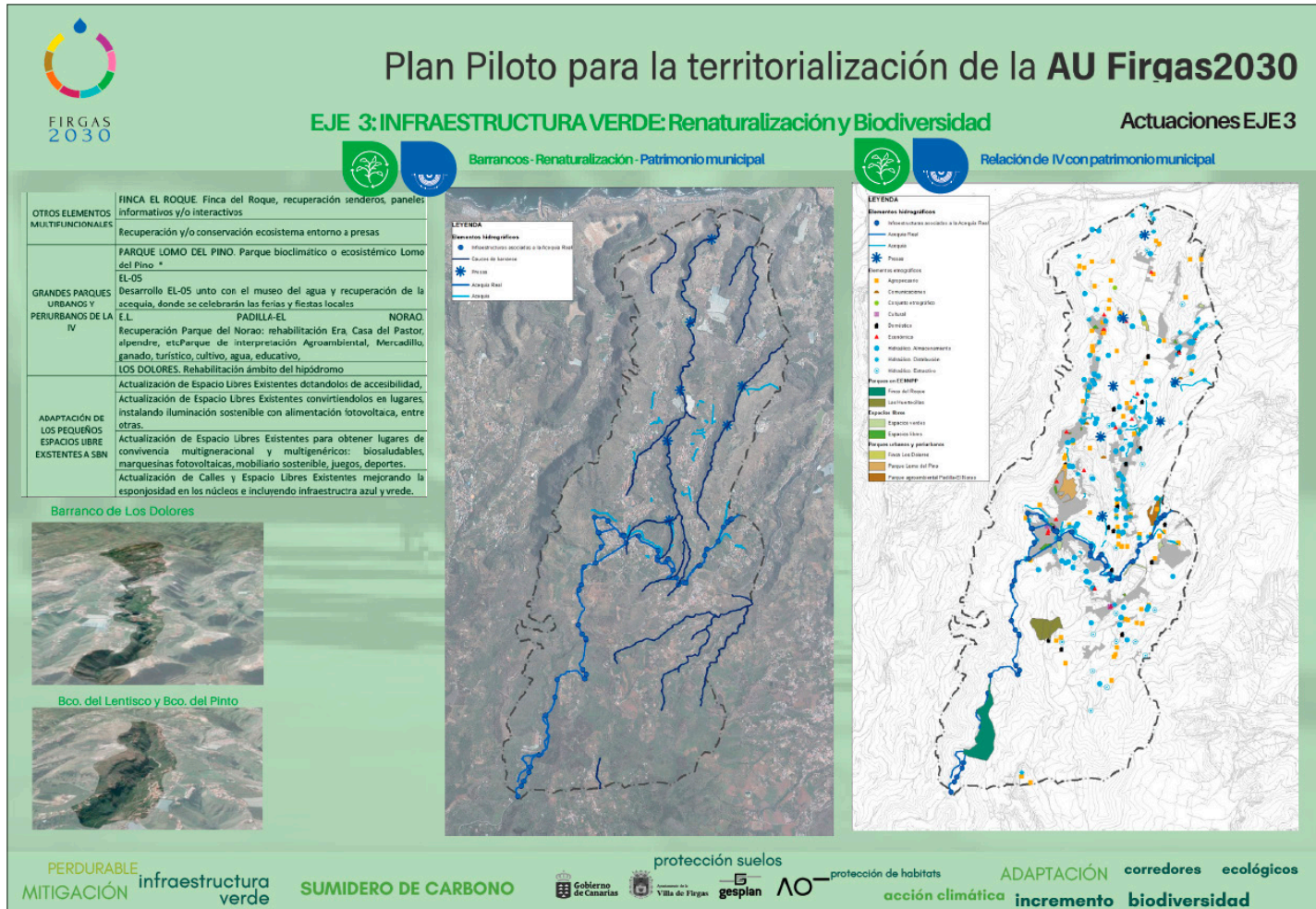
Fuente: elaboración propia a partir de la AU Fargas.

5.4 Acciones cimentadas en el Patrimonio Cultural

A partir del diagnóstico y DAFO efectuados y de los resultados a lograr, se sigue nuevamente organización por ejes para las Propuestas de Acciones, conforme a los Ejes de actuación y alineadas con las ACDS y la AUE, como se aprecia en la siguiente presentación que representa al eje 01.

Como se comprueba, además, siempre se tiene como objetivos colaterales, el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) y el Pacto Verde Europeo (Green Deal).

A continuación se representa una selección de la territorialización de las acciones a realizar en algunos de los ejes de actuación, en donde se comprueba la transversalidad del Patrimonio Cultural como elemento cimentador de cada una de ellas.



Fuente: elaboración propia a partir de la ACDS 2030, la AUE 2030 y AU Firgas.



Plan Piloto para la territorialización de la AU Firgas2030

EJE 4 INFRAESTRUCTURA AZUL: Renaturalización y Biodiversidad

IA: presas, acequias, ramales

Actuaciones EJE 4

Relación valores etnográficos y culturales con la acequia real

ACEQUIA REAL	<p>Creación corredor sostenible a lo largo de acequia real en tramos de propiedad pública, recuperándola junto a todos los elementos con valor patrimonial complementarios, así como caminos agropecuarios y senderos</p> <p>Continuación y/o conexión del corredor sostenible a lo largo de acequia real en tramos de propiedad privada, recuperándola junto a todos los elementos con valor patrimonial complementarios, así como caminos agropecuarios y senderos</p> <p>Posteriormente se propone seguir recuperando las acequias, galerías y resto de infraestructura distribuida por todo el municipio.</p>
ACEQUIAS, GALERÍAS E INFRA AZUL	<p>Ruta del Agua: Recuperación de acequias, galerías y resto de infraestructura azul con valor cultural que discurren por propiedad pública. (rehabilitación infra azul con valor etnográfico)</p> <p>Creación de Balsas inundables en EL o zonas con potencial para permitir la filtración del agua en el terreno y/o su reutilización</p>





LEYENDA

- Presa
- Acequia Real
- Acequia
- Derechos Municipales



LEYENDA

ELEMENTOS ETNOGRÁFICOS

- Agropedregos
- Constanteras
- Campos etnográficos
- Cultural
- Económicos
- Mirad. Atacameñita
- Mirad. Distrib.
- Mirad. Estivo
- Acequia Real
- Derechos Municipales

ADAPTACIÓN
GESTIÓN DEL AGUA

infraestructura AZÚL

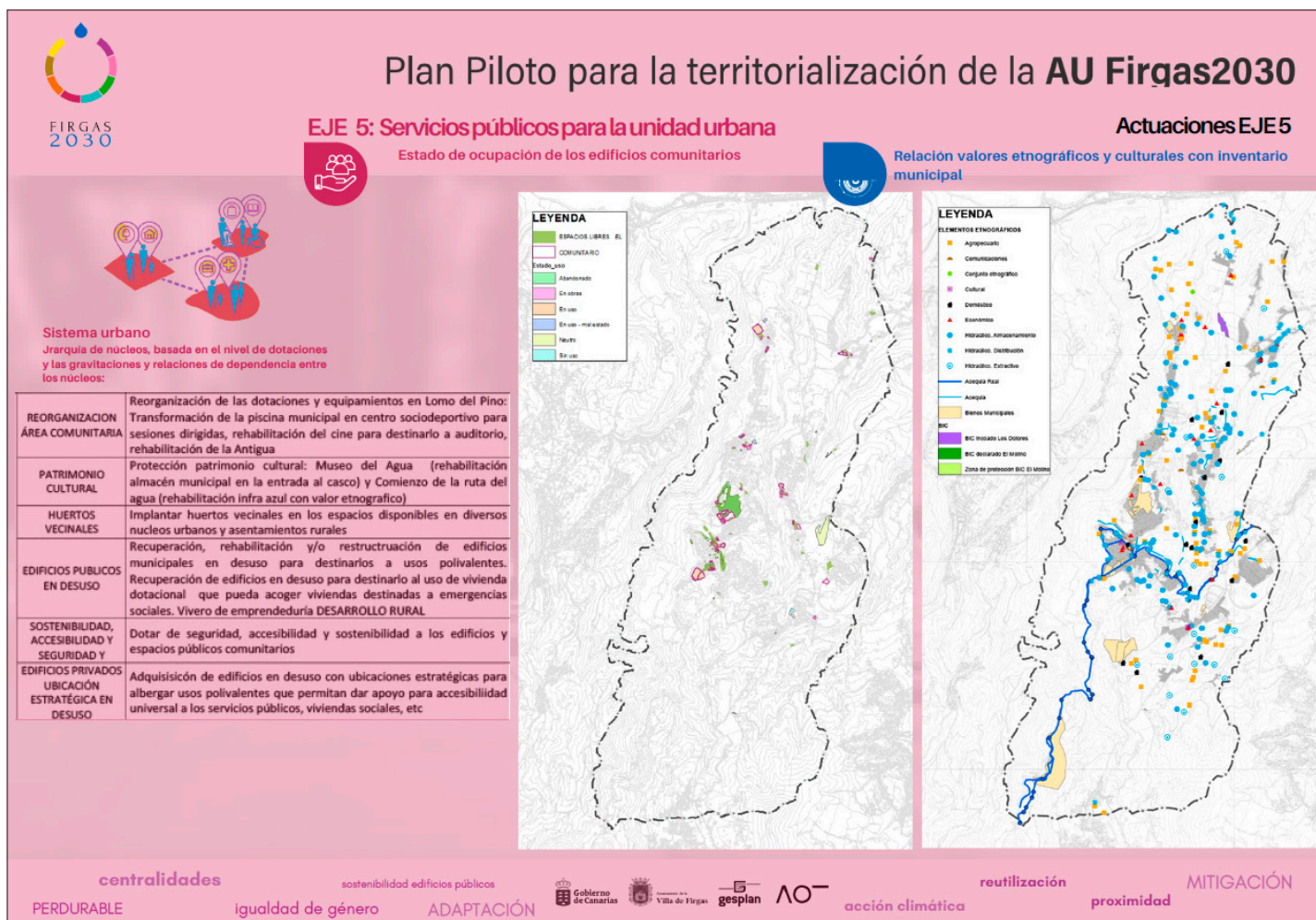
corredores sostenibles
recursos hídricos




ruta del agua
consumo sostenible

ciclo integral
infraestructuras del agua

Fuente: elaboración propia a partir de la ACDS 2030, la AUE 2030 y AU Firgas.



Fuente: elaboración propia a partir de la ACDS 2030, la AUE 2030 y AU Firgas.



Plan Piloto para la territorialización de la AU Firgas2030

Actuaciones EJE6

EJE 6: Movilidad Sostenible



Relación valores etnográficos y culturales



Recorridos con origen en la Villa de Firgas y destino los núcleos urbanos

SUPERFICIES CONCENTRACIÓN MOVILIDAD SOSTENIBLE	<p>Puntos de recarga para vehículos eléctricos, aparcamiento y alquiler bicicletas/patinetes/motos habilitados con marquesinas que funcionen con ER.</p> <p>Disposición de aparcamientos disuasorios y/o Intermodales que alberguen modos de transporte sostenibles. Así como conversión de aparcamientos disuasorios ya planteados en el PGO en estaciones intermodales.</p>
PAVIMENTO DRENANTE Y/O SOSTENIBLE	<p>Instalar pavimento drenante en los aparcamientos disuasorios (paseos).</p> <p>Acondicionamiento del pasaje El Carpintero, El Cantero, Alejandro Melán Medina, El Callejón mediante pavimento drenante y reciclado.</p> <p>En todos los varios propuestos por el PGO para realizar acciones de calmado de tráfico (PR-RP-04) y/o peatonalización (PR-RP-02), así como prolongación o ampliación, aumentar la sección transversal, en la medida de lo posible, para implementar y viabilizar criterios de sostenibilidad.</p>
MOVILIDAD PEATONAL Y/O SOSTENIBLE	<p>Ampliación de red peatonal en el entorno de elementos atractores y mejora de conexión con transporte público (PR-RP-03). Además de ampliar y transformar las calles para implementar y viabilizar criterios de sostenibilidad.</p> <p>Ampliación de la sección del pasaje Las Margaritas.</p> <p>Prolongación de la Calle Tanagra, Pasaje la Acequia.</p> <p>Nuevo viario de plataforma de uso mixto núcleo La Cruz.</p>
ACCESO VIARIO CASABLANCA Y LOS DOLORESSE UNIFICARON LOS DOS ACCESOS)	<p>Conexión rodada de Casablanca y El Lomito (PR-RC-05) (Viaro tipo brast).</p> <p>Mejora y acondicionamiento de la sección del viario de acceso al Colegio (público) y al núcleo Los Dolores: Vía LD-IV-01 (Camino Los Dolores).</p> <p>Mejora de la accesibilidad en el núcleo de Los Dolores (nueva vía rodada Finca Los Dolores) (PR-RC-04).</p>
CAMINOS CORREDOR SOSTENIBLE	<p>Recuperar y fomentar caminos pecuarios, procurando conexiones con AE y SUI, tratando de viabilizar el máximo de rutas compatibles también con medios de transportes sostenibles o complementarios a la circular eléctrica. Plantear un corredor sostenible, rehabilitando caminos, que intercomuniquen el máximo de núcleos.</p> <p>Recorrido ciclista para fomentar la vida saludable.</p> <p>Diseño de corredor sostenible a partir de los nuevos trazados planteados en el PGO (Se deduce que se plantearon porque había falta la conexión por lo que el acceso en guagua no llegaba).</p> <p>Analizar los viarios propuestos por el PGO para su realización y ver si se pueden transformar a viarios de plataforma única o con recorrido ciclista y/o peatonal.</p>
TRANSPORTE PÚBLICO SOSTENIBLE CIRCULAR	<p>Propuesta de infraestructura de circular eléctrica y corredor sostenible.</p> <p>Mejora de las paradas de guagua con marquesinas, paneles informativos a tiempo real, asientos, y con suficiente cobertura a todos los puntos generadores de tráfico, así como ampliación de las instalaciones existentes en la parada preferente de La Cruz.</p>

LEYENDA

Elementos Morfológicos

- Estación urbana accesible a la Accesibilidad
- Accequia Real
- Accequia
- Paseo
- Accequia Vieja
- Red principal
- Red complementaria
- Red local
- Otros calles y caminos

Bandas

- Banda 1
- Banda 2
- Banda 3
- Banda 4
- Banda 5

LEYENDA

Elementos Morfológicos

- Infraestructura de ciclistas a la Acequia Real
- Accequia Real
- Accequia
- Paseo
- Accequia Vieja
- Red principal
- Red complementaria
- Red local
- Otros calles y caminos

Red de aparcamientos

- Aparcamiento en banco
- Aparcamiento en zona
- Aparcamiento en zona regulada
- Aparcamiento en zona no regulada

LEYENDA

Elementos Morfológicos

- Infraestructura de ciclistas a la Acequia Real
- Accequia Real
- Accequia
- Paseo
- Accequia Vieja
- Red principal
- Red complementaria
- Red local
- Otros calles y caminos

Red de aparcamientos

- Aparcamiento en banco
- Aparcamiento en zona
- Aparcamiento en zona regulada
- Aparcamiento en zona no regulada

Elementos Morfológicos

- Accequia Real
- Accequia
- Paseo
- Accequia Vieja
- Red principal
- Red complementaria
- Red local
- Otros calles y caminos

Red de aparcamientos

- Aparcamiento en banco
- Aparcamiento en zona
- Aparcamiento en zona regulada
- Aparcamiento en zona no regulada

MITIGACIÓN

descarbonización

movilidad ciclista

corredores sostenibles

RECUPERACIÓN CAMINOS

accesibilidad

TRANSPORTE PÚBLICO

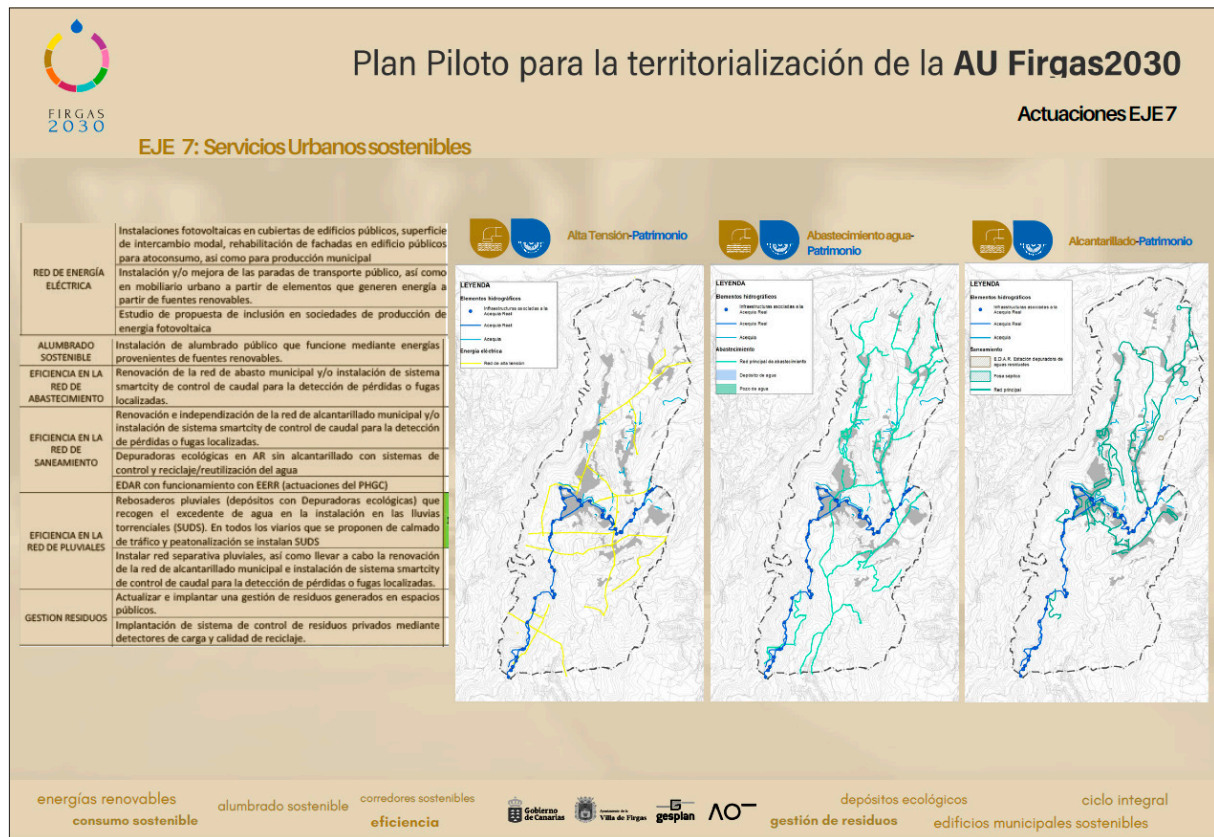
pavimentos drenantes

ruta del agua

PUNTOS DE RECARGA

movilidad peatonal

Fuente: elaboración propia a partir de la ACDS 2030, la AUE 2030 y AU Firgas.



Fuente: elaboración propia a partir de la ACDS 2030, la AUE 2030 y AU Firgas.

6. Epílogo

La Territorialización de las Agenda 2030 en Firgas surge como respuesta al asesoramiento solicitado por dicho Ayuntamiento en materia de participación ciudadana, igualdad y perspectiva de género, cambio climático y desarrollo sostenible, respectivamente. Al tratarse de temáticas alineadas con la AUE y la ACDS.

El Reto global fue la construcción conjunta de un catálogo de acciones a implantar, siguiendo las recomendaciones europeas, españolas y canarias, para construir de forma colaborativa y participativa, desde el consenso político, técnico y social, soluciones que en un territorio, como Firgas, con una fuerte vinculación urbano-rural, permitan la sostenibilidad, transición energética, la conservación y recuperación del Patrimonio Cultural, Natural y la Biodiversidad.

Se busca la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de cada uno, la mejora en la cohesión social, el avance a la accesibilidad universal y la garantía de acceso a los servicios clave para la población, la recuperación del espacio público para el peatón, etc. Todo ello, además, facilita el acceso a las subvenciones de fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) financiado por la UE, para la ejecución de los fondos Next Generation EU, que impulsan las actuaciones de transición energética y movilidad sostenible, en la consecución de los objetivos de la Agenda Urbana Española.

Además de asesorar al personal municipal y representantes públicos del Ayuntamiento en el cambio de paradigma técnico que supone la AUE y la ACDS, el documento también va

dirigido a la ciudadanía, puesto que el proceso participativo, la involucra directamente; si bien, a criterio del equipo redactor, dicho proceso no fue lo suficientemente efectivo y/o presente. Se plantea la necesidad de innovar metodología que garanticen una verdadera y absoluta implicación ciudadana. Si bien se evidenció que el Patrimonio Cultural del agua está profundamente arraigado en los Firguenses, este sentimiento de pertenencia no se alimentó lo suficiente como para lograr una verdadera implicación ciudadana en el proceso.

7. Referencias bibliográficas

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2018). Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018, páginas 107645 a 107708. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-15138
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2017). Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017, páginas 88273 a 88515. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-10295>
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2019). Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias. BOE núm. 140, de 12 de junio de 2019, páginas 61264 a 61338. <https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2019/04/25/11>
- DÍAZ HERNÁNDEZ, R. (2000): *Los paisajes del agua en Canarias*. Canarias
- GESTIÓN y PLANEAMIENTO TERRITORIAL y MEDIOAMBIENTAL S.A. (2021). *Plan Piloto para la Agenda Urbana de Firgas*. Las Palmas de Gran Canaria.
- GOBIERNO DE CANARIAS, 2020. Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030. Estrategia conjunta para el Impulso de los ODS
- HERNÁNDEZ RAMOS, J. (2003): *Las Heredades de Aguas de Gran Canaria. 1954*. Idea.
- MARTÍN RUIZ, J.F. (1989): *El noroeste de Gran Canaria: recursos hídricos, agricultura y población*. Cabildo de Gran Canaria.
- ROSALES QUEVEDO, T (1977): *Historia de la Heredad de Aguas de Arucas y Firgas*. Ayuntamiento de Arucas.
- SUÁREZ GRIMÓN, V. y TRUJILLO YÁNEZ, G.A. (2006): *La cultura del agua. Los autores*. Canarias
- SUÁREZ MORENO, F. (2011): Ensayo «Historia y Cultura del agua en Canarias». I Jornadas de Cultura del Agua: <https://jornadasdeculturadelagua.files.wordpress.com/2012/10/historia-y-cultura-del-agua-en-canarias2.pdf>
- UNESCO, 2021. Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2021, el Valor del Agua
- VV. AA. (2005): *Guía del Patrimonio Arquitectónico de Gran Canaria*. Cabildo de Gran Canaria.

La intervención social como proceso para impulsar la gobernanza territorial en la recuperación de La Palma tras el desastre ocasionado por la erupción

Rafael Jesús Daranas Carballo¹, Raquel de los Reyes Gonzalez Rodríguez²
y Gestersú Regalado Zamora³

Resumen

Tras la erupción de La Palma se presenta un escenario de desastre que afecta gravemente a la población en diferentes ámbitos como el económico, territorial o social entre otros. Ante esta situación se muestra imprescindible la planificación a través de una intervención social basada en la participación de las personas afectadas. Con el presente trabajo, se pretende dar a conocer la propuesta de intervención social que se ha implementando en el proyecto “Marco territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma” impulsado por el Gobierno de Canarias y orientado al proceso de reconstrucción de las viviendas afectadas en la isla y su reubicación final. Se trata de un modelo basado en la intervención comunitaria y centrado en el protagonismo y participación de la comunidad, que permite obtener información para tener en cuenta la percepción de las personas afectadas a la hora de tomar decisiones en el proceso de recuperación y lograr la intervención urbanística de reubicación más adecuada.

Abstract

After the eruption of La Palma, a disaster scenario is presented that seriously affects the population in different areas such as economic, territorial or social, among others. Given this situation, planning through a social intervention based on the participation of the affected people is essential. With the present work, it is intended to publicize the proposal for social intervention that has been implemented in the project “Territorial framework for the recovery of normality after the eruption on the island of La Palma” promoted by the Government of the Canary Islands and oriented to the reconstruction process of affected houses on the island and their final relocation. It is a model based on community intervention and focused on the leadership and participation of the community, which allows obtaining information to take into account the perception of the affected people when making decisions in the recovery process and achieving the intervention most appropriate urban relocation.

Palabras clave

Intervención social, planificación, participación, ordenación, recuperación.

Keywords

Social intervention, planning, participation, urban planning, recovery.

¹ Geógrafo, Gesplan. rdarc@gesplan.es.

² Socióloga, Gesplan. rgonrod@gesplan.es.

³ Socióloga, Gesplan. gregzam@gesplan.es.

1. Introducción

En la revisión terminológica que Naciones Unidas elabora en relación al marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastre (UNISDR, 2009) se entiende que los esfuerzos sistemáticos dirigidos a la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad implica planificación y ordenación territorial de los usos del suelo y la preparación de la población sobre los factores que conducen al riesgo de desastre.

Al respecto, afrontar el escenario posterior al desastre, en este caso el producido por la erupción volcánica acontecida en la dorsal volcánica de Cumbre Vieja en la Isla de La Palma¹, implica aunar esfuerzos tanto de la dimensión técnica de la ordenación del territorio como reforzar a través de la intervención social las necesidades imperiosas y urgentes de las personas afectadas. Sin olvidar ir avanzando en el trabajo de concienciación y sensibilización en la materia de reducción de la exposición y la vulnerabilidad de las amenazas de manera acorde a los avances de la dimensión técnica y científica que se vayan dando.

En este sentido, los trabajos denominados “Marco Territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”, fueron iniciados transcurridas dos semanas del inicio de la erupción a iniciativa del Consejero de Transición Ecológica, Planificación Territorial y Lucha contra el Cambio Climático y la constitución de un grupo de trabajo formado por personal técnico de la propia Consejería y de las tres empresas públicas participantes adscritas a la mencionada Consejería (Gesplan, Gestur y Grafcan).

Estos trabajos técnicos de enorme complejidad han podido desarrollar en todo momento una intervención técnica especializada y una intervención social dirigida a las personas afectadas, haciendo participe a la parte científica y técnica en los procesos sociales y en el contexto donde operan sus criterios. En todo caso, de lo que se trata es de ir haciendo a la población afectada protagonista y destinataria de los trabajos de tal manera que la recuperación pueda estar centrada plenamente en las personas afectadas, con la premisa mayor de lograr que todas las personas mejoren su bienestar general mediante el restablecimiento de sus activos físicos, sus medios de vida, y su condición sociocultural y económica.

2. Contextualización

El contexto de recuperación posterior a un desastre tiene como referencia las guías creadas por los principales organismos internacionales que han participado activamente en los procesos de recuperación sucedidos en diferentes lugares del mundo.

Lo cierto es que Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial han realizado un esfuerzo por establecer criterios comunes para llevar a cabo una evaluación integral y estandarizada de los efectos del desastre (Guía para la Evaluación de Necesidades Post Desastre, PDNA, 2015) pero también para abordar la situación de intervención necesaria para atender el proceso posterior a un desastre (Guía Marco de Recuperación Post Desastre, DRF, 2020).

Estos trabajos tienen un marcado carácter multisectorial, por lo tanto, no existe un marco adaptado específicamente a la intervención social. Por lo contrario, tenemos un marco global e integral centrado en las personas y en la recuperación económica y social post desastre.

No obstante, estas Guías siguen un enfoque de recuperación basado en el desarrollo humano: un enfoque centrado en las personas. La dimensión de recuperación adquiere el calificativo

¹ Erupción iniciada el 19 de septiembre de 2021 y que se detuvo el 13 de diciembre, tras 85 días de actividad.

de recuperación humana y busca tomar en cuenta plenamente restaurar la capacidad de las personas para alcanzar su propio potencial de vivir vidas productivas y creativas de acuerdo con sus necesidades e intereses (PDNA,2015).

Esta Guía reconoce la participación de las personas afectadas en su propio proceso de recuperación, lo cual implica el reconocimiento y el apoyo de los esfuerzos espontáneos de recuperación. Asimismo, distinguiendo las diferentes necesidades y prioridades de los grupos sociales más vulnerables como es el caso de la mujeres, población infantil y población anciana.

En definitiva, estas Guías concluyen que las personas afectadas necesitan ser incluidas y consultadas durante todo el proceso de evaluación, definición de problemas y necesidades, cuando se identifican las soluciones y los proyectos a implementar, recibiendo una retroalimentación en todo el proceso (DRF,2020).

3. Diseño y metodología de la intervención social

Desde el Marco Territorial una de las premisas fundamentales ha sido la de partir de la información y conocimiento existentes. En este sentido, la consulta de fuentes de información secundaria, así como la intervención con instituciones y entidades ha sido clave para obtener un diagnóstico de la situación de emergencia social de la Palma. Este proceso ha permitido vincular a estas entidades al desarrollo del Marco Territorial y obtener información primaria para desarrollar una intervención con la ciudadanía, adaptada a la realidad y en cooperación con los/as agentes intervinientes. Este ha sido un paso fundamental para desarrollar con una mayor concreción el diseño de la intervención con ciudadanía.

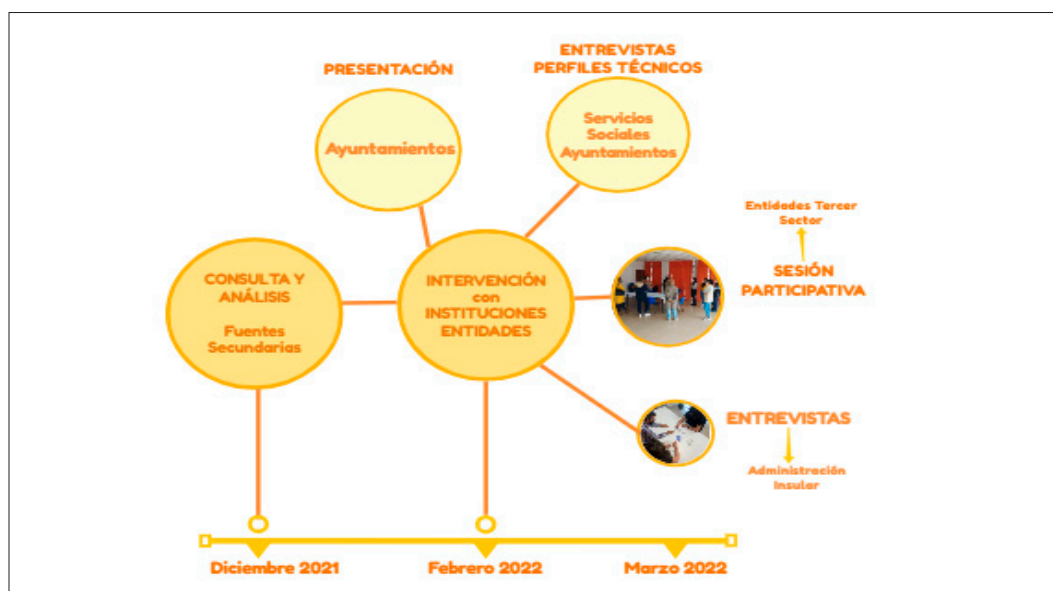


Figura 1. Estructura de la fase previa de investigación. Fuente: elaboración propia.

En esta línea, de forma previa a la fase de intervención social con ciudadanía, se desarrollaron varios trabajos de investigación con el objeto de definir la estructura y el diseño del proceso participativo por grupos de trabajo asociados a comunidades o barrios afectados. Este hito tuvo lugar durante los meses de diciembre de 2021 a marzo de 2022.

En esta primera fase se recopiló toda la información disponible procedente de fuentes secundarias y primarias, que sirvió para el diseño y preparación del proceso participativo. Destacan en este sentido las siguientes acciones:

- **Consulta y análisis de bases de datos de fuentes secundarias.** Entre las fuentes de información o datos consultados encontramos, entre otras, las siguientes:
 - INE e ISTAC.
 - Plataforma de Grafcan (Malla Padrón Municipal, SIGPAC, Red de Infraestructuras, REGEPA, Mapa de Cultivos, Catastro, Registro de la Propiedad, REGAC).
 - Informes de eventos similares.
 - Consorcio de Compensación de Seguros.
 - Información sobre Valores Ambientales e Históricos.
 - Información sobre asociaciones profesionales y empresariales, colegios profesionales, notarios, universidades, registros.
 - Estudio de Planeamiento.
- **Consulta y análisis de datos procedentes del Registro de personas afectadas por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma**, conocido como Registro Único, y **datos procedentes de las fichas sociales realizadas sobre la población afectada por el equipo de trabajo social del Colegio Oficial de Trabajo Social**, mediante encargo del Instituto Canario de la Vivienda (ICAVI) del Gobierno de Canarias.
- **Coordinación con el Proyecto de Intervención Comunitaria para la Resiliencia Social “Revivir el Valle”, del Área de Participación Ciudadana del Cabildo Insular de La Palma** y análisis de la información procedente de la escucha a las personas afectadas a través del proceso de audición social elaborado en el marco de este proyecto. La cooperación bidireccional con otros proyectos ha sido fundamental para generar una coherencia entre las diversas acciones de intervención, evitar el hiperdiagnóstico y la duplicación de procesos de escucha a la ciudadanía, favoreciendo ante todo el cuidado de las personas. Entre otras acciones, se realizó un análisis de la información ya existente de la audición social desarrollada entre los meses de noviembre y diciembre de 2021, que aportaron las personas coloquiadas con vivienda afectada. Otro de los medios de cooperación se centró en la no generación de nuevos espacios de participación y aprovechar los ya existentes. Para ello, se planteó la incorporación a los espacios de participación ya creados por parte del Proyecto “Revivir el Valle” de cara a la presentación a la ciudadanía del proyecto “Marco Territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”, nombre que fue dado a los trabajos desarrollados bajo la citada Orden nº169 de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias.
- Entrevistas a los perfiles técnicos (Valles, M., 2007) de las administraciones implicadas en la emergencia volcánica. Se realizaron a través de espacios de encuentro e intercambio de información presenciales, con aquellos perfiles técnicos que dentro de las administraciones locales han estado vinculados directamente con la coordinación de la situación de emergencia. Esa intervención permitió tener un diagnóstico de la situación de emergencia social de la Palma. En esos espacios se presentó la propuesta de modelo de intervención, se recogió información de las percepciones sobre la afectación, se identificaron las actuaciones desarrolladas y en proceso, y se obtuvo información sobre la percepción del riesgo y elementos a tener en consideración en el proceso de recuperación. Asimismo, se pidió colaboración para la difusión del Marco Territorial.
- **Realización de una sesión participativa con entidades del tercer sector**, para la identificación de las necesidades de las personas afectadas y los elementos a tener en

cuenta en el proceso de recuperación. Esta sesión se desarrolló a través de una dinámica de “World Café” (Brown, J., Isaacs, D., 2008) con las entidades del tercer sector que participaron en la emergencia, en este caso asociaciones y Ong’s que han trabajado de manera activa y directa con personas afectadas por la erupción. Los temas abordados durante la sesión fueron los siguientes: 1) *Percepción y Evaluación sobre la situación de emergencia*; 2) *Necesidades vinculadas a la emergencia* y 3) *Elementos clave para la recuperación*. Se detectaron una serie de necesidades y elementos a tener en consideración.

Los trabajos desarrollados en la fase de intervención social se ejecutaron conjugando tres marcos metodológicos: La Metodología PDNA evaluación de necesidades post desastre, el modelo de Intervención Social y la Metodología del Marco Lógico (MML).

La Metodología PDNA evaluación de necesidades post desastre. Se trata de una herramienta elaborada de manera conjunta por El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE) para la evaluación de necesidades post desastre (PDNA). Esta herramienta permite realizar una evaluación objetiva y completa de los daños, las pérdidas y las necesidades de recuperación que surgen tras un desastre.

El Modelo de Intervención Social y Comunitaria. Este modelo estima la participación de la comunidad y valora positivamente la retroalimentación y reformulación de los procesos y es bidireccional. Emplea como recurso el apoyo de la misma comunidad afectada. Metodológicamente, la intervención comunitaria se concentra en la aproximación a las comunidades. Esto implica un ejercicio de diagnóstico participativo y la formulación posterior de un proyecto con base en los problemas priorizados. (Marchioni, 2015).

Metodología de Marco Lógico (MML). Se trata de una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño y seguimiento a la ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Este enfoque metodológico se define como Marco Lógico, una herramienta que posibilita la comprensión del proceso por parte de las personas implicadas, ya que se desarrolla de manera participada (Ortegon, E., Pacheco, J. Y Prieto, A., 2005).

4. Desarrollo de la intervención social

La intervención social con ciudadanía comenzó con el desarrollo de un proceso participativo que incluyera al mayor número de personas afectadas por la erupción. El objetivo general de ese proceso participativo fue la definición de los diferentes escenarios de intervención urbanística posibles, de manera participada. Este se ha realizado a través del desarrollo de un proceso de escucha e intercambio de información, que integra a todas las partes implicadas de cara a la reubicación final de las viviendas y núcleos de población que fueron afectados por la erupción del volcán en La Palma, así como la ordenación de su territorio basándose en criterios de sostenibilidad. En este sentido, los objetivos buscados han sido los siguientes:

- Detectar y profundizar en las necesidades habitacionales de las personas afectadas por la erupción en el territorio.
- Trabajar propuestas de reubicación con los y las agentes intervinientes en el proceso de reconstrucción.
- Obtener diferentes escenarios de intervención urbanística viables, consensuados con todas las personas intervinientes, que mejoren la situación anterior a la erupción.

Tras las tareas previas de coordinación y consultas técnicas realizadas, se iniciaron los primeros trabajos de intervención con la ciudadanía.

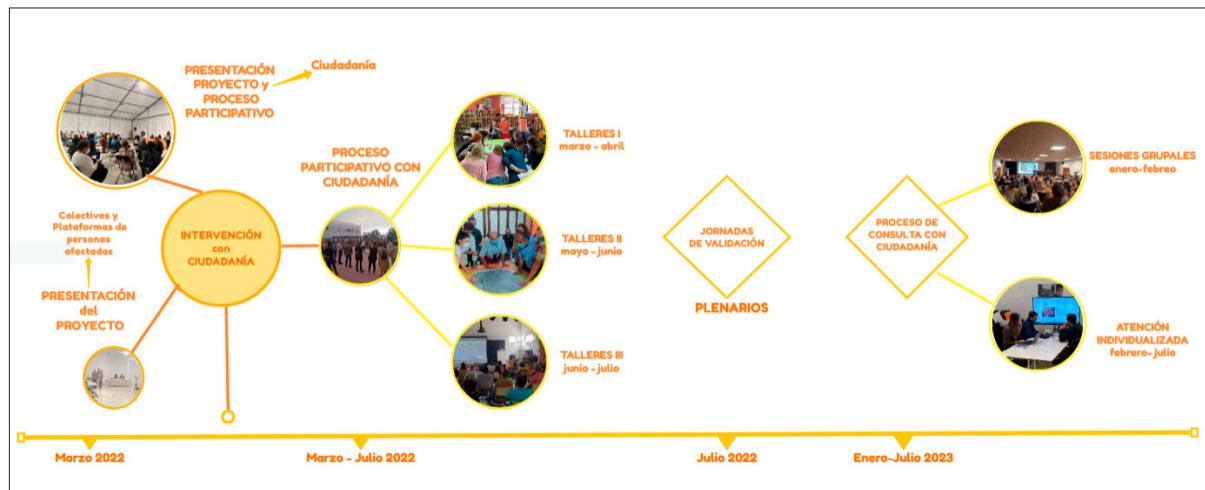


Figura 2. Estructura intervención con ciudadanía. Fuente: elaboración propia.

A partir del 23 de marzo de 2022 se realizaron los primeros talleres participativos en los que se recogieron y analizaron las necesidades, problemáticas y preocupaciones de las personas con afectación en su vivienda a causa de la erupción volcánica.

Posteriormente, a partir del mes de mayo de 2022 tuvieron lugar los **segundos talleres de trabajo** con la ciudadanía, donde se ofreció información inicial de resultados científicos y se visualizaron las primeras propuestas de reubicación de las viviendas en el territorio.

En los **terceros talleres de trabajo**, desarrollados durante los meses de junio y julio de 2022, se trabajó en la definición de los escenarios de reubicación. Además, las personas fueron informadas nuevamente de las actualizaciones que se iban produciendo en el ámbito científico y que afectaban al territorio y se introdujeron, por primera vez, indicaciones de carácter jurídico, si bien se advertía su carácter provisional y sujetas a modificación posterior tras su análisis exhaustivo (trabajo que se desarrollaría a partir del mes de agosto de 2022).

Finalmente, se celebraron unas **jornadas de validación del proceso participativo** a finales del mes de julio y principios del mes de agosto de 2022, denominadas “**Plenarios**”. Estas se constituyeron como espacios de encuentro entre todas las personas intervinientes en el proceso, en las que se contó con la participación de la representación política implicada y en las que se presentaron los principales resultados obtenidos.

Durante el mes de octubre de 2022, se realizó de manera complementaria un **periodo de consulta individual a las unidades familiares o de convivencia afectadas** en la vivienda a causa de la erupción, a través de un formulario. Los objetivos de esta consulta fueron: 1) Contrastar y ampliar la información urbanística con la que se contaba para cada unidad familiar o de convivencia; 2) Recoger información sobre las preferencias de reubicación que permitiera la ampliación y actualización de esos datos (en el caso de producirse cambios de preferencia) y 3) Ampliar el proceso participativo permitiendo llegar, si no a la totalidad, al mayor número de personas afectadas en la vivienda.

Por último, durante los meses de enero y julio de 2023 se ha desarrollado un **proceso de consulta con ciudadanía** conformado por **sesiones informativas grupales y atenciones individuales con las personas afectadas**. Esta consulta ha tenido como objetivo dar a conocer la propuesta de ordenación estructural y pormenorizada y el borrador del Decreto-Ley de

Recuperación de la Situación de Normalidad Residencial en la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja. Constituyéndose como espacios para la realización de aportaciones y resolución de dudas por parte de la población afectada.

INTERVENCIÓN SOCIAL CON CIUDADANÍA	TIPO DE ACTUACIÓN	PERIODO TEMPORAL
	Talleres I Necesidades	Marzo – abril 2022
	Talleres II Introducción a Propuestas	Mayo – junio 2022
	Talleres III Definición de Propuestas	Junio – julio 2022
	Plenario: Jornada de Validación	Julio-agosto 2022
	Periodo de consulta individual (formulario)	Octubre 2022
	Sesiones grupales presentación Decreto Ley/ Propuesta de Ordenación	Enero – febrero 2023
	Atención individualizada	Febrero – julio 2023

Tabla 1. Temporalidad de la intervención social con ciudadanía. Fuente: “Marco Territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”.

Debido a que el objetivo del proyecto está vinculado con la recuperación de la situación de normalidad residencial afectada *por la erupción del volcán en La Palma*, el universo del proceso participativo ha estado constituido principalmente por el conjunto de personas propietarias de edificaciones destinadas al uso residencial, bien habitual o de segunda residencia, turístico, o terciario, que resultaron destruidas o afectadas estructuralmente tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja el 19 de septiembre de 2021.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que ha sido vocación del proyecto la de acoger todos los perfiles de personas afectadas que se han interesado por los trabajos del proceso participativo del Marco Territorial.

Los datos de participación en las diferentes convocatorias que se han desarrollado con la población afectada son los que se muestran en la siguiente tabla:

DATOS DE PARTICIPACIÓN	TIPO DE ACTUACIÓN	Nº PERSONAS PARTICIPANTES
	Talleres I Necesidades	225
	Talleres II Introducción a Propuestas	153
	Talleres III Definición de Propuestas	157
	Plenario: Jornada de Validación	143
	Periodo de consulta individual (formulario)	285
	Sesiones grupales presentación Decreto Ley/ Propuesta de Ordenación	550
	Atención individualizada	920

Tabla 2. Datos de Participación. Fuente: “Marco Territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”.

El porcentaje de participación en las diferentes convocatorias del Marco Territorial ha estado inicialmente entorno al 20% en los talleres participativos (talleres I, II, III y plenarios)

y se ha ido incrementando hasta llegar a un 80% de participación (respecto al número de personas inscritas) en las sesiones grupales, los cuales se considera unos porcentajes óptimos en lo que a procesos participativos se refiere, en cada una de las etapas.



Figura 3. Fotografías del proceso participativo. Fuente: “Marco Territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”.

5. La planificación a través de la intervención social

Desde el proyecto “Marco Territorial para la Recuperación de la Normalidad tras la erupción volcánica en la isla de La Palma” se ha trabajado desde el comienzo con el objetivo de desarrollar una planificación territorial basada en la participación, contando para ello con el protagonismo de la población afectada.

Esta premisa ha sido imprescindible para garantizar una solución habitacional definitiva que permita la recuperación residencial con el mayor consenso posible por todas las partes implicadas. Del mismo modo, la coordinación con otros proyectos y otras administraciones partícipes en el proceso de recuperación ha sido fundamental de cara a perseguir resultados consolidados que han sido trabajados desde una perspectiva integral.

El resultado de los trabajos en los talleres con ciudadanía afectada, así como el periodo de información, consulta y realización de aportaciones individuales y colectivas, ha sido esencial para la definición y validación de la propuesta de ordenación y en el establecimiento de una estrategia de recuperación que considerase sus aportaciones.

En este sentido, durante el desarrollo del proceso participativo en sus diferentes etapas, se trabajó en la identificación de los elementos o cuestiones a tener en consideración en el proceso de recuperación. De ese modo se identificaron un conjunto de incertidumbres y necesidades vinculadas a ese proceso, prestando especial atención a la priorización de aquellos elementos relacionados de manera directa con el Marco Territorial y que constituyeron la base sobre la que se fue trabajando en el diseño de la propuesta de recuperación.

Algunos de los elementos priorizados por parte de las personas afectadas como las propiedades y los tiempos necesarios para la reconstrucción, son cuestiones a las que se dará respuesta en la normativa (Decreto-ley) que regule el procedimiento para la recuperación.

El resto de elementos priorizados, ubicación y tipología de las viviendas, contexto comunitario, valoración de las coladas y riesgos, se han ido trabajando de la mano de las personas afectadas durante el desarrollo del proceso participativo, con el fin de profundizar en ellos e incorporarlos de la mejor manera posible en el diseño de la propuesta de ordenación.

La identificación por parte de las personas afectadas de los elementos clave comunitarios, así como equipamientos y servicios perdidos, permitió trabajar en una propuesta de ordenación que contemplara en su diseño la recuperación del entorno comunitario y la reposición y mejora de los equipamientos y servicios.

El trabajo participativo desarrollado con las personas afectadas en relación a las preferencias de reubicación, complementado con la información científica, urbanística, jurídica y económica actualizada, permitió afinar y definir de una manera consensuada la zona de recuperación residencial con la propuesta de bolsas de suelo dentro y fuera de coladas.

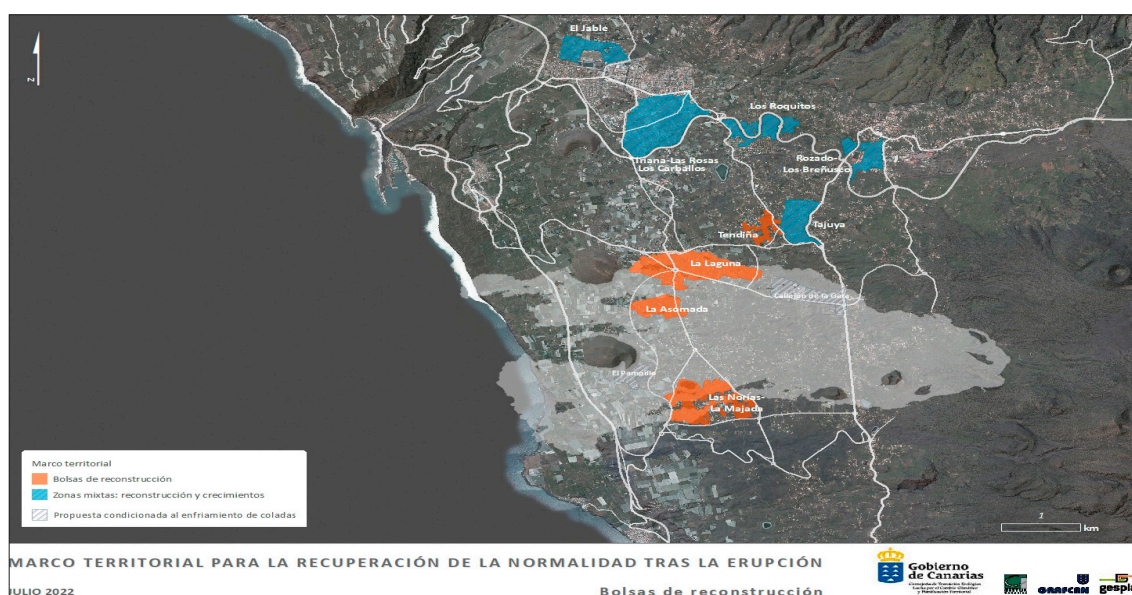


Figura 4. Bolsas de recuperación. Fuente: “Marco Territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”.

En cuanto a las tipologías de vivienda, como resultado del trabajo participativo, en el cálculo de las parcelas resultantes necesarias para el desarrollo del proceso de recuperación, realizado por parte del equipo urbanístico, se ha tenido en consideración el mantenimiento de los usos preexistentes, así como de las construcciones y su tipología.

Otro de los elementos detectados por parte de las personas afectadas se centraba en la necesidad de conocer la información científica actualizada. En este sentido, la información científica ha sido un elemento clave y transversal durante todo el proceso de diseño de la ordenación. Esta ha permitido trabajar en una propuesta que ante todo esté orientada a garantizar la seguridad de las personas que se reubiquen en las zonas de recuperación propuestas.

La ordenación se ha ido modificando y se ha continuado trabajando, teniendo en cuenta el criterio científico, jurídico y urbanístico, así como las nuevas aportaciones realizadas por parte de las personas afectadas en el proceso de consulta con ciudadanía.

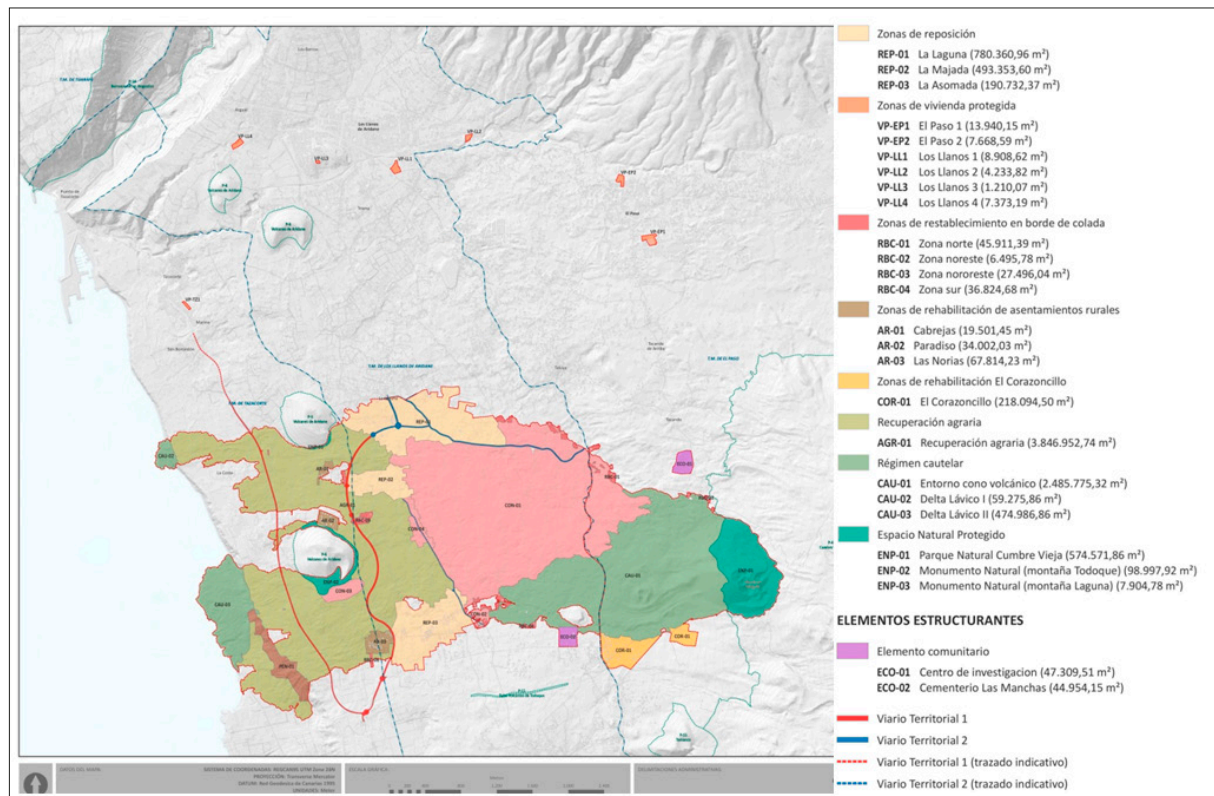


Figura 5. Ordenación Estructural. Fuente: “Marco Territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”.

Podemos decir por tanto que uno de los principales criterios de la recuperación residencial, que ha establecido el Marco Territorial, ha sido la incorporación de las aportaciones derivadas del proceso participativo en la propuesta de ordenación.

A modo de conclusión, partiendo de la información obtenida en los diferentes talleres participativos con ciudadanía afectada, los criterios contenidos y los objetivos de la propuesta de ordenación se han centrado en dos elementos fundamentales, la conservación de la forma de vida y la mejora de las condiciones previas a la erupción, reflejados principalmente en:

- La recuperación de la vivienda construida y la conservación de la tipología de vivienda (principalmente casa-huerto) y los usos preexistentes.
- Mantenimiento y mejora de los equipamientos. Reubicación y mejora de los equipamientos y servicios perdidos que mejoren la calidad de vida de las personas y fomenten la vida comunitaria.
- Recuperación y fomento del comercio local, que favorezca la economía de los nuevos barrios.
- Garantizar la conectividad de los núcleos y la mejora de las condiciones de movilidad.

Por su parte, el proceso de consulta posterior con ciudadanía ha permitido también recoger información de alto valor para plantear posibles modificaciones del borrador del Decreto-ley para la recuperación residencial y/o de la ordenación pormenorizada.



Figura 6. Proceso de consulta con ciudadanía. Fuente: “Marco Territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en la isla de La Palma”.

En suma, esta intervención social ha permitido a través del desarrollo de herramientas de escucha e intercambio de información, obtener aportaciones relevantes a tener en cuenta a la hora de tomar decisiones en el proceso de recuperación y lograr la intervención urbanística de reubicación más adecuada y adaptada a las necesidades reales de las personas afectadas, todo ello recogido en el instrumento normativo que pretende regular la recuperación Post desastre en la isla de La Palma.

6. Referencias bibliográficas

- BROWN, J., ISAACS, D. (2008): «*World Café: Despertando la inteligencia colectiva y la acción comprometida*», en *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*. Traducción al español (Cinta, M.)
- BUADES, J. Y GIMÉNEZ, C. (2013): *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable. Manual de intervención comunitaria en barrios*, España, Tirant lo Blanch.
- GARCIA, F. Y FERNANDEZ, C. (2023): *La Palma: una isla de oportunidades*. La Laguna, Fundación Fyde Cajacanarias.
- ÍÑIGUEZ, L. (2003): *Análisis del discurso. Manual para las Ciencias Sociales*, Barcelona. Ed. UOC.
- MARCHIONI, M. (1999): *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*, Madrid, Popular, S.A.
- MARCHIONI, M., MORIN, L. GIMENEZ, C. Y RUBIO, J. (2015): *Metodología. Juntos por la Convivencia. Claves del Proyecto Intervención Comunitaria Intercultural*, España, Obra Social La Caixa. 1º edición, Vol. 2.
- ORTEGÓN, E., PACHECO, J. Y PRIETO, A. (2005): *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, Área de proyectos y programación de inversiones.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ G., GIL FLORES J., GARCÍA JIMÉNEZ E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga, Ed. Aljibe.

- RUBIO, J. MARCHIONI, M., ÁLAMO, J. BASSO, F. (2015): *Participación. Juntos por la Convivencia. Claves del Proyecto Intervención Comunitaria Intercultural*, España, Obra Social La Caixa. 1º edición, Vol. 5.
- SCRIBANO, A. (2008); *El proceso de investigación social cualitativo*, Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- UNIÓN EUROPEA, BANCO MUNDIAL Y GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2015). *Guía para la Evaluación de las Necesidades Post Desastre (PDNA)*.
- UNIÓN EUROPEA, BANCO MUNDIAL Y GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2020). *Guía Marco para la Recuperación Post Desastre (DRF)*.
- VALLES, M. S. (1997); *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid. Ed. Síntesis.
- VALLES, M. (2007); *Entrevistas cualitativas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- VILLASANTE, T., MONTAÑEZ, M. Y MARTÍ, J.(2000): *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*, España, El Viejo Topo.

La sostenibilidad ambiental en los planes estratégicos urbanos y territoriales de la provincia de Barcelona. 35 años de evolución

Marta Calvet Francesch¹ y Jordi Boixader Solé²

Resumen

Desde 1988 en la provincia de Barcelona se han realizado cerca de 200 planes estratégicos urbanos y territoriales. Por medio de un análisis de contenido se evidencia el aumento de peso de las estrategias de sostenibilidad ambiental: actualmente suponen el 30% de las actuaciones contenidas en los planes. Los servicios ecosistémicos y la infraestructura verde y azul, los paisajes naturales y la gestión de riesgos y resiliencia climática son las principales tipologías de intervención propuestas. Por otra parte, se aprecian diferencias en las estrategias en función de las características del territorio del plan.

Abstract

Since 1988, nearly 200 urban and territorial strategic plans have been drawn up in the province of Barcelona. A content analysis provides evidence of the increasing weight of environmental sustainability strategies: they currently represent 30% of the total number of actions contained in the plans. Ecosystem services and green and blue infrastructure, natural landscapes and risk management and climate resilience are the main types of intervention proposed. On the other hand, there are differences in the strategies depending on the characteristics of the territory of the plan.

Palabras clave

Planificación estratégica, ODS, sostenibilidad ambiental, servicios ecosistémicos, paisaje, riesgos

Keywords

Strategic planning, SDGs, environmental sustainability, ecosystem services, landscape, risks

1. Introducción

La sostenibilidad ambiental es una de las grandes preocupaciones del desarrollo local en la actualidad. Aspectos emergentes como la energía, el agua o la gestión de riesgos se sobrepone a cuestiones más tradicionales como la producción de alimentos, el uso de los bosques, el verde urbano o el consumo responsable. En este sentido conocer en qué medida

¹ Economista en la Oficina Técnica de Estrategias de Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona, calvetfm@diba.cat.

² Economista en la Oficina Técnica de Estrategias de Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona, boixadersj@diba.cat.

los agentes locales valoran la sostenibilidad ambiental y cuáles son las principales estrategias que proponen constituye un área de interés en que existe escasa evidencia sistemática.

En la provincia de Barcelona se han realizado 186 planes estratégicos urbanos y territoriales desde 1988 hasta el 2022. Si bien el primer Plan estratégico económico y social Barcelona 2000 o los sucesivos del área metropolitana de Barcelona han sido ampliamente reconocidos (Fernández-García y Olay-Varillas, 2021; Pareja-Eastaway, 2009), el inventario realizado muestra una geografía diversa que alcanza los 311 municipios de la demarcación, con distintos tipos de municipios y fórmulas de cooperación territorial (sistemas urbanos, franjas litorales, zonas de atención especial, redes de municipios, etc.) La provincia conforma un área de interés internacional dada la acumulación de experiencias (Fernández Güell, 2007; Ganau y Mallarach, 2003; Gañán, Merinero y Huete, 2022).

La centralidad de los planes estratégicos en la gobernanza (Pascual, 2007; Farinós *et al.*, 2005) y el papel de guía en lo que se refiere a la ordenación de las intervenciones (Farinós y Olcina, 2022), los convierte en un objeto válido para aportar evidencia del grado de relevancia de la sostenibilidad ambiental y sus diversos enfoques a escala local a lo largo de estos treinta-y-cinco años de evolución. Incluso como fuente de información de la gobernanza local, la planificación estratégica urbana y territorial es claramente anterior a la Carta de Aalborg y el movimiento de las Agendas 21.

Además, el plan estratégico se muestra como una herramienta plenamente actual en el sentido de que estos últimos años experimenta una fase de rejuvenecimiento en términos de ciclo de vida (Cooper, 1992). Una fase que viene marcada sobre todo por la realización de nuevos planes y la hibridación con otras figuras de planificación indicativa (Juvillà, 2019), lejos de la imagen de crisis de esta tipología de planificación.

Admitiendo la complejidad de la sostenibilidad del desarrollo territorial y el carácter plástico del concepto (Pörksen, 1995), la narrativa de los ODS, en lo que se refiere a objetivos, metas e indicadores, provee de un marco comprensivo y compartido para el análisis de las estrategias. Así pues, el trabajo realizado provee conocimiento nuevo en uno de los pilares del desarrollo local.

2. Objetivos

El trabajo tiene como objetivo general analizar la importancia y evolución de las estrategias de sostenibilidad ambiental en los planes estratégicos urbanos y territoriales de la provincia de Barcelona.

A nivel de subobjetivos se plantea:

- Profundizar en el conocimiento del amplio inventario de planes estratégicos urbanos y territoriales de la provincia de Barcelona
- Identificar los principales ámbitos temáticos de la sostenibilidad ambiental
- Comparar las estrategias de sostenibilidad ambiental en diferentes tipologías territoriales

3. Metodología

Se presenta un análisis de contenido de los planes estratégicos urbanos y territoriales de ámbito local. Estos planes se caracterizan por: se elaboran de modo participativo; son indicativos; tienen una vocación integral en el sentido de que pretenden cubrir los distintos asuntos de la realidad local; y su horizonte es a largo plazo, de media a diez años vista desde que empiezan a organizarse.

Se realiza un inventario de los planes estratégicos urbanos y territoriales a partir de literatura existente para la provincia de Barcelona, Cataluña y España (Ebrópolis, 2023; Ganau y Mallarach, *op cit.*; Forn, 2003; Pascual y Tarragona, 1998); la base de datos del desaparecido Observatori del Desenvolupament Estratègic a Catalunya; el Banco de planes de la Oficina Técnica de Estrategias de Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona (2023); los catálogos de las bibliotecas locales; y búsquedas booleanas en el Centro de Información y Documentación Oficial (CIDO). Se llega así a la cifra de 186 planes estratégicos en la provincia de Barcelona. De estos, se analizan 159 dado que el resto se quedaron en las fases iniciales y no culminaron en un plan de acción o, simplemente, en unos pocos casos no se ha podido recuperar la documentación producida.

El análisis de contenido es una metodología observacional para extraer datos de un texto, elaborar categorías y después medir. Para Holsti (1969) permite realizar inferencias a partir de la identificación objetiva y sistemática de ciertas características específicas de los mensajes. I. Hodder (1994) subraya que es un proceso interpretativo y contextual.

Las unidades de análisis están constituidas por los segmentos de texto correspondientes a las líneas estratégicas, proyectos y actuaciones de los planes, siempre tomando el nivel de detalle más concreto, y al mismo tiempo controlando que la pequeñez no implique la pérdida de significado: son pues oraciones y temas. En total se han obtenido unas 1.700 unidades de información etiquetada.

La categorización se ha construido en diferentes pasos. Se toman como punto de partida los ODS que permiten elaborar clasificaciones en función del Objetivo, metas e indicadores estandarizados. Concretamente, se consideran los ODS vinculados al “Planeta” (a saber, 6, 12, 13, 14 y 15) pero se piensa que no son suficientes para captar la sostenibilidad ambiental a escala local de forma global. Se añaden así los ODS 2 y 7 para introducir las cuestiones vinculadas, por un lado, a los sistemas alimentarios y, por el otro, a la energía. Además, se subdividen algunos ODS a fin de indagar en los núcleos de interés de los planes de acuerdo con la lectura comparada de todo el conjunto. En síntesis, se trabaja con un total de doce tipologías de estrategias y actuaciones asociadas a la sostenibilidad ambiental de acuerdo con lo que se expone en la tabla 1.

ODS	Etiquetas
2	Agroecología; Alimentación; Productos locales alimenticios
6	Agua
7	Energía
12	Economía circular; Consumo responsable
13	Gestión de riesgos y resiliencia climática
14	Vida submarina
15	Madera, silvicultura y productos forestales no madereros; servicios ecosistémicos; paisaje natural

Tabla 1. Relación de los ODS y conceptos de la sostenibilidad ambiental local que aparecen en los planes estratégicos urbanos y territoriales. Fuente: elaboración propia.

Los datos obtenidos del vaciado documental se normalizan con el fin de que cada plan tenga el mismo peso.

En resumen, el trabajo que se presenta implica levantar el inventario de planes estratégicos, las taxonomías de recuento estandarizadas para documentos relativamente distintos y las estrategias con el máximo detalle de cada uno de los planes.

4. Resultados

En este apartado se ofrece la cuantificación de las estrategias. En el primer subapartado se presentan los resultados de todos los planes en conjunto y a lo largo del tiempo. A continuación, en el segundo subapartado, se profundiza en el análisis territorial introduciendo características poblacionales, geográficas, institucionales y del ámbito de planeamiento territorial. Se trata de ver cuáles son las prioridades de los agentes locales y hasta qué punto las propuestas son sensibles a la evolución en el tiempo y las diferentes condiciones de los territorios.

4.1 Visión agregada de las estrategias de sostenibilidad ambiental

4.1.1 Evolución temporal

El análisis de la evolución de las estrategias a lo largo del tiempo evidencia, de acuerdo con la figura 1, un aumento de los planes que presentan acciones de sostenibilidad ambiental: si a finales de los años 80 no llegaban al 3 %, hoy se sitúan al 15. Destaca especialmente que aumenta el peso de las propuestas de sostenibilidad ambiental dentro de los planes que hablan de ello llegando el 2022 a suponer un 30 % del total de actuaciones.

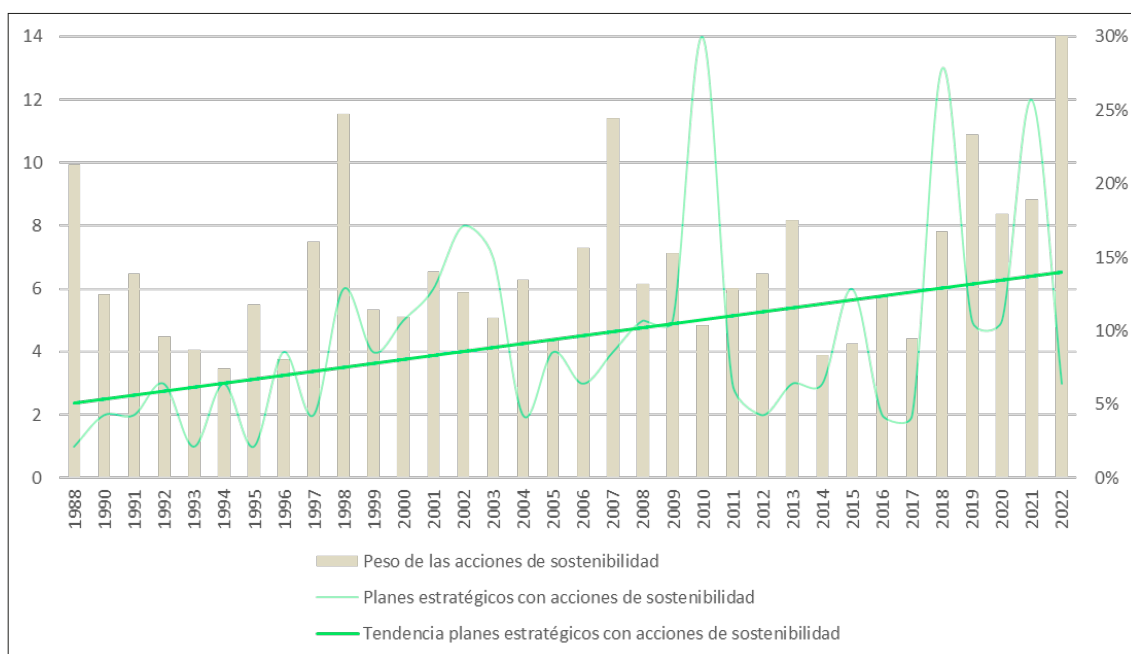


Figura 1. Evolución de las estrategias sostenibilidad ambiental. Fuente: elaboración propia.

4.1.2 Tipología de estrategias

En segundo lugar, se presenta el detalle de las actuaciones. De media, la sostenibilidad supone el 13% del total de las estrategias de los planes del período 1988-2022. Las tipologías más importantes son, por orden, los servicios ecosistémicos y la infraestructura verde y azul incluyendo el verde urbano que aglutina un 3,5 % del peso en relación con el total de actuaciones de los planes. En segundo lugar, figuran los paisajes naturales (2,1 %) seguidos de la gestión de riesgos y resiliencia climática (1,8%). La energía y los productos alimentarios locales junto a la alimentación completan el abanico de propuestas con un peso superior al 1%.

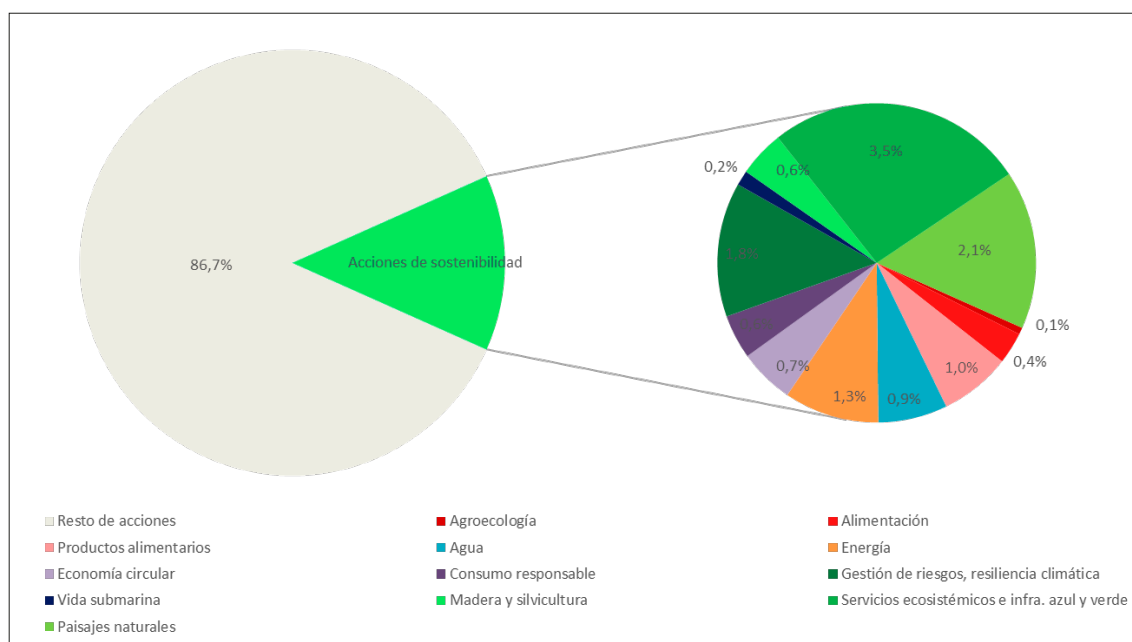


Figura 2. Las tipologías de estrategias de sostenibilidad ambiental. Fuente: elaboración propia.

4.1.3 Tipología de estrategias por etapas de la planificación estratégica urbana y territorial

Diferentes autores se han referido a la existencia de distintas etapas de la planificación estratégica local. Actualizando estas referencias de acuerdo con el contexto socioeconómico y la noción del ciclo de vida se pueden diferenciar una primera etapa de introducción y crecimiento, una segunda de madurez, la tercera de crisis y finalmente la última de rejuvenecimiento. En esta línea temporal se aprecia una cierta estabilidad dentro de los bloques de la sostenibilidad y, en cambio, un gran avance del último período en relación con la década marcada por la crisis económica del 2008.

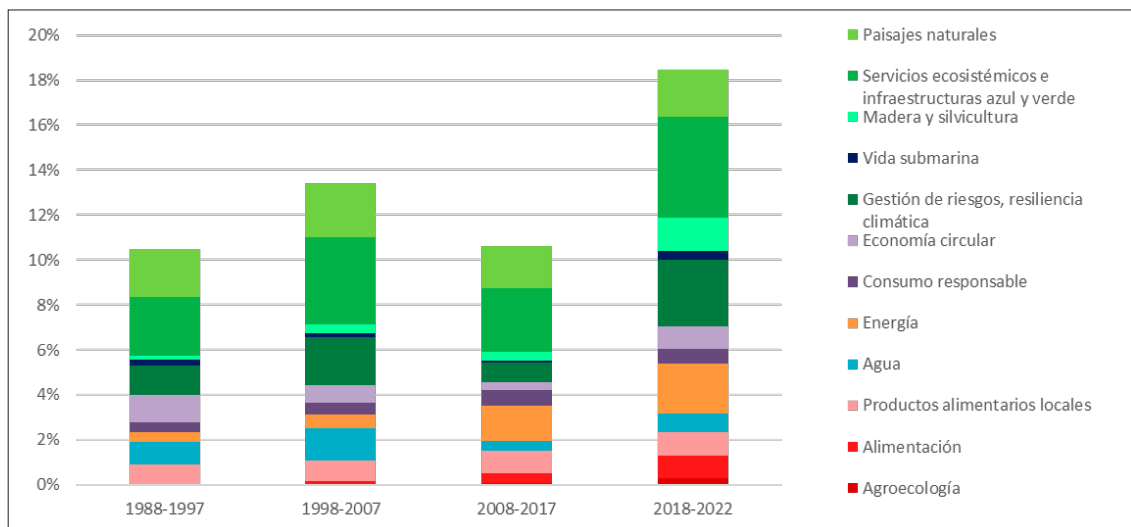


Figura 3. Evolución de las diferentes tipologías de estrategias de sostenibilidad ambiental en cuatro etapas de la planificación estratégica urbana y territorial. Fuente: elaboración propia.

4.2 Resultados territoriales

¿Qué nos dicen las estrategias desde un punto de vista territorial? A continuación se presentan las diferencias entre los municipios por tramo de población; por características geográficas (rural, litoral, ciudad intermedia, etc.); por alcance institucional; y por ámbito regional.

4.2.1 Estrategias según la población de los municipios

Existen pocas diferencias en los planteamientos de los municipios en los distintos tramos de población. De acuerdo con la figura 4, los únicos que se diferencian son los municipios pequeños (con menos de 1.000 habitantes) pues las líneas, proyectos y actuaciones vinculadas a la sostenibilidad representan cerca del 20% del total.

Ahora bien, las diferencias son más significativas si nos adentramos en las estrategias a implementar (Figura 5). Aunque las propuestas asociadas a los servicios ecosistémicos y a los paisajes naturales son las mayoritarias en todos los municipios se observa, por un lado, que en los metropolitanos con mayor población, las estrategias relacionadas con la gestión de los riesgos y la resiliencia son las que tienen mayor frecuencia mientras que, por otro lado, a medida que los rangos de población de los municipios se hacen más pequeños, las estrategias relacionadas con la alimentación (producto local, cadenas cortas, agroecología...) ganan peso.

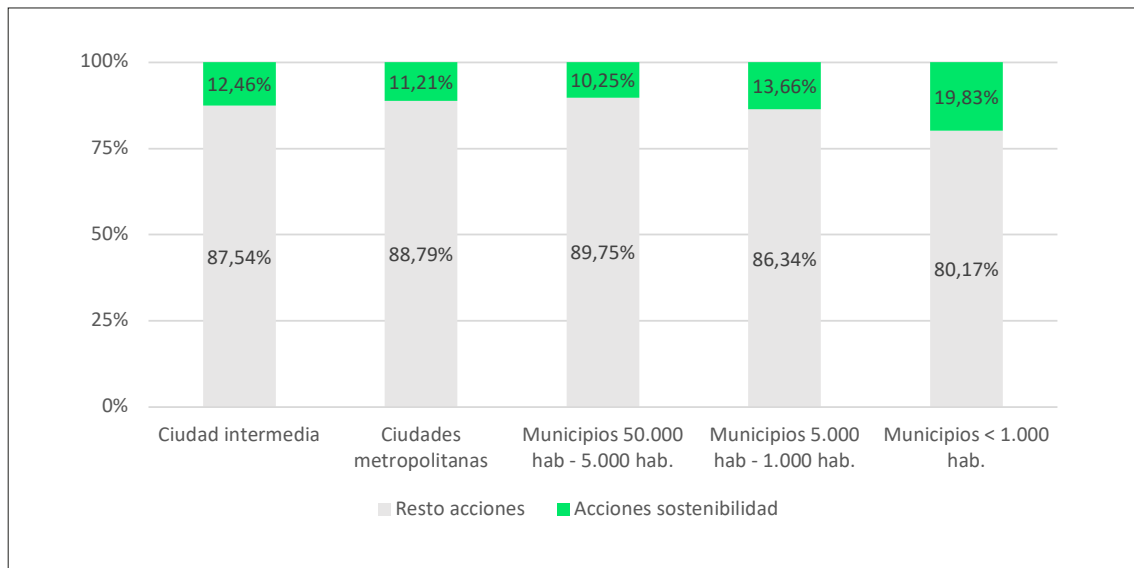


Figura 4. Estrategias de sostenibilidad según perfil de población. Fuente: elaboración propia.

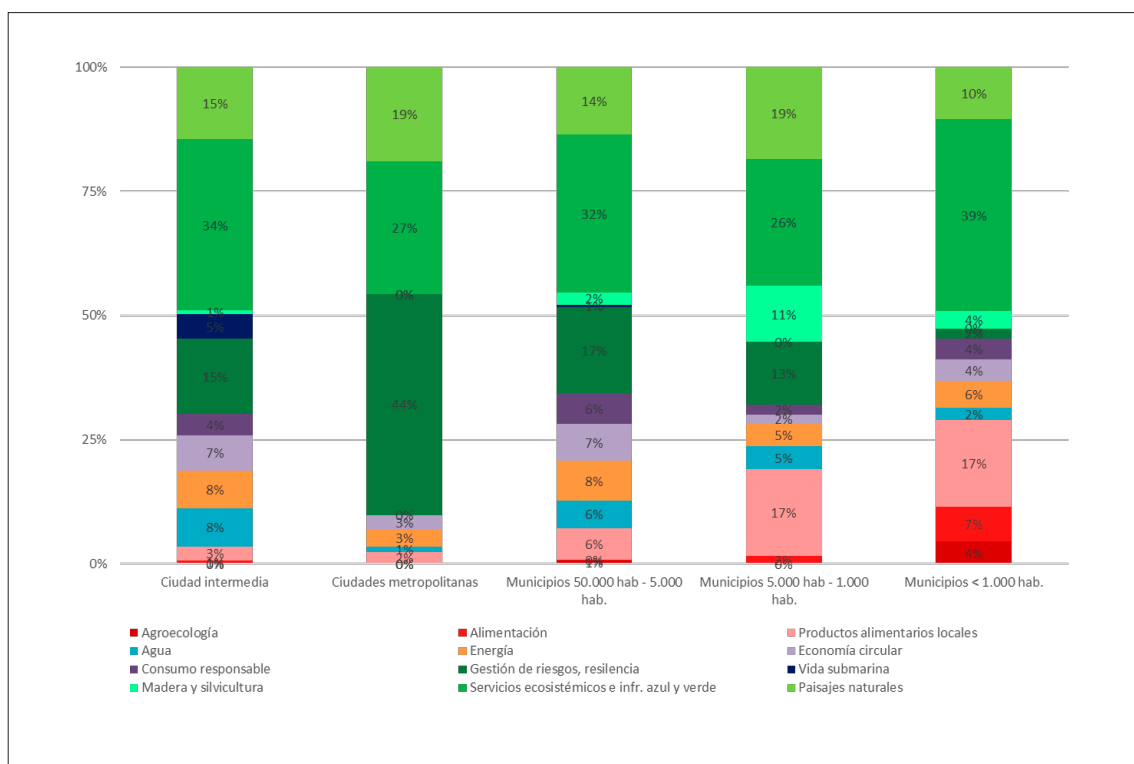


Figura 5. Estrategias de sostenibilidad a implementar según tramo de población. Fuente: elaboración propia.

Las ciudades intermedias se particularizan del resto de agrupaciones pues estructuran el territorio circundante al ser los municipios principales de los distintos sistemas urbanos y

ejercer de cabeceras institucionales y económicas. Figuran además entre los municipios con una tradición de planificación estratégica y políticas de desarrollo local más consolidada. ¿Estas características se trasladan a las opciones de futuro? En el estudio realizado no presentan diferencias significativas en el peso total de la sostenibilidad ambiental. En cambio existe una desviación favorable a aspectos como el agua, la energía y la economía circular que es consistente con su mayor capacidad de gestión y amplitud de servicios.

4.2.2 Estrategias en los municipios litorales, urbanos de interior y rurales

Si en el análisis se distingue entre municipio litoral, urbano de interior o rural, son estos últimos los que definen un mayor número de estrategias de sostenibilidad: 15,3% (Figura 6). La suma de las estrategias de servicios ecosistémicos y de paisajes naturales siguen siendo las mayoritarias (Figura 7) en los tres casos, y a partir de aquí encontramos diferentes núcleos de interés.

En los municipios litorales destacan las estrategias de vida submarina, de gestión del agua y de gestión de riesgos. En cambio, en los municipios rurales, sobresalen la gestión de los bosques y de la madera, la energía y la alimentación (producto local, comercialización, agroecología). En los municipios urbanos de interior las estrategias vinculadas a los servicios ecosistémicos y la infraestructura verde y azul tienen un gran peso relativo.

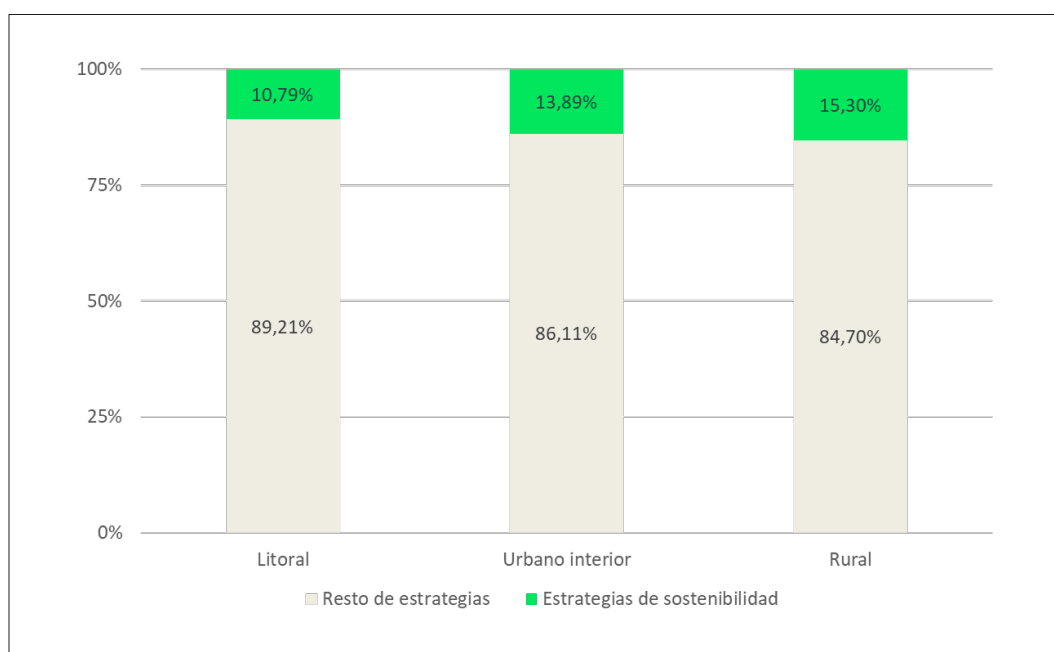


Figura 6. Estrategias de sostenibilidad según tipo de municipio: litoral, urbano de interior y rural. Fuente: elaboración propia.

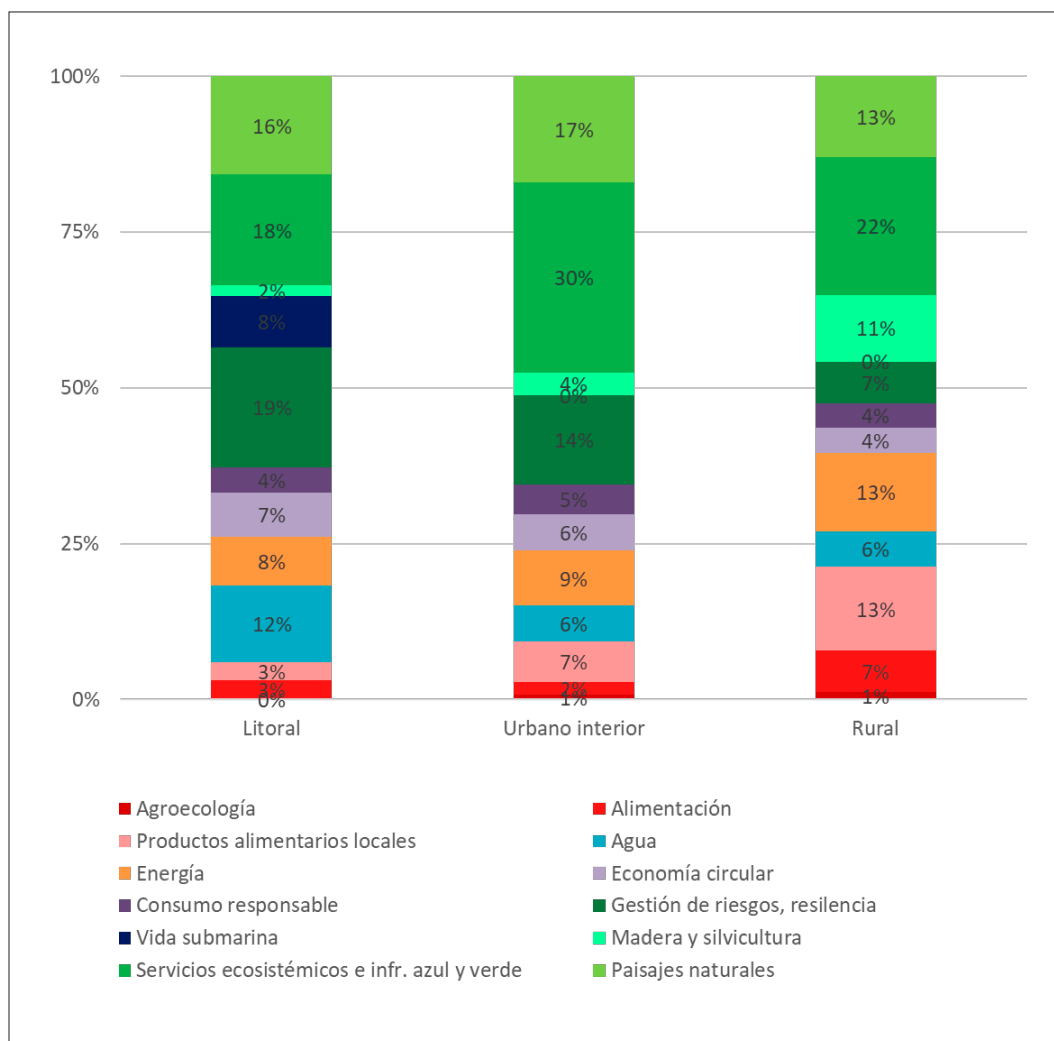


Figura 7. Estrategias de sostenibilidad a implementar según tipo de municipio: litoral, urbano de interior y rural. Fuente: elaboración propia.

4.2.3 Estrategias según el ámbito institucional de los planes

Una de las características del planeamiento estratégico es la búsqueda de escalas de diagnóstico, pronóstico y propuesta consistentes con las dinámicas territoriales. Así, en total un 59% de los planes son de ámbito municipal, un 25 % comarcal y el 16 % restante tienen carácter intermunicipal. Con todo, en términos del alcance institucional no existen diferencias significativas entre unos y otros dado que el recuento de planes que incluyen estrategias de sostenibilidad respecta las mismas proporciones (61 %, 21 % y 18 % respectivamente) que el total de planes documentados.

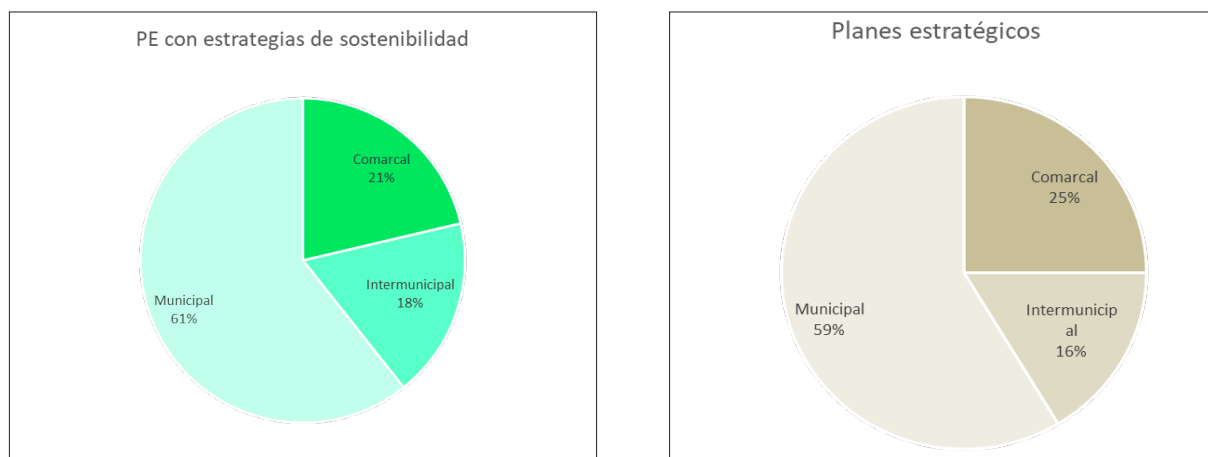


Figura 8. Estrategias según ámbito de los planes. Fuente: elaboración propia.

4.2.4 Estrategias según los ámbitos regionales del planeamiento territorial en Cataluña

En los ámbitos urbanos (Barcelona ciudad, área y región metropolitanas) las estrategias de sostenibilidad representan entre el 10 % y el 12 %. En los ámbitos menos densos en términos de población y de interior como las Comarques Centrals, las estrategias de sostenibilidad alcanzan el 16 % (Figura 9).

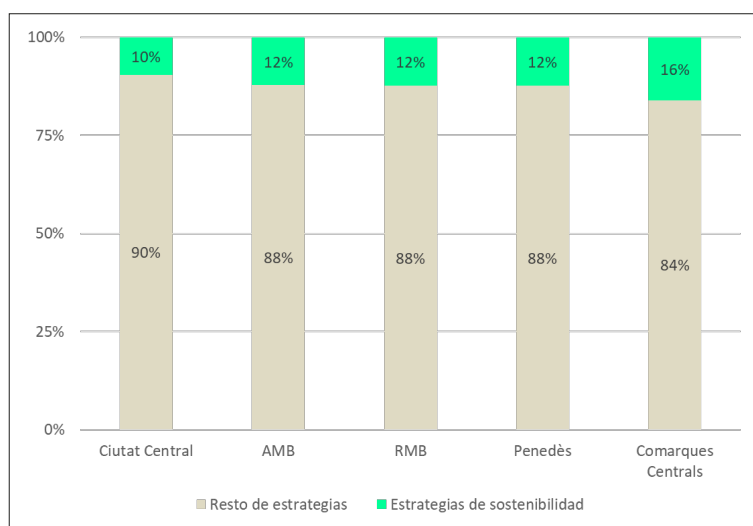


Figura 9. Estrategias de sostenibilidad según ámbitos de planeamiento territorial. Fuente: elaboración propia.

En todos los ámbitos de planeamiento territorial de la provincia de Barcelona, las estrategias de paisajes naturales y servicios ecosistémicos son las mayoritarias. Las diferencias entre el ámbito metropolitano y el resto residen en que en el ámbito metropolitano las asociadas a la gestión del riesgo y resiliencia tienen mayor presencia. En esta región también

tienen importancia relativa las estrategias de gestión del agua y de la energía y la economía circular. En cambio, en el Penedès y les Comarques Centrals, destacan la alimentación y la gestión silvícola (Figura 10).

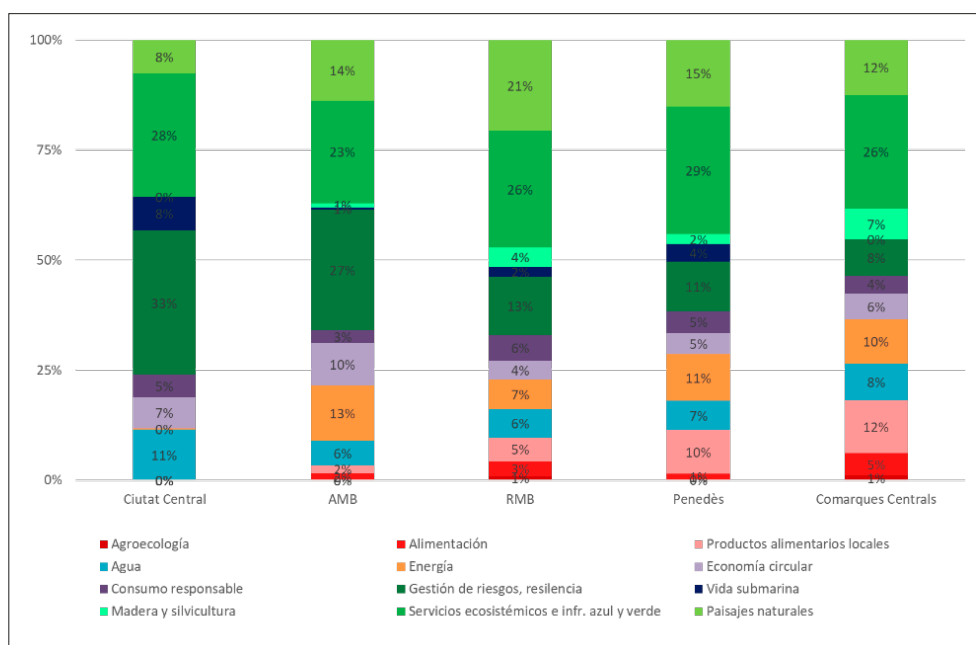


Figura 10. Tipo de estrategias de sostenibilidad a implementar según ámbitos de planeamiento territorial. Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones

Los planes estratégicos urbanos y territoriales son un instrumento central del desarrollo local en la provincia de Barcelona. Con treinta y cinco años de evolución y una presencia diversificada geográficamente constituyen una fuente valiosa para analizar las visiones y propuestas de los agentes locales en relación con las grandes cuestiones del territorio y propuestas de transición.

Las estrategias de sostenibilidad ambiental tienen un peso, de media, del 13 %. El peso es calculado a partir del análisis de los mínimos segmentos de texto significativos en las partes propositivas de los planes (plan de acción, proyectos, misiones, etc.). Si lo comparamos con las otras “P” (personas, prosperidad, paz y pactos), las estrategias de sostenibilidad ambiental son relativamente minoritarias.

Así, las estrategias de prosperidad representan el 58 % de todas de las estrategias analizadas. Dentro de esta “P” se agrupan los ODS más centrales para la planificación estratégica como son las ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11), con temáticas como la regeneración urbana, la movilidad o la planificación; el trabajo digno y el crecimiento económico (ODS 8); e innovación, industria e infraestructuras (ODS 9), que agrupan las acciones tradicionales de la promoción económica.

Las estrategias de personas representan 15%, donde destacan las etiquetas vinculadas a la formación de las personas.

Las estrategias vinculadas al ODS 16, que incluye temáticas como la participación ciudadana y la modernización de la administración, tienen un peso del 11%.

Finalmente, las acciones del ODS 17 representan el 6% de las estrategias y se refieren especialmente a la cooperación entre administraciones.

Aunque el peso de las estrategias de sostenibilidad en términos globales para el período 1988-2022 es modesto, las estrategias de sostenibilidad ambiental aumentan con el tiempo y de forma relativamente rápida. En la primera década de planes (período 1988-1997) representan el 10 % mientras que en el último período (2018-2022) ascienden al 18 %.

Otro cambio significativo es que mientras en los períodos iniciales las estrategias de sostenibilidad formaban parte del plan de acción como una estrategia más, en el último período existen planes estratégicos donde el hilo conductor es la sostenibilidad como estrategia de desarrollo económico y territorial. Son un buen ejemplo los planes de la economía azul en Mataró y Sitges, o la activación de la gestión agroforestal del paisaje como palanca transversal de transformación que propone el *Pla de les Muntanyes del Baix*.

El paisaje y los servicios ecosistémicos son un factor importante en el desarrollo local. La relevancia que le otorgan los actores locales en el futuro de los territorios y comunidades no se ve enteramente correspondida en las políticas públicas en la actualidad. Entre los retos en este campo figuran un mayor reconocimiento del paisaje y sus valores (dado que el paisaje siempre está) así como la cuantificación y, si es posible, monetización de los servicios ecosistémicos.

Los riesgos, la resiliencia climática y la energía son opciones estratégicas emergentes muy vinculadas a las grandes crisis del momento actual y, por tanto, a la transición territorial.

Finalmente, si atendemos a las diferencias entre los municipios urbanos y rurales, se observa que entre los primeros la gestión de riesgos y resiliencia, el agua, la energía y la economía circular son los principales temas. En cambio, en el mundo rural, la alimentación, la gestión silvícola y la energía es la tríada con mayor importancia.

6. Referencias bibliográficas

- COOPER, C. (1992). «The life cycle concept and strategic planning for coastal resorts». *Built Environment* (1978-), pp. 57-66.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2023). *Banc de plans estratègics*. Recuperado el día 10 de julio de 2023 <https://www.diba.cat/web/estrategies/cercador>
- EBRÓPOLIS (2023). *Planes estratégicos en la red*. Recuperado el día 10 de julio de 2023 <https://ebropolis.es/que-mas-hacemos/red-de-planificacion-estrategica/planes-estrategicos-en-la-red/>
- FARINÓS DASÍ, J. y OLCINA CANTOS, J. (2022). «Planificación normativa y planificación estratégica. Rasos y potencialidades». En Farinós Dasí, J. y Olcina Cantos, J. *Ordenación del territorio y medio ambiente*. Valencia: Tirant humanidades.
- FARINÓS DASÍ, J., OLCINA CANTOS, J., RICO AMORÓS, A. M., RODRÍGUEZ NAVARRO, C., ROMERO RENAU, L. DEL, ESPEJO MARÍN, C., y VERA REBOLLO, J. F. (2005). «Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal». *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, (39), pp. 117-149.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2007). «25 años de planificación estratégica de ciudades». *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 39(154), pp. 621-637.
- FERNÁNDEZ-GARCÍA, F. y OLAY-VARILLAS, D. (2021). «La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral». *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, pp. 285-310.
- FORN, M. de (2003). *Estratègies i territoris. Els nous paradigmes*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

- GANAU CASAS, J. y MALLARACH ISERN, J. (2003). *La Planificació estratègica territorial a Catalunya : quinze anys d'evolució*. Generalitat de Catalunya.
- GAÑÁN SÁNCHEZ, E., MERINERO RODRÍGUEZ, R., y HUETE GARCÍA, M. Á. (2022). «Cuatro dilemas y un obstáculo a la gobernanza metropolitana: respuestas desde la planificación estratégica urbana». *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (93).
- HODDER, I. (1994). «The Interpretation of Documents and Material Culture». En: Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks (Cal.): Sage, pp. 393-402.
- HOLSTI, O. R. (1969). *Content analysis for the social sciences and humanities*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- JUVILLÀ, E. (dir.) (2019). *Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- PAREJA-EASTAWAY, M. (2009). «The Barcelona Metropolitan Region: From Non-Existence to Fame». *Built Environment* (1978-), 35(2), pp. 212-219.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (2007). *L'Estratègia territorial com a inici de la governança democràtica: els plans estratègics de segona generació*. Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- PASCUAL, J.M. y TARRAGONA, M. (1998). *El mapa dels Plans Estratègics Locals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- POERKSEN, U. (1995). *Plastic words: The tyranny of a modular language*. Penn State Press.

El agenciamiento de desarrollo como estrategia de diseño de política pública territorial en México

Javier Delgadillo Macías¹, Isaí González Valadez²
y Jimena Vianey Lee Cortés³

Resumen

Pensar el territorio implica entrelazar miradas diferentes sobre problemas que en cada ocasión nos muestran diversas aristas. Considerar una estrategia que nos permita intervenir en dicho territorio demanda articular los distintos vínculos y relaciones que lo constituyen y le dan forma. El “agenciamiento de desarrollo” es una propuesta que permite ir más allá de los enfoques convencionales, con el objetivo de generar una visión multivectorial que conjugue la pluralidad de puntos de vista y los haceres locales, pugnando por una acción pública incluyente y participativa. A partir del año 2012 un equipo multidisciplinario internacional ha realizado una propuesta teórico-instrumental que ha sido utilizada para trabajar en tres mesorregiones de México. El presente texto da cuenta de los esfuerzos realizados por este equipo, resaltando algunas experiencias obtenidas en los territorios, así como la incidencia en política pública que podría lograrse en el futuro.

Abstract

Thinking about the territory implies continuously intertwining different views on problems that on each occasion show us different edges. Considering a strategy that allows us to intervene in this territory demands articulating the different links and relationships that constitute and shape it. The “development agencement” is a proposal that allows us to go beyond traditional approaches, with the aim of generating a multivector vision that combines the plurality of points of view and local actions, striving for an inclusive and participatory public action. Since 2012 an international multidisciplinary team has made a theoretical-instrumental proposal that has been used to work in three mesoregions of Mexico. This article presents an account of the efforts made by this team, highlighting the experiences obtained in the territories, as well as the impact on public policy.

Palabras clave

Desarrollo, agenciamiento, territorio, política pública, gestión territorial

Keywords

Development, agencement, territory, public policy, territorial management

¹ Doctor en Geografía UNAM. javierdelma@gmail.com.

² Doctor en Ciencias Políticas y Sociales UNAM. isai79@gmal.com.

³ Doctora en Urbanismo UNAM. arqlee09@gmail.com.

1. El problema

La experiencia internacional demuestra que el desarrollo territorial y la gestión institucional ocupan un lugar preponderante en la dirección de las políticas de desarrollo de los países y sus territorios, así como en la conformación de nuevas formas de gestión de las acciones públicas¹.

En México, sin embargo, se registra una continua desatención a las expresiones locales que, debidamente atendidas, pudieran convertirse en factores positivos del desarrollo, ya que, por lo general, se ha privilegiado la atención a intereses desde una perspectiva federal y centralista. Esta problemática ha originado un modelo de política pública ajena en muchos sentidos a las demandas y las necesidades de la sociedad local, demandas que se expresan cada vez con mayor exigencia desde sus lugares de vida.

En nuestro país, no obstante los esfuerzos que en materia de desarrollo se han emprendido, las intervenciones se han dirigido preponderantemente bajo orientaciones sectoriales y poco integradas entre sí, identificándose una precaria concurrencia entre ellas ya que la oferta institucional está sustentada, mayormente, en un patrón asistencialista y centralizado que, pretendiendo disminuir las disparidades, no reproduce los recursos invertidos y por lo contrario, acrecienta la desigualdad en y entre territorios. Los resultados tanto de las políticas de asistencia como las de desarrollo, han traído como consecuencia una dependencia de los recursos federales por parte de los habitantes, recursos que son empleados para atender necesidades de sobrevivencia y canalizados en usos distintos a la producción de esquemas que les permitan generar procesos sostenibles y sustentables (CONEVAL, 2023).

Frente a este debilitamiento generalizado de la política regional en México, y considerando las prioridades que respecto del desarrollo de las regiones existen, resulta indispensable una discusión y el análisis responsable y propositivo que retome las dimensiones regionales-territoriales como referente específico de las políticas públicas. Tal reflexión debe derivar en acciones que favorezcan una integración nacional armónica y mejoren en el menor tiempo posible las condiciones de vida de la población, especialmente de aquella con mayor rezago (Delgadillo, González y Lee, 2018a:24).

Partiendo de las inconsistencias del modelo de aplicación institucional, consideramos al desarrollo territorial como una alternativa de gestión, a partir de un proceso multifactorial resultante del aprovechamiento de los recursos locales, las interacciones entre los actores públicos y privados, y el aprovechamiento de aquellos factores exógenos que intervienen favorablemente a su interior. La planificación y el enfoque de desarrollo territorial presentan en este sentido un marco adecuado con una mirada sistémica de los potenciales y la dinámica del territorio. En su dimensión jurídica, Farinós (2016) señala que la planificación del desarrollo territorial ha sido entendida como un esfuerzo coordinado tendente a la consecución de una serie de metas y objetivos, basado en un conjunto de procesos dentro de un entramado político institucional de estructuras de gobierno establecido. Un acto de soberanía con carácter vinculante, donde se priman las seguridades jurídicas sobre las certezas de aplicación real.

Se asume que la estructura del territorio puede ser y es, de hecho, modificada exitosamente por los agentes, atendiendo a la acción de estos como individuos o como parte de un colectivo organizado, siempre y cuando se cuente con procesos de gestión institucional (marcadamente políticas públicas adecuadas), por lo que atender esta problemática resulta de suma importancia en nuestros días.

¹ Entendemos a la gestión institucional como el marco de referencia para orientar el diseño de la política pública, así como la planeación, el uso, la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas de los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales de los territorios.

La relevancia de ligar los problemas que enfrenta el desarrollo, en los lugares y para las personas, con variables económicas y espaciales está sustentada en numerosos documentos que señalan la indisoluble relación entre la localización de las actividades económicas, los flujos relacionales y las condiciones de vida locales. Para ello, como lo señalan Mora J., Garrido J. y Díaz M. (2021), los territorios se ven en la obligación de definir una estrategia de cualificación de sus recursos humanos, de infraestructuras y de servicios para adquirir la suficiente singularidad y notoriedad en los diferentes subsistemas espaciales a los que pertenecen o en los que se inscriben, y conseguir la suficiente competitividad y capacidad de proyección para atraer nuevos flujos y aumentar la capacidad de dirección y organización de los mismos (pp. 139-140).

2. El agenciamiento de desarrollo

2.1 *El concepto de Agenciamiento de desarrollo*

Partiendo de la problematización antes señalada, a partir de 2012 un grupo multidisciplinario de investigadores hospedados en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México se dieron a la tarea de generar un nuevo enfoque que intentara aportar reflexiones novedosas en el ámbito del desarrollo territorial.

En un primer momento, la iniciativa consistió en analizar la figura de las “agencias de desarrollo” a partir del estudio de los “prestadores de servicios profesionales”, figuras enfocadas en distintas áreas de atención, identificación y promoción de los recursos del territorio. El objetivo consistió en demostrar la relevancia que dichos actores tenían en las acciones de intervención mediante la confluencia de diversos saberes técnicos capaces de generar propuestas integradas con objetivos sustentados en las necesidades del territorio y sus recursos y capacidades con que pueden hacerles frente (Delgadillo, González y Lee, 2022). Con base en lo obtenido de la revisión sobre las agencias de desarrollo, hacia finales de 2013 se planteó la necesidad de avanzar en la constitución de un enfoque que contara con un esquema integrado por “potenciales”, mismos que habrían de mostrar las distintas capas que componen un territorio, superpuestas y en interacción, para contar, por medio del análisis de las relaciones, con un retrato situacional temporal (Delgadillo, González y Lee, 2022). El resultado de estos empeños fue un desarrollo teórico instrumental, al que se ha denominado “agenciamiento de desarrollo.

Después de un periodo de reflexión teórica de un grupo de expertos en economía, administración pública, gestión, geografía y filosofía, entre otras disciplinas, el agenciamiento de desarrollo fue definido como: “el potencial de articulación que opera encuentros y territorializa procesos de intervención. Por medio de su actuación distribuye y conecta multiescalarmente (micro, meso, macro, regional; pero también con todo el espectro de actores político-económico-institucionales: gobierno [tres órdenes], sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, etc.) diversos elementos que producen rutas, funcionamientos y expresiones, en relación con el desarrollo” (Delgadillo, González y Lee, 2016a); (Delgadillo, González y Lee, 2016b).

El agenciamiento de desarrollo, en este sentido, no intenta dar cuenta de un proceso, una atribución o una capacidad, sino que, de manera más precisa, pretende señalar las condiciones de posibilidad para que el desarrollo se genere. Este concepto trata de dar cuenta igualmente de relaciones y series de relaciones (sean éstas reales, posibles o virtuales), buscando la forma en la que se operan los encuentros y se territorializan distintos procesos de intervención. Haciendo uso del enfoque regional y territorial, el agenciamiento de desarrollo identifica la producción de acciones concretas en territorios específicos.

Potenciales	Por <i>potencial medioambiental</i> de desarrollo entenderemos las condicionantes del medio físico natural, esto es, los rasgos físicos del territorio.
	El <i>potencial material</i> de desarrollo considera el capital material con el que cuentan los territorios, condiciones de vida, habitabilidad de la población, y el funcionamiento del asentamiento respecto al alcance en las actividades productivas.
	El <i>potencial productivo</i> de desarrollo presenta el análisis de las unidades encargadas de organizar y ejecutar el aprovechamiento de los factores productivos
	El <i>potencial financiero</i> de desarrollo designa la identificación de las instituciones de financiamiento y crédito.
	El <i>potencial capital humano</i> para el desarrollo hace referencia de las capacidades con que cuentan los actores del territorio con base en sus condicionantes sociodemográficas.
	El <i>potencial capital social</i> para el desarrollo tomaremos en cuenta las interacciones sociales y políticas en los territorios.

Tabla 1. Dimensiones de la metodología. Potenciales. Fuente: elaboración propia a partir de la metodología señalada en Delgadillo et al. (2016a).

Dado que las series de relaciones antes mencionadas distribuyen y conectan multiescalarmente (micro/meso/macro regional; público/privado; gubernamental/no gubernamental, etc.), diversos esfuerzos en virtud del desarrollo, el agenciamiento de desarrollo identifica y potencia la generación de estos vínculos poniendo el acento en los procesos de institucionalización. Así, el agenciamiento de desarrollo opera la territorialización por medio de cualidades particulares, es decir, la formación de rutas, relaciones, expresiones y acciones, que determinan un funcionamiento específico para el territorio y su relación con otros territorios.

Ahora bien, el agenciamiento de desarrollo busca inscribir su campo de acción en un registro que consta de tres ámbitos: la participación, la gestión y la territorialización. A diferencia de las caracterizaciones tradicionales, las cuales ponen el acento de la participación en una suerte de capacidad de la voluntad civil (participación ciudadana, participación social, participación política, etc.), para efectos de la operación de nuestro concepto, por esta actividad se entenderán aquellas iniciativas “en las cuales los actores han formado parte” (Delgadillo, González y Lee, 2016b:56). Es decir, para comprender la participación en este contexto, nos interesa saber a qué llamados institucionales han acudido los agentes regionales, de qué esfuerzos han formado parte, a qué políticas públicas se han sumado, y cómo han desarrollado vínculos de relación. Con esta orientación, la participación es colocada en una dirección top-bottom. Por su parte, la gestión es entendida como el movimiento contrario (bottom-top), es decir, como aquellas acciones “que los agentes han formado” (Delgadillo, González y Lee, 2018a:12), las iniciativas que han construido, los diseños de políticas que han generado y, en general, las acciones que han implementado partiendo de sí mismos. Este plano nos permite ubicar las capacidades de autogestión, experiencias anteriores de cohesión social, así como los intereses particulares de los territorios. Finalmente, la territorialización para el agenciamiento de desarrollo consistirá en la forma en la que se construye el territorio (Delgadillo, González y Lee, 2016b:56). Las relaciones sociales, los encuentros, los procesos de intervención, las conexiones multiescalares, la pluralidad de intereses, la distribución de los heterogéneos, los resultados de las deliberaciones, los proyectos, planes, expectativas, motivaciones, deseos, etc., son elementos que pueden ser considerados como partes constitutivas de la territorialidad. Resultado de la interacción entre los ámbitos y manifiesto en la territorialización se encuentran líneas de fuga como actividades o procesos derivados de la acción originaria.

2.1.1 Elementos del agenciamiento de desarrollo

Recuperando las reflexiones y definiciones realizadas, nos fue posible establecer una ruta que ha permitido establecer una estrategia metodológica de intervención en los territorios. Al respecto cabe señalar que, desde una perspectiva general, la puesta en operación de cualquier estrategia desde el agenciamiento de desarrollo implicaría cinco elementos:

1. Identificación participativa de potenciales y ventajas comparativas, factores territoriales tangibles e intangibles (económicos, culturales, políticos, sociales, medioambientales, etc.).
2. Análisis territorial multiescalar: micro, meso, macro, regional; actores político-económico-institucionales: gobierno (en sus tres órdenes), sociedad civil, ONG's, etc.
3. Identificación y generación de relaciones y vínculos.
4. Estrategias para la articulación de procesos.
5. Generación de mecanismos de intervención en las áreas de participación y gestión.

2.2 El Índice de Agenciamiento de desarrollo

Así como se llevó a cabo un esfuerzo teórico, se realizaron actividades tendientes a generar un indicador. La información cuantitativa recopilada dio origen a un instrumento de análisis denominado "Índice de agenciamiento de desarrollo" (Delgadillo, González y Lee, 2018b), mediante el cual fue posible clasificar y estratificar el comportamiento de los territorios a través de variables e indicadores generados desde los ámbitos de acción del agenciamiento de desarrollo. La generación de este índice, más que estrechar los caminos de la reflexión/acción del desarrollo, vía una tipología cerrada en sí misma, establece puntos de partida múltiples y heterogéneos, los cuales pueden dar cuenta de una realidad plural en la que las diferencias determinan los caminos posibles de la intervención pública y privada. Los potenciales leídos desde el agenciamiento de desarrollo generan "agenciamientos", mismos que se conectan con acontecimientos de diversas índoles, constituyendo "figuras"² de posible investigación.

<i>Agenciamiento institucional</i>	<i>Agenciamiento de capacidades</i>	<i>Agenciamiento productivo</i>	<i>Agenciamiento de flujos</i>	<i>Agenciamiento público</i>
Ingreso por programas	Nivel académico Sector Secundario	Asociaciones de servicios	Tendencias demográficas	Iniciativas presentadas
Educación	Nivel académico Sector Terciario	Asociaciones comerciales	Ingreso por ayudas	Iniciativas aprobadas
Abasto	Ingreso remunerado			
Salud				
Condición de actividad				
Trabajo				
Lugar de trabajo				

Tabla 2. Agenciamientos (variables e indicadores considerados). Fuente: elaboración propia a partir de la metodología señalada en Delgadillo et al. (2018b, pp. 11-42).

² Más que "modelos", el agenciamiento de desarrollo busca establecer "figuras", esto es, ejercicios, funcionamientos heterogéneos.

Índice de agenciamiento de desarrollo	Clasificación	Agenciamiento institucional
		Agenciamiento de capacidades
		Agenciamiento productivo
		Agenciamiento de flujos
		Agenciamiento público
	Estratificación	Profuso
		En consolidación
		Intermedio
		En ciernes
		Exiguo

Tabla 3. Componentes del índice de agenciamiento de desarrollo. Fuente: elaboración propia a partir de la metodología señalada en Delgadillo et al. (2018b, pp. 11-42).

2.3 La información cualitativa

A la par del desarrollo conceptual y del Índice de agenciamiento de desarrollo, se realizaron visitas a diversos territorios. La identificación de regiones y actores clave estuvo a cargo de los investigadores participantes del proyecto miembros casi en su totalidad de la Red de Gestión Territorial del Desarrollo Rural, quienes tomaron en cuenta el conocimiento que del territorio y sus dinámicas podían ofrecer a la investigación. El levantamiento de la información consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas a profundidad dirigidas por el equipo coordinador, el cual, se hizo cargo igualmente de la operacionalización y procesamiento de la información recolectada y la generación de los productos derivados. Para la selección de dichas experiencias se tuvieron como criterios: a) la relevancia de la actividad dentro del territorio de estudio, es decir, el aprovechamiento positivo que de las condicionantes medioambientales, culturales o económicas llevara a cabo dicho emprendimiento, b) la capacidad de sostenibilidad que hubieran manifestado, sobre todo en términos de una sobrevivencia temporal mayor a cinco años de trabajo, c) su relación con el entramado de políticas públicas locales, y finalmente d) el impacto positivo sobre del desarrollo del territorio, con un enfoque de innovación. De manera complementaria y con el objetivo de vislumbrar de forma más amplia los posibles campos de acción de la metodología propuesta, el proyecto de agenciamiento de desarrollo consideró experiencias en España, teniendo contacto con emprendimientos del Mercado Sn. Fernando en Madrid y del Consejo Regulador Sierra Magina en Jaén.

3. Incidencia en política pública

3.1 Incidencia generada

Con independencia de la incidencia generada dentro del desarrollo del proyecto de investigación en el que se han enmarcado las actividades antes señaladas (Cuadro 4) es necesario señalar que de 2016 a 2018, se colaboró con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para

las Comunidades (SEDEREC) del gobierno de la ahora Ciudad de México. En esta colaboración se realizaron tres ciclos de talleres, cursos y capacitaciones en los cuales, de la mano del Observatorio Mexicano de Políticas para el Desarrollo A.C., se diseñaron los contenidos a partir del enfoque de agenciamiento de desarrollo. En esos ejercicios se atendió a cerca de cien grupos de mujeres indígenas, participantes en el “Programa de Apoyo a Emprendimientos”. Actualmente se continúa dando seguimiento y asesoría a varios de estos grupos.

<i>Región</i>	<i>Entidad</i>	<i>Número de experiencias</i>
Centro	Ciudad de México	31
	Estado de México	
	Hidalgo	
	Morelos	
	Puebla	
	Tlaxcala	
Sur	Chiapas	25
	Guerrero	
	Oaxaca	
	Veracruz	
Sureste	Campeche	28
	Quintana Roo	
	Tabasco	
	Yucatán	
Norte	Baja California	12
	Chihuahua	
	Coahuila	
	Nuevo León	
	Sonora	
	Zacatecas	
TOTAL		96

Tabla 4. Número de experiencias trabajadas por región en el proyecto de investigación. Fuente: Delgadillo, González y Lee, 2022b.

Un segundo momento de intervención del enfoque de agenciamiento de desarrollo se llevó a cabo en 2019 y 2020, en la Secretaría de Desarrollo Rural (SADER), instancia de nivel federal. El equipo de agenciamiento de desarrollo colaboró en la puesta en marcha de la “Estrategia de Acompañamiento Técnico” del programa Producción para el Bienestar (antes PROCAMPO), una iniciativa que, a través de transferencias directas condicionadas, se propone, desde principios de los años 90s, incentivar la producción autosuficiente de granos básicos. En ese

caso, el enfoque de agenciamiento fue el eje a partir del cual se desarrolló la propuesta de coordinación y colaboración interinstitucional de política pública.

Un tercer ejemplo fue la realización en 2022 del proyecto “Formulación de propuesta sobre agenciamiento de desarrollo: una estrategia de gestión territorial y articulación de potenciales locales”, con el IICA-OEA. El objetivo del proyecto fue generar, de la mano de los actores locales en los territorios seleccionados, una estrategia de gestión territorial y articulación de potenciales locales (financiero, humano, medioambiental, productivo, entre otros) a partir de la metodología de agenciamiento de desarrollo a nivel de actividades productivas económicas prioritarias. Los tres municipios en los que se tuvo incidencia fueron el municipio de Rayones en el Estado de Nuevo León, el municipio de Guadalupe en el Estado de Zacatecas, y el municipio de Calakmul en el Estado de Campeche. Igualmente, en colaboración con el IICA, en 2022 y 2023 se han realizado estrategias de elaboración y comunicación de catálogos de “Buenas prácticas de gestión de Comités Nacionales de los Sistema Producto en México”, considerando acciones que, aplicadas en forma sistemática dentro de la organización, producen resultados positivos y mejora de procedimientos, productos o servicios. Utilizando los principios del agenciamiento de desarrollo se identifica la innovación de soluciones relacionadas con la capacidad de los actores involucrados como agentes principalmente articuladores de acciones o procesos.

Finalmente, cabe señalar que al tener en cuenta la posibilidad de que el proyecto tuviese un impacto positivo en los emprendimientos que formaron parte de las experiencias recopiladas, se generaron productos con enfoque de apropiación social del conocimiento. Desde 2013 se puso en marcha la construcción del “Sistema de monitoreo para el agenciamiento de desarrollo”, consistente en una base de datos pública que contiene información de los casos analizados y sus productos derivados, así como síntesis descriptivas de las actividades y los promotores de ellas, mapas de redes y cartografía especializada. Se considera que los resultados de esta investigación han sido útiles para el sector académico nacional e internacional, pero de igual manera para el sector gubernamental en sus tres niveles, especialmente para aquellos tomadores de decisiones y elaboradores de políticas que tengan como objetivo combatir la pobreza, la marginación y la inseguridad alimentaria. Dada la composición del proyecto es posible señalar que los esfuerzos realizados pueden ser de utilidad para empresas públicas y privadas micro, pequeñas y medianas. El enfoque de agenciamiento de desarrollo ha ayudado también a prestadores de servicios profesionales interesados en actualizar su conocimiento acerca de sus territorios y las dinámicas que se presentan en otras regiones.

3.1 Posibles áreas de incidencia

La administración federal actual (2018-2024) para tratar el tema del desarrollo nacional ha propuesto treinta programas prioritarios (Cuadro 5). Si bien estos programas se enmarcan en una lógica sectorial que reproduce la problemática mencionada al principio, es posible encontrar en algunos de ellos elementos que pudiesen traer un impacto positivo a nivel regional.

Para finalizar este documento retomaremos uno de estos programas y observaremos cómo pudiese ser complementado desde el enfoque de agenciamiento de desarrollo. **Programa Institucional del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec 2023-2024.**

De acuerdo con lo señalado en el Diario Oficial de la Federación 3 de julio de 2023, los objetivos prioritarios del Programa del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec 2023-2024 son “a) Planear y coordinar las acciones que contribuyan al desarrollo de la región del Istmo de Tehuantepec, con una visión integral, sustentable, sostenible e incluyente, que fomente el crecimiento económico, productivo y cultural, así como el establecimiento de

Polos de Desarrollo para el Bienestar; b) Establecer la planeación estratégica integral de la infraestructura del sistema de transporte, energía, telecomunicaciones y conectividad para el desarrollo, operación y mantenimiento de la Plataforma Logística del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec; y c) Coordinar la promoción de inversiones y vinculación comercial para impulsar el desarrollo económico y el bienestar de la población en la región” (DOF, 2023).

1.	100 universidades públicas	16.	Mejoramiento urbano
2.	Programa de apoyo para el bienestar de niñas y niños, hijos de madres trabajadoras	17.	Rehabilitación de refinerías
3.	Beca bienestar educación básica	18.	Modernización del aeropuerto internacional de la ciudad de México
4.	Beca bienestar educación media superior	19.	Nuevo aeropuerto internacional Felipe Ángeles
5.	Beca bienestar educación superior	20.	Pensión para personas con discapacidad
6.	Producción para el bienestar	21.	Pensión universal para personas adultas mayores
7.	Caminos rurales	22.	Precios de garantía a productores del campo
8.	Canasta básica de alimentos	23.	Plan nacional de energía eléctrica
9.	Construcción refinería dos bocas	24.	Plan nacional de gas y petróleo
10.	Crédito ganadero a la palabra	25.	Reconstruyendo esperanza
11.	Desarrollo del istmo de Tehuantepec	26.	Rescate del lago de Texcoco
12.	Fertilizantes para el bienestar	27.	Sembrando vida
13.	Internet para tod@s	28.	Tandas para el bienestar
14.	Jóvenes construyendo el futuro	29.	Tren maya
15.	Atención médica y medicamentos gratuitos	30.	Zona libre de la frontera norte

Tabla 5. Programas prioritarios del Gobierno federal, 2018-2024

Por su parte los objetivos del Programa “Institucional” del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec 2023-2024, son: a) Fortalecer la infraestructura social y productiva en la región del Istmo de Tehuantepec; b) Impulsar un nuevo modelo de crecimiento económico para el desarrollo en beneficio de la población del Istmo de Tehuantepec; c) Asegurar la articulación de acciones emergentes para la población en situación de pobreza extrema en el Istmo de Tehuantepec; d) Incrementar la biodiversidad, y mejorar la calidad del agua, el suelo y el aire con un enfoque sustentable en la región del Istmo de Tehuantepec; e) Proteger, reforzar y difundir la diversidad lingüística y cultural, la memoria y los patrimonios culturales de los pueblos indígenas, afroamericanos y equiparables del Istmo de Tehuantepec, a través de acciones que garanticen su participación y derechos culturales (DOF, 2023).

La región considerada por el programa consta de setenta y nueve municipios de los estados de Oaxaca y Veracruz (cuarenta y seis municipios de Oaxaca y treinta y tres municipios de Veracruz). Dichos municipios del sur-sureste mexicano cuentan con importantes potenciales medioambientales, humanos y culturales, lo que los convierte en un espacio estratégico para el desarrollo económico del país. El territorio que cubre el proyecto se caracteriza igualmente por ser la parte más angosta del país la cual puede servir como vía de comunicación transistmica para posibilitar el movimiento de mercancías entre el Golfo de México y el

Océano Pacífico en su destino a los mercados nacionales e internacionales. Por esta razón el Gobierno Federal desde el siglo XIX ha intentado infructuosamente diseñar estrategias para potencializar su vocación productiva, comercial y geopolítica (DOF, 2023).

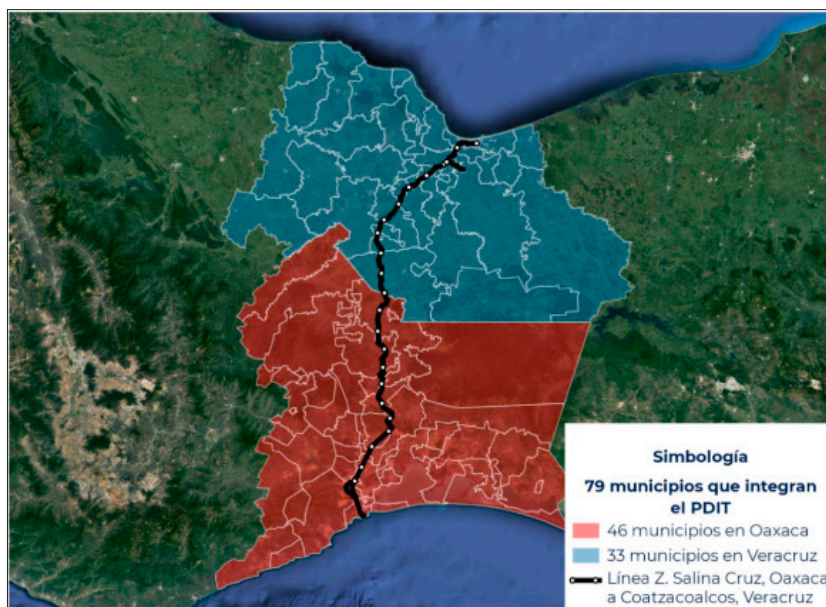


Figura 1. Mapa del área del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Fuente: Diario Oficial de la Federación (2023). PROGRAMA Institucional del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec 2023-2024.

Como señala el diagnóstico realizado por el Gobierno federal, esta región cuenta con una gran riqueza natural y “cultural” signada entre otras cosas por la cantidad de personas que hablan lenguas indígenas³. Para llevar a cabo el programa se diseñaron once estrategias, así como treinta y tres “acciones puntuales”.

El objetivo de estas acciones es: “Generar las condiciones para que los habitantes de la región logren un mayor bienestar, mediante el desarrollo económico ordenado y sustentable, será posible en la medida de que realicen acciones focalizadas para atender a la población del Istmo de Tehuantepec: una de las regiones con mayores rezagos sociales y económicos” (DOF, 2023).

Para efectos de este documento rescataremos algunas estrategias y “acciones puntuales” que son posibles de trabajar desde el agenciamiento de desarrollo. Dichas estrategias son:

Objetivo prioritario 1. Planear y coordinar las acciones que contribuyan al desarrollo de la región del Istmo de Tehuantepec, con una visión integral, sustentable, sostenible e incluyente, que fomente el crecimiento económico, productivo y cultural, así como el establecimiento de Polos de Desarrollo para el Bienestar

“Acción puntual” 1.1.2.: Determinar las vocaciones productivas que se desarrollarán en cada Polo de Desarrollo para el Bienestar, idóneas para lograr el desarrollo social y económico en la región del Istmo de Tehuantepec.

³ Según el Censo de Población y Vivienda 2020, de las 2,380,164 personas que integran el Istmo de Tehuantepec 335,974 hablan alguna lengua indígena, lo que representa un 14.1 % de la población (DOF, 2023).

Estrategia prioritaria 1.2.- Impulsar el desarrollo del sector agroalimentario y agroindustrial fomentando la integración de cadenas productivas y del sistema agroalimentario regional vinculado a los Polos de Desarrollo y la plataforma logística, en coordinación con los tres órdenes de gobierno y el sector productivo.

1.2.1. Coordinar estudios para la integración de las cadenas productivas regionales para la detección y potencialización de vocaciones productivas, agregar valor, mejorar la logística y comercio de la producción agroalimentaria y agroindustrial del Istmo de Tehuantepec.

1.2.2 Promover el diseño y ejecución de políticas públicas e intervenciones para mejorar las capacidades productivas, la vinculación con el mercado, la asociación, la innovación y fomentar la integración entre productores y empresas para integrar las cadenas agroalimentarias y agroindustriales.

1.2.3. Propiciar la inversión pública y privada en capital físico, productivo, humano y tecnológico para el desarrollo de las actividades agroalimentarias y agroindustriales y la integración de sus cadenas de valor para fortalecer la base económica del Istmo de Tehuantepec.

1.2.4. Establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones federales, estatales y municipales, los sectores privado y social, y grupos interesados, que propicie políticas públicas, proyectos y acciones para impulsar el desarrollo del sector agroalimentario y agroindustrial en la región.

Estrategia prioritaria 1.4.- Promover el desarrollo del sector industrial; así como las acciones para la vinculación con el sector social de la economía para fomentar la integración de las empresas locales a las cadenas productivas globales de generación de valor.

1.4.2. Fomentar la coordinación interinstitucional para la instrumentación de programas y esquemas de negocio participativos para el desarrollo de actividades económicas en la región del Istmo de Tehuantepec.

1.4.3. Coordinar las estrategias para contribuir a fortalecer la base económica de la región e impulsar a las cadenas productivas del sector social de la economía, así como de las micro, pequeñas y medianas empresas a través las políticas públicas diseñadas para tal propósito.

Estrategia prioritaria 1.5.- Promover el financiamiento de acciones que impulsen el Desarrollo Regional y el Bienestar Social, fomentando la creación, desarrollo y consolidación de proyectos de investigación y tecnología que contribuyan a mejorar el bienestar de los habitantes de la región.

1.5.2. Consolidar estrategias de financiamiento, donación, asociación o cualquier acción que permita lograr el desarrollo, investigación, tecnología e innovación con dependencias, entidades o instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales.

Dada la propuesta de agenciamiento de desarrollo y sus alcances teórico-metodológicos, podemos hacer un breve comentario sobre las áreas de oportunidad en las que nuestra propuesta pudiese coadyuvar al trabajo diseñado por este programa.

En primera instancia cabe mencionar que, aunque los esfuerzos actuales llevados a cabo por parte del gobierno mexicano en lo referente al programa están enfocados en la construcción de infraestructura, para el desarrollo exitoso de buena parte de los objetivos prioritarios y de las “acciones puntuales”, es indispensable el involucramiento de la sociedad civil, ya sea a partir de grupos organizados, ONG’s, universidades, etc.

El cumplimiento de los objetivos recae en la capacidad que tenga una institución de naturaleza hermética, a saber, la Secretaría de Marina (entidad responsable de llevar a cabo el programa) de abrir los procesos de identificación de necesidades, así como de planeación de estrategias de desarrollo local a sectores civiles. Es en esta posible apertura donde se pudiese realizar intervenciones positivas.

El agenciamiento de desarrollo constituye una herramienta de análisis que puede coadyuvar a la generación de estas “visiones de largo plazo” sustentables, sostenibles e incluyentes que señala el gobierno federal.

Así mismo, a partir del enfoque de potenciales/agnciamientos, es posible apoyar en las “acciones puntuales” que tienen como objetivo diagnosticar holísticamente los entornos territoriales, las cadenas productivas, la agregación de valor, así como la identificación de recursos físicos, humanos, productivos y tecnológicos.

En tanto el agenciamiento de desarrollo pone el acento en las relaciones, puede constituir una herramienta fundamental de análisis aplicado a las relaciones intergubernamentales (tanto verticales como horizontales). Si, como ha sido claro en los últimos años, la coordinación institucional a nivel federal es ineficaz, instrumentos como el agenciamiento de desarrollo pudiesen abonar a eficientar ese tema a partir de una lectura territorial.

En un primer ejercicio analítico, con base en los datos que arroja el Índice de agenciamiento de desarrollo podemos observar (Figura 2), que en la región que constituyen los setenta y nueve municipios de Oaxaca y Veracruz, la participación se mantiene mayormente constante y con valores bajos, es decir, son municipios en los que los habitantes han formado parte poco de las iniciativas gubernamentales y su incidencia es poca, o bien la oferta gubernamental ha sido escasa⁴. Por su parte, la gestión muestra una dinámica un poco distinta. Con base en nuestra propuesta, es posible considerar que la gestión en esta región es más dinámica, donde los niveles promedio son considerablemente variables y puede apreciarse la conformación de conglomerados de municipios donde la iniciativa local es relevante (Cuadro 6).

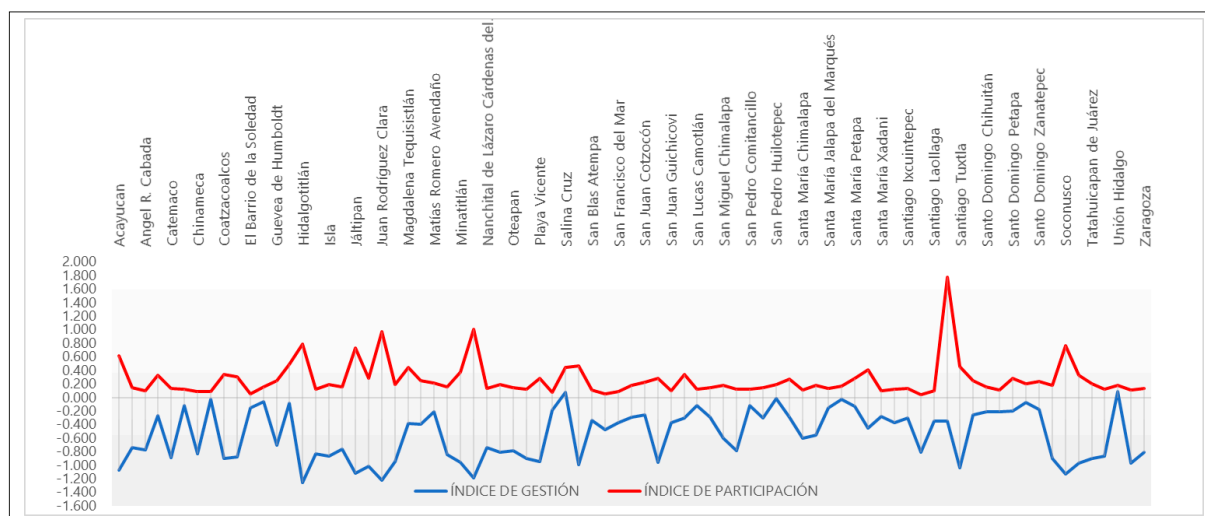


Figura 2. Municipios del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Índices de Gestión y Participación. Fuente: Diario Oficial de la Federación (2023). PROGRAMA Institucional del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec 2023-2024.

⁴ Si bien estas gráficas fueron realizadas con datos de 2015, consideramos que es muy posible que la tendencia se mantenga actualmente.

Ámbito	Indicador de análisis en el índice	Variable potencial	Potencial
Participación	Educación	Equipamiento	Potencial material de desarrollo
	Salud		
	Abasto		
Gestión	Trabajo	Unidades productivas	Potencial productivo de desarrollo
	Condición de actividad		
Gestión	Lugar de trabajo	Cadenas productivas	
Participación	Tendencias demográficas	Base demográfica	Potencial capital humano para el desarrollo
	Nivel académico sector secundario		
	Nivel académico sector terciario		
Gestión	Ingreso remunerado	Distribución del ingreso, fuentes principales de ingreso para la comunidad	Potencial capital social para el desarrollo
Participación	Ingreso por ayudas		
	Ingreso por programas		
Gestión	Iniciativas presentadas	Instituciones y redes	
	Iniciativas aprobadas		
	Asociaciones comerciales		
	Asociaciones de servicios		

Cuadro 6. Indicadores por ámbito de Agenciamiento de Desarrollo. Fuente: elaboración propia a partir de la metodología señalada en Delgado et al. (2018b, pp. 23).

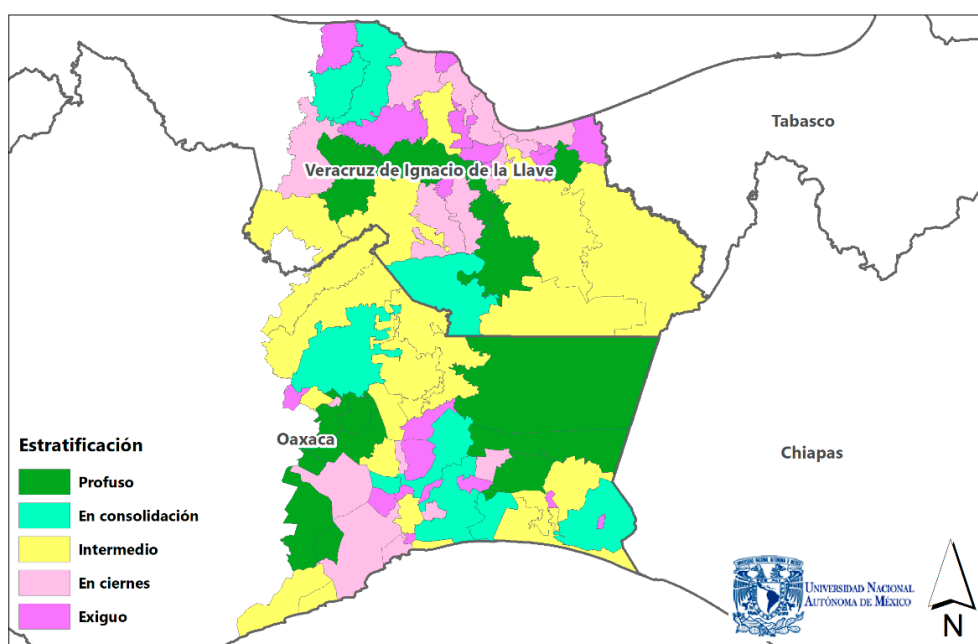


Figura 3. Mapa de estratificación del Índice de Agenciamiento de Desarrollo. Fuente: elaboración propia con base en Diario Oficial de la Federación (2023). PROGRAMA Institucional del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec 2023-2024.

En suma, podemos apuntar tres potenciales áreas de incidencia del agenciamiento de desarrollo para el Programa Institucional del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec 2023-2024.

1. Un área de análisis general en el que cabrían por lo menos cuatro actividades:
 - Mapeo de relaciones
 - Mapeo de funciones
 - Identificación de potenciales
 - Identificación de las regiones óptimas para realizar los proyectos de intervención.
2. Una segunda área que, de acuerdo a los rangos teórico-instrumentales definidos como “participación”, constaría de un análisis sobre:
 - Coordinación horizontal y vertical de relaciones intergubernamentales que influyen en un territorio.
 - Procesos de planificación
 - Escalas de intervención
3. Finalmente, en lo referente al tema de la gestión:
 - Identificación de empresas
 - Fortalecimiento empresas
 - Fomento empresarialidad local
 - Identificación de necesidades locales

4. Consideraciones finales

El proceso de desarrollo en México, así como las intervenciones gubernamentales en este campo, han carecido de una adecuada vinculación socioterritorial, de manera que no han logrado ofrecer los resultados esperados. Por esta razón, es necesario pensar constantemente fuera de la caja, proponiendo nuevas formas de aproximarnos a la realidad. La propuesta de agenciamiento de desarrollo intenta colaborar en la reflexión sobre procesos territoriales de desarrollo, así como en la generación de intervenciones de política pública. Con base en este concepto se ha podido analizar de manera cualitativa y cuantitativa agentes y vínculos relevantes que acontecen en varias regiones del país en experiencias suscritas en las esferas de lo público y lo privado. Afortunadamente, podemos considerar que el ejercicio ha sido exitoso, pues ha logrado aportar elementos relevantes al debate sobre el desarrollo, así como herramientas de gestión a los tomadores de decisiones estatales y federales. Se ha identificado la condición de aplicabilidad tanto del concepto en el análisis de las intervenciones y procesos de desarrollo como de la metodología en el terreno de la política pública, sobre propuestas que consideren enfoques de encadenamiento, administración organizacional y planificación con impacto territorial. La particularidad que distingue y que consideramos que se aporta de manera específica desde el enfoque de agenciamiento, consiste en su identidad relacional sistémica entre los distintos elementos que integran las experiencias. Las actividades realizadas tienen una importancia significativa, ya que han provisto a investigadores del tema, así como a los involucrados en los procesos de gestión territorial y regional (gobierno, organizaciones no gubernamentales, productores, agencias de desarrollo y prestadores de servicios profesionales) de un acervo de casos y experiencias que pueden revisar, con el objetivo de tomar mejores decisiones que contribuyan exitosamente en los procesos de agenciamiento local.

5. Referencias bibliográficas

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2023) https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., GUDIÑO, A. y LEE, J. (2016a): El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual, México, IIEc-UNAM.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. y LEE, J. (Coordinadores) (2016b): Agenciamiento de desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial México, IIEc-UNAM.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. y LEE, J. (Coordinadores) (2018a): Perspectivas del Agenciamiento de desarrollo. De la política a la planeación territorial, México, IIEc-UNAM.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. y LEE, J. (Coordinadores) (2018b): Agenciamiento de desarrollo e incidencia territorial. Teorías y experiencias en el sur-sureste mexicano, México, IIEc-UNAM.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. y LEE, J. (Coordinadores) (2022): Agenciamiento de desarrollo y potenciales territoriales. Experiencias en el norte de México y Cuba, México, IIEc-UNAM.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 3 de julio de 2023
- FARINOS, J. (2016). “Planificación territorial y desarrollo local, y su relación con las nuevas formas de gobernanza territorial asociadas. Un renovado espacio de aplicación profesional”. En: Joan Noguera (Ed.), La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar, Universidad de Valencia, Servicio de Publicaciones, ISBN 978-84-370-9931-6, págs. 67-92.
- IICA-RED GTDR (2012): Extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural, México, IICA, Red GTDR, INCA RURAL/SAGARPA.
- IICA-RED GTDR (2013): Análisis de casos de gestión territorial y de capacidades para el desarrollo territorial de México, México, IICA, Red GTDR, INCA RURAL/ SAGARPA, PROTERRITORIOS.
- MORA J., GARRIDO J. y DÍAZ M. (2021). “Relación de la planificación territorial y estratégica en España con las políticas sectoriales de incidencia territorial”. En: Delgadillo J., Hildenbrand A. y Garrido R. (coords), Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México, Fondo de Cultura Económica, Madrid, España, pp. 131-164.

Estrategia de Accesibilidad Universal para la Igualdad de oportunidades en Extremadura 2023-2030 y sus proyectos piloto

M^a Ángeles López Amado¹ y Manuel Gener Villechenous²

Resumen

Esta es una invitación a recorrer las diferentes áreas de la *Estrategia de accesibilidad universal para la igualdad de oportunidades en Extremadura* y sus proyectos piloto, que siguen un itinerario ordenado atendiendo a la voluntad popular. Comenzando por la sensibilización a la ciudadanía, el diseño y la financiación de políticas públicas, la formación a todas las profesiones, el avance normativo, la mejora de las condiciones de nuestros entornos y finalizando con el apoyo e impulso a la investigación, todas ellas están interconectadas a través de tres ejes transversales, que ponen el acento en la perspectiva de género y la discriminación interseccional, las personas con mayores necesidades de apoyo, y la ruralidad y el reto demográfico.

Abstract

This is an invitation to visit the different areas of the *Universal Accessibility Strategy for equal opportunities in Extremadura* and its pilot projects, which follow an orderly itinerary based on the will of the people. Beginning with the awareness of citizens, the design and financing of public policies, training for all professions, regulatory progress, improvement of the conditions of our environments and, finally, the support and promotion of research, all of them are interconnected through three transversal axes, which emphasize the gender perspective and intersectional discrimination, the people with the greatest support needs, and rurality and the demographic challenge.

Palabras clave

Accesibilidad universal, estrategia, proyectos piloto, igualdad de oportunidades, transversalidad y Extremadura.

Keywords

Universal accessibility, strategy, pilot projects, equality of opportunities, transversality and Extremadura.

1. Introducción

Un territorio accesible e inteligente es aquel que integra la accesibilidad universal como uno de los pilares básicos para alcanzar el bienestar de las personas que lo habitan. A través

¹ Arquitecta funcionaria Junta de Extremadura. Directora General de Accesibilidad y Centros. Junta de Extremadura entre agosto 2019 y agosto 2023. angeles.lopeza10@gmail.com.

² Arquitecto de la D.G. de Accesibilidad y Centros. manuel.gener@salud-juntaex.es.

de ella, se interviene en el entorno convirtiéndolo en el lugar de todas las personas, con o sin discapacidad, sea cual sea su condición y la etapa de la vida en la que se encuentren.

La transformación de nuestros entornos físicos será viable únicamente a través de una planificación certera y exhaustiva, que contemple una implementación ajustada a los recursos económicos de las localidades y siempre desde el estudio integral de los circuitos vitales de uso de la ciudadanía a la que se debe sumar su implicación en este proceso.

Toda persona ha de poder realizar sus actividades diarias, en el hogar donde reside, de forma autónoma y sin depender de otras personas; ha de poder salir de su vivienda, sin encontrar obstáculos en el portal de su edificio y sin que las escaleras resulten un instrumento que la obligue a permanecer eternamente en su domicilio; ha de poder cruzar las calles y pasear por las aceras, comprendiendo las señales informativas y guiándose de forma independiente; utilizar el transporte público y desplazarse a su lugar de trabajo, al lugar donde estudia o a cualquier otro sitio donde desee disfrutar de actividades lúdicas, comerciales o culturales; disfrutar del patrimonio que nos han legado las generaciones anteriores; utilizar los espacios públicos que se encuentran a su alrededor, sentarse en los parques y recrearse en los jardines; contemplar las diferentes arquitecturas que conforman su entorno rural o urbano y acceder a ellas sin barreras que condicionen la utilización de las mismas; y, lógicamente, sentirse bien recibida en todos los lugares a los que acceda, de forma amable y cordial, siendo una parte más de las actividades que se realicen en ellos. Es decir, se debe consolidar, de manera segura y con comodidad, la «cadena de la accesibilidad», convirtiendo los diferentes ámbitos en espacios democráticos, saludables, amigables y humanos, garantizando su acceso, uso y comprensión.

Para ello, los poderes públicos han de adoptar las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal, en igualdad de condiciones para todas las personas, en los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como en los medios de comunicación social y en otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en ámbitos rurales como urbanos.

2. Iniciativa política de la accesibilidad universal en Extremadura. Su nueva filosofía

La **accesibilidad universal aspira a convertirse** en el pilar básico de una sociedad más justa y cohesionada. A través de ella, en nuestro territorio, en sus pueblos y ciudades, podemos construir una nueva capa, una piel integradora de todas las personas, que vaya más allá del medio físico. Persigue la meta de romper las barreras sociales que impiden acceder e integrarse, superando, de esta forma, las dificultades en el desarrollo de las actividades diarias. Es la llave maestra, la herramienta clave para la inclusión social y la palanca de cambio hacia la **igualdad de oportunidades**.

Alcanza todo el sentido la afirmación que señala al entorno como factor discapacitante, porque sus diferentes dimensiones -física, virtual y social- son las que deben adaptarse a las personas y no al revés, siendo la acción política el instrumento imprescindible para allanar el camino hacia una sociedad más equitativa.

«Mi discapacidad no existe porque uso una silla de ruedas, sino porque el entorno más amplio no es accesible». Stella Young¹.

¹ Stella Young. Comediante australiana, periodista y activista de los derechos de la discapacidad.

De la misma forma, el concepto de accesibilidad universal ha de entenderse **multiescalar, multidisciplinar y multiusos**. Multiescalar porque es la cadena que conecta el ámbito territorial de la macroescala, pasando por el pueblo o la ciudad, el distrito, el barrio y la arquitectura para llegar a la microescala con la comprensión de los espacios y de la información, las TICs, el uso de los servicios, los productos de apoyo y el trato entre las personas. Multidisciplinar porque une muchas disciplinas, formando una cadena de profesionales de la arquitectura, la salud, los servicios sociales, el profesorado, profesionales del turismo, etc. Y multiusos porque se proyecta en todos los usos y espacios, es decir, la arquitectura incluye muchas otras arquitecturas como el espacio que habitamos (hogar), el espacio donde aprendemos (la escuela), el espacio para tiempo de ocio, espacios para la cultura (museos) o espacios para la salud.

El cumplimiento y la implementación del **Objetivo de Desarrollo Sostenible² (ODS) 11**, vinculado al entorno construido, nos compromete con la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas con el objetivo de conseguir territorios, pueblos y ciudades de alta calidad que faciliten un desarrollo personal pleno y universal. En este sentido, podemos considerarla como indicador de la calidad de vida de la sociedad y del entorno construido, una «*Baukultur*» de calidad, según la Declaración de Davos³ de 2018.

Los espacios accesibles física, cognitiva y sensorialmente, es decir, los espacios accesibles universalmente, son entornos democráticos e integradores que nos acogen por igual, conformando un lugar colectivo donde compartir, en el que se unen los conceptos de lo familiar y lo social, convirtiéndose sin diferencias en la **Casa de la Ciudadanía**.

En concreto, desde Extremadura, se trabaja en la accesibilidad universal para la salud y el bienestar alineándose con el **ODS 3**, donde se marca como meta el «garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las edades». Este modelo promueve la salud individual y colectiva, y mejora la autonomía personal. Con este objetivo, se deberá seguir trabajando en la creación de lugares accesibles que contribuyan a alcanzar altos niveles de bienestar físico, mental, personal y social para todas las personas. Se trata de favorecer el uso de entornos y edificios que faciliten la conexión entre los sentimientos de las personas y los lugares que habitan, garantizando así la memoria emocional vinculada a esos espacios y la promoción de la felicidad individual y colectiva.

3. Estrategia de accesibilidad universal para la igualdad de oportunidades en Extremadura

Bajo estas premisas, y con el anhelo de diseñar **políticas públicas integrales e inclusivas**, nace la **Estrategia de accesibilidad universal para la igualdad de oportunidades en Extremadura⁴**, de ámbito territorial, que surge desde la escucha activa a la sociedad y desde el consenso a través de la concertación social, con una mirada especial a aquellos colectivos que más la necesitan: personas con discapacidad, mayores, niñas y niños, migrantes, personas con altas capacidades, etc. Y que desea ser una guía para recorrer una senda igualitaria en comunidad, un recorrido cimentado bajo la construcción de una nueva mirada, la **transversal**, aquella que ayuda a tejer lazos entre personas e instituciones a través de una nueva filosofía, eliminando fronteras y compartimentos estancos, para construir los verdaderos itinerarios vitales.

² Objetivos de Desarrollo Sostenible. ODS. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

³ Declaración de Davos. 2018. http://www.csaec.com/images/stories/Noticias/Cultural/Davos-Declaration_ES.pdf

⁴ Estrategia de accesibilidad universal para la igualdad de oportunidades en Extremadura, 2023-2030. <https://saludextremadura.ses.es/web/detalle-contenido-estructurado?content=proceso-participativo-de-la-estrategia-de-accesibilidad-universal-en-extremadura>

Para la Junta de Extremadura, la accesibilidad universal se ha convertido en un **proyecto de región** que transita entre lo social, lo económico y lo emocional, que acoge la participación de todos los sectores y aspira a ser un referente para otras regiones. Esa cooperación se encuentra plasmada en el **ODS 17**, que permite conectar la cadena de la accesibilidad universal en la búsqueda de alianzas entre los diferentes agentes, para transformar nuestro territorio y sus redes, en transitables y saludables.

Para el impulso y consecución de las actividades recogidas en cada punto a emprender de la *Estrategia*, Extremadura como región pionera, cuenta, bajo la coordinación de la Dirección General de Accesibilidad y Centros⁵, (DGAYC), con una serie de Oficinas Técnicas de Accesibilidad⁶, (OO.TT.), gestionadas por entidades del Tercer Sector, que ofrecen asesoramiento a instituciones públicas, empresas y a la ciudadanía en general, en materia de accesibilidad, participando activamente en la difusión de la «*Cultura de la Accesibilidad*».

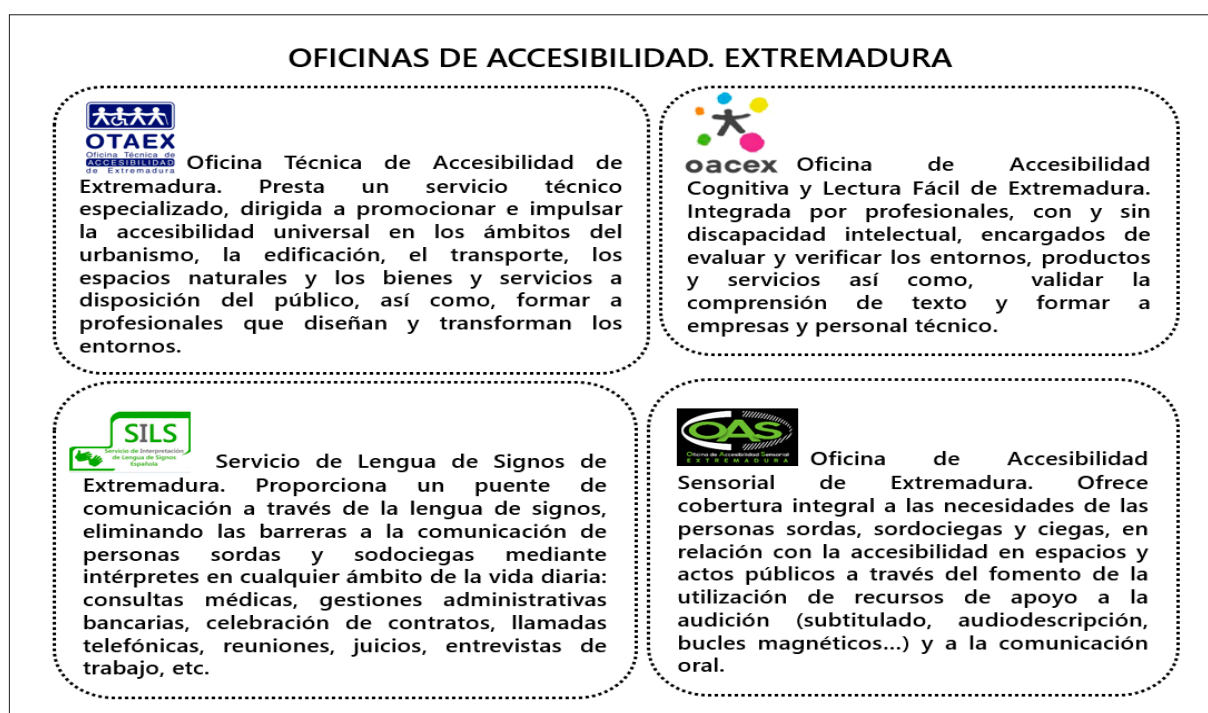


Figura1. Esquema con la Oficinas Técnicas de Accesibilidad de Extremadura.

Por tanto, con este documento estratégico se ha buscado, desde un punto de vista práctico y sencillo, establecer una serie de medidas y acciones concretas que orienten la toma de decisiones para la mejora de la accesibilidad universal en Extremadura, y que sirvan de complemento al desarrollo normativo. A su vez, se han experimentado, a través de proyectos piloto, las acciones necesarias a emprender con la intención de evaluar y corregir las diferentes partes que conforman la *Estrategia*.

⁵ Dirección General de Accesibilidad y Centros, DGAYC. <https://saludextremadura.ses.es/web/accesibilidad-universal>

⁶ Oficinas Técnicas de Accesibilidad de Extremadura. <https://saludextremadura.ses.es/web/detalle-contenido-estructurado?content=accesibilidad-oficinas-de-asesoramiento>

3.1 Construir una Estrategia para la igualdad de oportunidades

3.1.1 El Plan de difusión y participación ciudadana

En la actualidad resulta impensable la elaboración de documentos estratégicos y proyectos específicos que desarrollen sus líneas, sin la participación y sin la escucha activa de la ciudadanía, no sólo en su concepción sino también durante los procesos de gestión y mantenimiento por parte de las administraciones promotoras, al objeto de incorporar mejoras o cualquier medida correctiva a lo largo del periodo de vigencia, constituyendo un eje sobre el que pivota la materialización de acciones a impulsar para transformar nuestros entornos, los existentes y los futuros. Esta metodología se encamina a alcanzar una comunicación empática con la población, conocer las barreras que se perciben en los lugares que habitan y abrir el debate a la sociedad, validando y construyendo de forma colectiva los trazos esenciales de un marco de gobernanza territorial, que busca una mayor concienciación y conocimiento, en este caso, de la accesibilidad universal. Con este fin se diseñó un plan de participación y difusión atractivo e innovador, integrado por:

- Un cuestionario dirigido a la ciudadanía, sobre aspectos básicos como el concepto de la accesibilidad universal, aportando una visión cercana de los valores que representa y haciendo hincapié en las mejoras a las que contribuye. Participaron 482 personas, con un 72% de mujeres, y una mayor frecuencia de edad entre los 41 y 50 años.
- Un cuestionario dirigido al personal de la administración pública de Extremadura para garantizar la promoción y difusión de la documentación elaborada, y de referencia en torno a la accesibilidad universal, donde participaron 112 personas, de manera paritaria y una franja de edad entre los 41 y 50 años como la más frecuente.
- Un cuestionario dirigido a entidades del Tercer Sector para debatir los recursos necesarios a desarrollar en las diferentes áreas estratégicas, en el que participaron 43 personas, con el 77% de mujeres y una mayor frecuencia de edad entre los 31 y 40 años. Estos cuestionarios se lanzaron en formato accesible (locución y lectura fácil) para acercarlos a una mejor comprensión para personas con dificultades cognitivas, visuales o en el conocimiento del idioma español.
- Varios «*focus group*» *on-line*, empleando una dinámica innovadora, a tiempo real y de participación colectiva, para obtener datos sobre las prioridades de las áreas estratégicas propuestas. Participaron asociaciones de personas con discapacidad, Grupos de Acción Local, la Universidad de Extremadura y las OO.TT. de Accesibilidad.
- Una mesa de trabajo presencial de diseño de políticas públicas en accesibilidad universal con responsables y personal técnico de la Junta de Extremadura.
- Dos mesas de sensibilización, dirigidas a otras entidades de carácter público y agentes sociales y empresariales, colegios profesionales, ayuntamientos, grupos de acción social, cámaras de comercio, etc.
- Reuniones con el Consejo extremeño para la promoción de la accesibilidad universal, en las que participaron 58 personas.
- Un pacto a través de la concertación social con agentes económicos y sociales durante los meses de febrero y marzo de 2023.

Entre las conclusiones que se obtuvieron de la participación y que han influido a la hora de establecer las áreas y líneas de acción, destacan: la necesidad de la promoción de acciones formativas y didácticas, dado que, más del 50% de las personas participantes afirmaban que es necesario sensibilizar en el derecho a un entorno accesible, en particular en la etapa de envejecimiento activo de la población; la importancia de la accesibilidad universal, el desco-

nocimiento del término y los ámbitos en los que se mueve este concepto, ya que sólo el 8% de las personas participantes consideraban que su zona de residencia es accesible, reconociendo que los campos en los que más se ha avanzado han sido en el arquitectónico y en el de la comunicación; el desconocimiento de las OO.TT. de apoyo y asesoramiento en accesibilidad universal (física, cognitiva y sensorial) por parte del 71% de las personas encuestadas, siendo necesaria reforzar la comunicación; y que el 82% de los participantes estaban de acuerdo con las áreas estratégicas planteadas.

3.1.2 Estructura

La primera parte de la Estrategia, denominada «**Observando nuestro entorno**» es una aproximación al territorio para conocer su realidad al objeto de enmarcar la situación actual de la accesibilidad universal y poder transformarla. Así, el primer capítulo introduce una serie de reflexiones generales sobre su significado, la nueva filosofía y valores, integrando el concepto transversal y la perspectiva de los Derechos Humanos; la evolución política y normativa de los derechos de las personas y su inclusión; las diferentes definiciones de la accesibilidad hasta llegar a nuestra actual concepción; la evolución del principio de diseño para todas las personas; y un último punto, con las personas beneficiarias y la igualdad de oportunidades.

El segundo capítulo, nos acerca a aspectos cuantitativos que nos ayuden a entender el punto de partida para apuntar un diagnóstico certero. Aspectos claves como el perfil de las personas que habitan nuestra región, los ciclos vitales o la diversidad humana, fueron datos fáciles de cuantificar como consecuencia de las numerosas encuestas y el sistema organizativo de ayudas y baremos dirigidos a perfiles vulnerables que precisan de la accesibilidad. Por el contrario, fue más difícil valorar el parque edificatorio y de viviendas, los espacios urbanizados, el transporte, los servicios sociosanitarios, la educación inclusiva o la Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i), donde se puede constatar la falta de datos pormenorizados, así como, el desconocimiento de las transformaciones llevadas a cabo en pueblos y ciudades, y la consiguiente ruptura de la cadena de la accesibilidad.

En la segunda parte, «**Actuando en nuestro entorno**», una vez analizados los resultados obtenidos en el diagnóstico anterior, se describe, en el tercer capítulo, el contenido específico de la *Estrategia*, los objetivos que persigue, las áreas que la vertebran, las líneas de acción a seguir, así como los agentes que han de implicarse en cada parte y los puntos en los que actuar, con una definición de algunas propuestas que ayuden a materializar plenamente la implantación de la accesibilidad universal y sus indicadores. Para finalizar, el cuarto capítulo recoge los aspectos fundamentales para hacer posible la *Estrategia*, de modo que se pueda obtener una visión continua de las actuaciones para llevar a cabo los objetivos propuestos. Destacan el marco de colaboración planteado; la programación de las futuras acciones; los planes a emprender, entre los que destaca uno específico de difusión; y la financiación necesaria para materializarla a través de la generación de un *Fondo de garantía para la Accesibilidad Universal*, en el que se propone un incremento del porcentaje en las inversiones hasta alcanzar el 1,5% del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Extremadura, fijando como horizonte el año 2030.

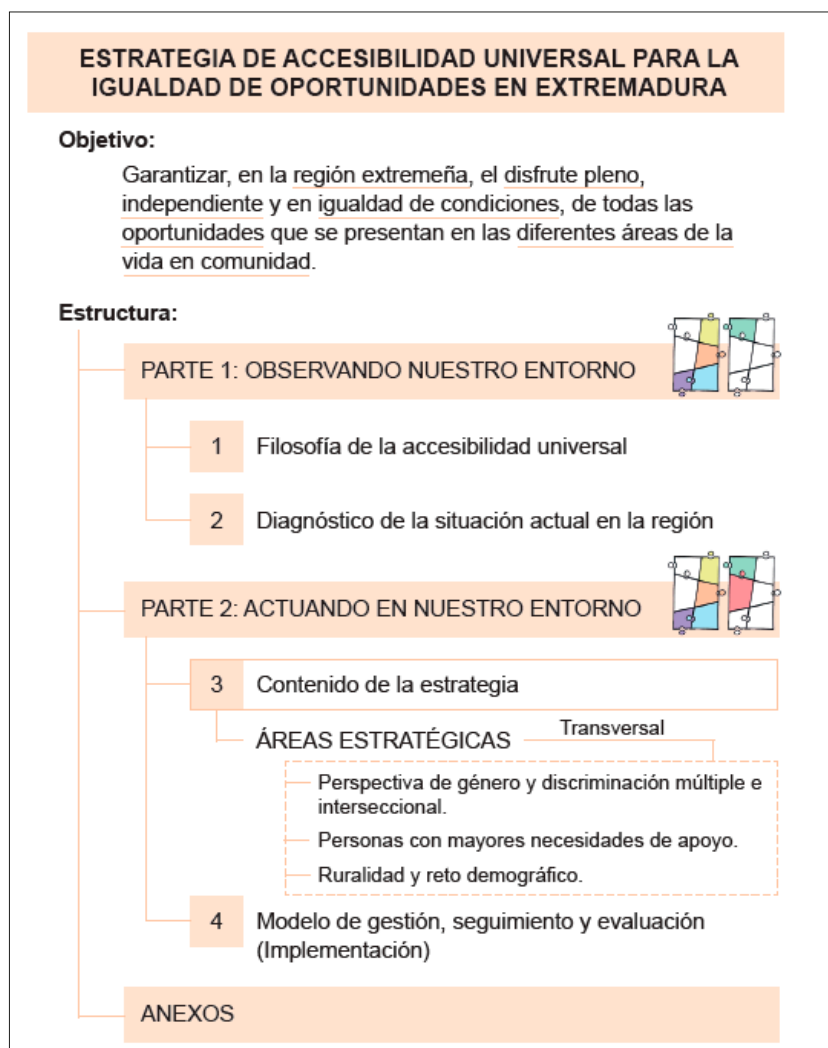


Figura 2. Estructura de la Estrategia de accesibilidad universal para la igualdad de oportunidades.

3.2 Ejes transversales, áreas estratégicas y líneas de actuación x Proyectos Piloto

La *Estrategia* y sus áreas pivotan sobre **tres ejes transversales**, que con una mirada diferenciadora y especial deben desarrollarse en todas las acciones propuestas, incidiendo en la perspectiva de género y la discriminación interseccional (niñas, mujeres con discapacidad, etc.), las personas con mayores necesidades de apoyo, y la ruralidad y el reto demográfico, con el objetivo de alinearse con la nueva *Estrategia española sobre discapacidad 2022-2030*⁷.

En cuanto a las **áreas estratégicas** siguen un itinerario de organización, empezando por la concienciación de la sociedad, el necesario diseño y planificación de las políticas públicas, la formación, la validación de la normativa existente, la mejora de las condiciones de accesibilidad y finalmente, el apoyo particular a las personas y el impulso a la investigación.

⁷ Estrategia española sobre discapacidad 2022-2030. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/discapacidad/docs/estrategia-espanola-discapacidad-2022-2030-def.pdf>

Todas las áreas están necesariamente interconectadas, estableciendo los pasos a seguir, con el objetivo de marcar políticas precisas y eficaces, configurando un itinerario de vida sobre el que bascula la mejora de la accesibilidad universal en todos los ámbitos (educación, sanidad, empleo, ocio y cultura, ...) y los entornos (físicos, sociales y virtuales) para garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas.

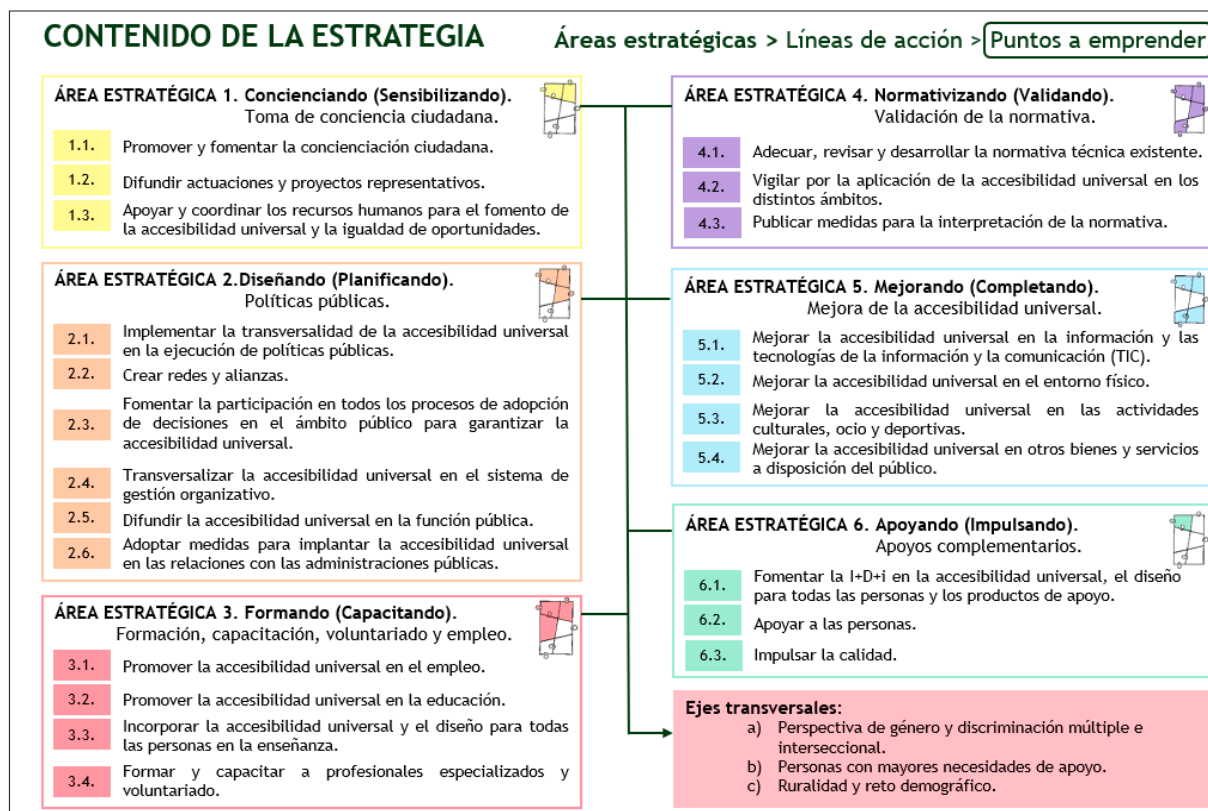


Figura 3. Esquema de las áreas estratégicas con sus líneas de acción y los tres ejes transversales.

Además, en el diseño de **líneas de actuación y puntos a emprender**, se marca como objetivo posibilitar la cadena de la accesibilidad universal a través del diseño para todas las personas, una vez constatada que se encuentran barreras tanto en aspectos generales como en los detalles, desde lo global a lo local.

Cada una de las áreas estratégicas incorpora una breve referencia a la normativa vigente; un breve testimonio de personas para las cuales la accesibilidad universal es clave; aquellos *Objetivos de Desarrollo Sostenible* vinculados a su temática; las líneas de actuación y los puntos a impulsar, teniendo en cuenta que, en estos últimos, se han recogido a modo de catálogo, aquellas buenas prácticas impulsadas por la DGAYC, las OO.TT. de Accesibilidad y otras entidades con el objetivo de servir de referencia a empresas u otros agentes, y sumarlas para convertir a Extremadura en referente nacional; y finalmente se definen los agentes intervinientes, así como indicadores de evaluación y seguimiento.

Además, las seis áreas han sido pensadas, junto al proceso participativo, paralelamente con el impulso de proyectos piloto para probar su eficacia y allanar el camino hacia los objetivos marcados.

3.2.1 Área estratégica 1: Concienciando (sensibilizando). Toma de conciencia ciudadana.

La búsqueda de la concienciación y sensibilización permanente de la sociedad ha de crear un escenario en el que la accesibilidad universal sea comprendida como un beneficio real para todas las personas y que éstas a su vez sientan el estímulo necesario para generar una mayor colaboración en el emprendimiento de actitudes positivas.

Las creencias erróneas suelen constituir obstáculos en el desarrollo cotidiano de las tareas que emprenden las personas en el entorno social. Con el objetivo de poder tener un grado de mentalización apropiado junto a una actitud adecuada, se ha de seguir enriqueciendo nuestra consciencia ciudadana y superar los posibles prejuicios que puedan albergar ciertas miradas. Esta área estratégica busca fórmulas y herramientas que acerquen las ideas libres de prejuicios a todas las personas. Las líneas de acción propuestas deben conseguir que todas las personas se involucren, siendo parte activa a la vez que receptoras de los avances que se consigan, fomentando conductas y comportamientos acordes con los principios de la accesibilidad universal. Las acciones de concienciación y sensibilización han de generar expectativas y demandas de mejora, mostrando las diversas dificultades y barreras que existen todavía en los ámbitos de la sociedad.

Entre los proyectos piloto puestos en marcha, en el *área estratégica 1*, anotamos la Campaña 12 Razones, 12 Valores «*Constelaciones Colectivas*»⁸.



Figura 4. Campaña 12 Razones, 12 Valores. *Constelaciones colectivas*. DGAYC.

Dar voz a las personas con mayores dificultades, para que pudieran transmitir qué barreras e impedimentos encuentran en sus itinerarios vitales, y el que tuvieran en común el deseo de alcanzar la cadena de la accesibilidad y garantizarse el derecho al acceso, uso y comprensión a los entornos y servicios, fue el objetivo de esta campaña, además de promover la sensibilización a toda la población sobre estos colectivos, sus capacidades y los valores de las organizaciones que los acompañan.

Es necesario transmitir que es en el entorno donde surgen dichas dificultades y que la accesibilidad universal es la solución, sin olvidar, que va más allá de romper las barreras físicas.

En ese sentido, su reivindicación centrada en la mejora de nuestros entornos construidos se desarrolla a través de 12 vídeos. El primero envía a la sociedad un mensaje positivo enfocado a la visibilización de las personas con discapacidad, como seña de identidad de su lanzamiento. En los diez siguientes se muestran los valores que integran cada una de las diez asociaciones que forman el comité de entidades representantes de personas con discapacidad de Extremadura (CERMI Extremadura). Y el último de ellos, reivindica a la mujer con discapacidad en el mundo rural.

⁸ Campaña 12 Razones, 12 Valores. Constelaciones colectivas. DGAYC. <https://saludextremadura.ses.es/web/detalle-contenido-estructurado?content=accesibilidad-campanas-conciencion-y-sensibilizacion#uno>

Cada vídeo (signado, subtulado y audiodescrito) está unido a los distintos valores que definen las estrategias de acción, integradas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, (ODS). La presentación de cada pieza se acompañó de actividades ideadas y ejecutadas en alianza, haciendo mención al *ODS 17*, entre entidades e instituciones vinculadas a las disciplinas de cultura, la educación o el deporte y la movilidad.

3.2.2 Área estratégica 2: Diseñando (planificando). Políticas públicas

Es imprescindible formular políticas públicas **transversales y multinivel**, mediante una serie de acciones y medidas que involucren a los diferentes órganos propios de la administración autonómica, las diputaciones provinciales y las administraciones locales, junto con las asociaciones civiles que defienden los derechos de las personas con mayores necesidades de accesibilidad. Para evitar la duplicidad de esfuerzos y maximizar la cobertura, resulta ineludible la **colaboración y cooperación** entre los diferentes órganos públicos y agentes económicos y sociales a la hora de integrar el concepto de la accesibilidad universal en todos los ámbitos, de una manera eficaz y permanente para favorecer la incorporación de las personas en sus itinerarios vitales. En este sentido, se ha impulsado un pacto por la accesibilidad universal a través de la concertación social.

En todas las acciones y programas que se disponen desde las administraciones, la *Estrategia* aspira a incorporar en la planificación de políticas públicas, aquellas redes que vertebran el territorio extremeño (oficinas urbanísticas y de vivienda, oficinas de turismo, oficinas de empleo, puntos de información al consumidor, universidades populares, etc.), detectadas en las numerosas reuniones mantenidas con los órganos gestores. Estas redes pueden ser agentes claves a la hora de difundir, sensibilizar y transmitir la accesibilidad universal a la sociedad, puesto que están apoyadas por las instituciones o juegan un papel singular en cualquier ámbito de la vida de las personas. Por tanto, es prioritario realizar un mapa de las redes afinadas para conectarlas en nuestra región.

Dentro de esta área estratégica, y como proyecto piloto seleccionado con relación a buenas prácticas acometidas en Extremadura en materia de accesibilidad universal, destaca la publicación «*Itinera vitae*»⁹, que viene a visibilizar las múltiples actuaciones llevadas a cabo por diferentes agentes público-privados y su necesaria coordinación. En forma de libro y juego, incluyen, desde el diseño de servicios hasta las acciones de divulgación, desde las innovaciones normativas hasta los proyectos arquitectónicos y urbanísticos, pasando por actuaciones realizadas en el patrimonio. Cada una de las aportaciones recogidas busca facilitar la accesibilidad desde lo cognitivo hasta lo físico, desde lo auditivo a lo visual, partiendo desde las más diversas instituciones.

El libro reúne un conjunto de aportaciones desde distintas disciplinas que ayudan a reflexionar sobre la necesidad de la accesibilidad universal y bajo diferentes formatos, desde el ensayo hasta el atlas visual o el testimonio personal. Acompaña al libro una baraja de cartas, a modo de juego, que resulta ser un archivo con las principales acciones llevadas a cabo en Extremadura en esta disciplina en los últimos años. El acceso a este variado conjunto permitirá, por su naturaleza inevitablemente discontinua y heterogénea, trazar recorridos que lo hagan accesible y asimilable a quien se aproxime a la lectura o al juego.

⁹ «*Itinera vitae*», Guía de Buenas Prácticas de accesibilidad universal en Extremadura. <https://www.juntaex.es/w/accesibilidad-universal>

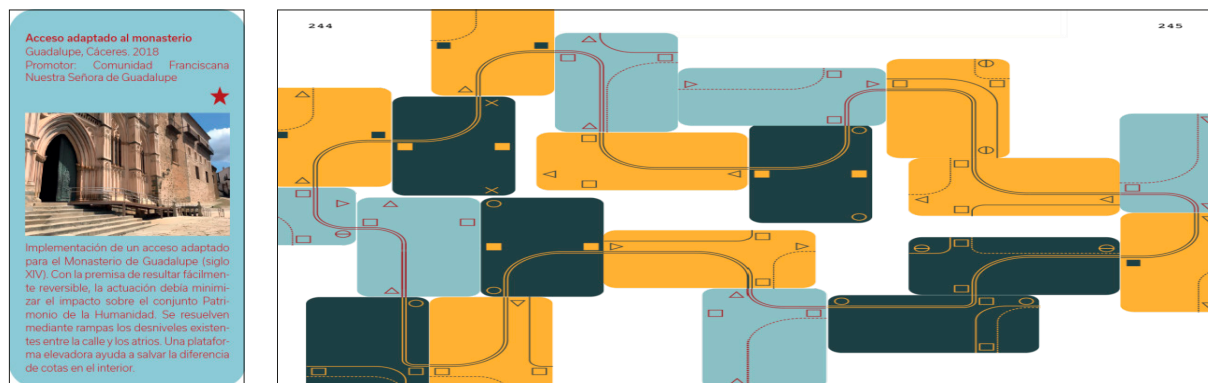


Figura 5. «Itinera vitae». Guía de buenas prácticas de accesibilidad universal en Extremadura. DGAYC.

3.2.3 Área estratégica 3: Formando (capacitando). Formación, capacitación, empleo y voluntariado.

Además de las acciones de concienciación y sensibilización, es fundamental promover la formación y la capacitación en materia de accesibilidad universal, al detectar dificultades en su aplicación por la diversidad de conceptos y normativas existentes, implementándola de manera continuada en todos los sectores sociales –comunidad educativa (formación reglada y no reglada), profesionales del sector de la construcción, profesionales de la salud, empresas, nuevas tecnologías, atención al público, etc.– al objeto que puedan actuar de forma eficiente y con los conocimientos necesarios, en la correcta aportación de soluciones. Las materias relacionadas con la accesibilidad universal deben comenzar desde la etapa de preescolar y seguir impartándose en los ciclos superiores, así como, en la formación no reglada.

La incorporación de la accesibilidad en la enseñanza universitaria, es imprescindible, no sólo en carreras relacionadas con el entorno físico como las que integran la arquitectura, el urbanismo y la ingeniería, sino en otras especialidades relacionadas con las humanidades, el derecho y la temática social, además de las que contienen materias formativas concernientes a la salud, no sólo por garantizar el aprendizaje en identificar las barreras de nuestros entornos sino por impulsar la accesibilidad en la gestión de cualquier proceso.

En el caso de profesiones técnicas, se detecta una carencia de formación específica y cualificada, que sea capaz de transmitir más allá de la normativa, un diseño universal que favorezca concebir entornos, procesos, bienes o productos, que sean comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad, comodidad, y de la forma más autónoma y natural posible.

Como ejemplo de proyecto piloto impulsado en esta área identificamos la creación del *Curso de Especialización en accesibilidad universal*¹⁰ en colaboración con la Universidad de Extremadura. Como fruto de un estudio *ex ante* por la DGAYC, analizando la formación universitaria impartida a nivel estatal y detectando que la accesibilidad universal es una materia apenas impartida, su configuración final apostaba por formar, en el diseño para todas las personas y la gestión de la accesibilidad en los procesos, productos y servicios, a varias titulaciones profesionales de los ámbitos técnico, sanitario, turístico, social, de las comunicaciones, de

¹⁰ Curso de Especialización en accesibilidad universal. <https://cursodeaccesibilidaduniversal.com/>

la arquitectura o educativo, a través de ocho módulos comunes y transversales, y un trabajo final de curso.

El punto de partida tuvo su origen en las dos ediciones de los cursos de verano de 2021 y 2022 con la Fundación Yuste (Academia Iberoamericana y Europea) con una participación de 260 profesionales de diversos países europeos (Bélgica, República Checa, Portugal, España, Malta, ...), de todos los países Iberoamericanos y Australia. Docencia práctica e innovadora en las instalaciones del Monasterio de Yuste, con la participación del profesorado de la UEX, personal de la DGyC y las OO.TT. de Accesibilidad.



Figura 6. Curso de verano 2022 de la Fundación Yuste y Curso de experto/a profesional en accesibilidad universal 2023, en la UEX.

3.2.4 Área estratégica 4: Normativizando (validando). Validación de la normativa

Todo conjunto normativo sirve de base para administrar y coordinar la acción de los diferentes poderes públicos, dentro de sus respectivas atribuciones y competencias, garantizando los principios básicos de igualdad de oportunidades recogidos, tanto en el ordenamiento internacional, como en el título primero de la Constitución. Es por ello, que resulta necesario seguir avanzando en la elaboración o perfeccionamiento de normas que garanticen el desarrollo técnico de la accesibilidad en los diferentes ámbitos. Del mismo modo, las organizaciones deben cumplir con la normativa y los estándares de accesibilidad para que todos los lugares, productos y servicios públicos puedan llegar a ser accesibles. En este sentido, se deben establecer sistemas para verificar su cumplimiento, instruyendo a las personas que vayan a realizar los controles para que tengan la capacidad adecuada.

Como buena práctica, se puede citar el impulso a sectores que operan en los entornos edificados y urbanizados, como el de la construcción, por el gran abanico de posibilidades que ofrecen para transformarlos en universalmente accesibles. Podemos mejorar la calidad de vida de las personas, sobre todo ahora que la esperanza de vida y el envejecimiento progresivo son constantes primordiales en el desarrollo de la sociedad actual.

Consciente de esta oportunidad, la DGyC impulsa una campaña de formación especializada en accesibilidad universal que integra la colección de guías desarrolladas con detalles constructivos al objeto de condensar información referente al diseño de espacios, edificios, servicios y productos accesibles. Incluyen el marco normativo de aplicación, de manera que se convierten en información accesible, fácil de comprender, práctica y útil. Entre las mismas es destacable el «*Manual de accesibilidad universal para el sector de la construcción*¹¹», que pretende sensibilizar a los profesionales que integran el sector de la construcción, sobre la necesidad de la incorporación de los criterios de accesibilidad universal en el ejercicio de su actividades y oficios. Un documento sencillo que permite una consulta ágil, clara y pormenorizada, cumpliendo una función técnica y normativa, así como una función pedagógica, incluyendo soluciones en los distintos elementos de obra más frecuentes y dando respuestas a los errores más comunes.

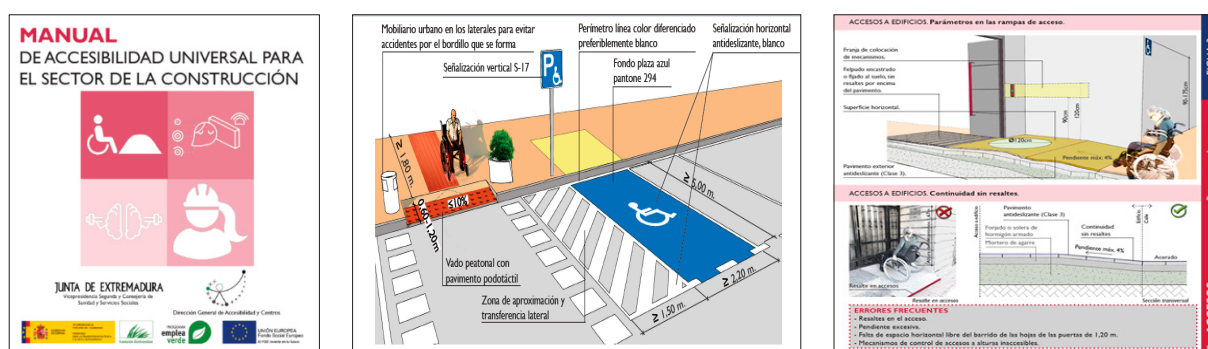


Figura 7. Imágenes del *Manual de la accesibilidad universal para el sector de la construcción*. DGyC.

3.2.5 Área estratégica 5: Mejorando (completando). Mejora de la accesibilidad universal

El itinerario vital de las personas, eslabones que se unen para dar sentido a lo que denominamos la cadena de la accesibilidad, es una sucesión de circunstancias que van desde el acceso hasta el trato amable a las personas, pasando por el uso y la comprensión y que en ningún momento ha de interrumpirse. Si se logra transitar por las calles de pueblos y ciudades, acceder a un edificio y no se obtiene, de forma comprensible, la información necesaria para poder orientarse dentro del mismo es como si no se hubiera podido entrar. De igual manera que si se pone en marcha un autobús accesible, pero no lo resulta la máquina que expende los billetes, el transporte no resultará inclusivo, no se estarán transformando universalmente nuestros entornos, como se señala en la Comunicación *Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad* del año 2000.

Con el objeto de apostar por esta área estratégica, se han promovido una serie de proyectos piloto a través de la redacción de Planes de accesibilidad universal municipales. Estas actuaciones encaminadas a mejorar la accesibilidad universal, así como a obtener datos que posibilitaran establecer una comparación clara entre las posibilidades de adaptación de las tramas urbanas de los pueblos de colonización respecto al trazado de los pueblos históricos,

¹¹ Manual de accesibilidad universal para el sector de la construcción. DGyC. <https://saludextremadura.ses.es/web/detalle-contenido-estructurado?content=accesibilidad-manual-sector-construccion>

impulsaron la redacción de los planes de accesibilidad de Alcuéscar¹², o el de Hernán Cortés¹³, que han supuesto una nueva y pionera metodología sobre la accesibilidad universal en el mundo rural, integrando una novedosa gestión desde una perspectiva inclusiva y equitativa.

Del mismo modo que los núcleos de población cambian al ritmo de la sociedad, los procesos para su transformación también están en continua renovación. Por este motivo, se entiende que los Planes de accesibilidad universal no pueden ser abordados como se ha hecho históricamente con otros planes, realizados de manera bilateral entre un ayuntamiento y un equipo redactor. La redacción de un Plan de accesibilidad universal debe ir dirigida no sólo a la administración local o a los técnicos profesionales, sino a la sociedad en su conjunto.

Se entiende que un Plan de accesibilidad universal debe ser una guía para la sociedad y una herramienta clave que permita analizar las barreras existentes, definir las acciones necesarias y proponer y evaluar soluciones. Con este ánimo, la DGAYC, con la intención de facilitar el apoyo necesario en la programación de las acciones de cada fase en la elaboración de los Planes, publicó la «*Guía metodológica para la redacción de un plan de accesibilidad universal en los municipios y entidades locales de Extremadura*¹⁴».

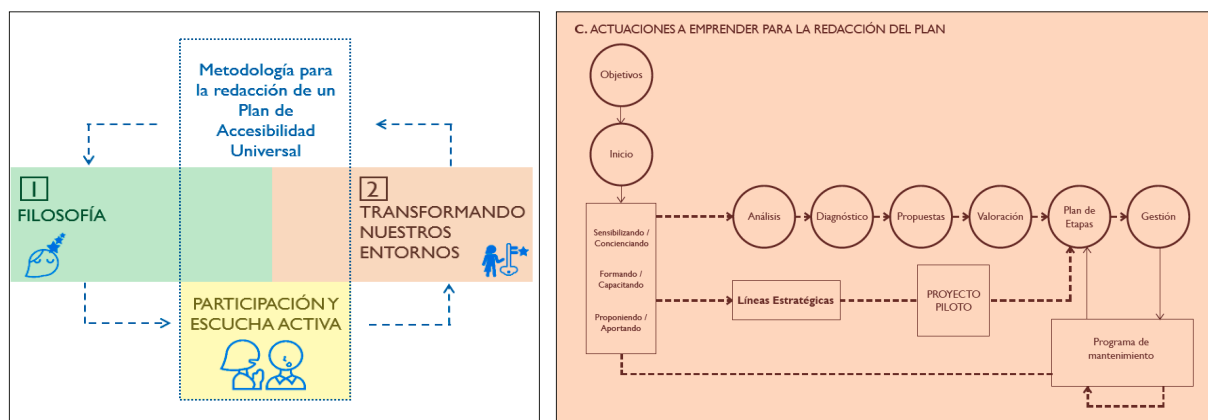


Figura 8. «*Guía metodológica para la redacción de un plan de accesibilidad universal en los municipios y entidades locales de Extremadura*». DGAYC 2022.

La publicación de la *Guía*, anterior a la redacción de los Planes, desarrolla una nueva metodología empleada en la confección de los mismos, acorde con lo propuesto en la *Estrategia*, desde un enfoque transversal, participativo e integrador, con la idea de establecer unas pautas que sirvieran como guía para convertir de forma gradual los entornos construidos rurales en referentes de accesibilidad.

Los Planes han de comprender un análisis y un diagnóstico exhaustivos de la realidad, sus singularidades y características, verificando la información recopilada, como base sobre la que proponer soluciones y acordar actuaciones concretas. Se promueve para ello el valor del trabajo interdisciplinar entre instituciones, equipos redactores, OO.TT. de Accesibilidad

¹² Plan de accesibilidad universal de Alcuéscar. <https://saludextremadura.ses.es/web/detalle-contenido-estructurado?content=accesibilidad-plan-alcuescar>

¹³ Plan de accesibilidad universal de Hernán Cortés. <https://saludextremadura.ses.es/web/detalle-contenido-estructurado?content=accesibilidad-plan-hernan-cortes>

¹⁴ Guía metodológica para la redacción de un plan de accesibilidad universal en los municipios y entidades locales de Extremadura. DGAYC 2022. <https://saludextremadura.ses.es/web/detalle-contenido-estructurado?content=accesibilidad-guia-metodologica>

y la ya mencionada participación ciudadana, para que el Plan pertenezca a la localidad, y que su población se identifique con lo propuesto. Instaurando esta estrategia de aplicación, se propusieron intervenciones a distintas escalas para conseguir espacios accesibles que se transformen gradualmente y se mantengan en el tiempo, con el compromiso del ayuntamiento y las demás instituciones.

Del conjunto de objetivos marcados, destaca el propósito final de ir más allá del concepto de municipio o entidad local menor accesible físicamente para pensar, en un lugar vivible por todas las personas, sea cual sea su edad o su dificultad, conectando con los demás entornos, itinerarios (salud, educación, cultura...), áreas y servicios a través de las redes que tejen el territorio.



Figura 9. Imagen del Plan de accesibilidad universal de Alcuéscar y ejemplo de propuestas en el proceso de participación ciudadana.

En la elaboración, se parte de un análisis de la localidad complementado con la **participación activa de la población** desde todos los ámbitos y edades, a través de encuestas y «focus group» según se detalla en la Guía publicada. Además, se llevaron a cabo talleres de sensibilización infantiles, formación y capacitación a asociaciones, personal técnico municipal, alumnado en formación de escuelas profesionales, a través del personal de la dirección general y las OO.TT. de Accesibilidad que permitieron acercar de manera práctica, las dificultades que encuentran las personas con mayor vulnerabilidad ante la accesibilidad.

Los ámbitos de actuación que quedan reflejados en el Plan son los espacios públicos abiertos urbanizados y urbanizables; las vías de comunicación y calles; los edificios y establecimientos públicos, teniendo en cuenta, con especial atención, los elementos patrimoniales; el transporte; la comunicación; las obras en programación y proyectadas; los equipamientos; o incluso los suministros de bienes y servicios públicos y actividades relevantes en la vía urbana.

Entre las propuestas recogidas a través de diez líneas estratégicas a ejecutar en los diez próximos años que se han programado, se encuentra el adaptar integralmente el principal itinerario de este pueblo de colonización (vía más transitada) donde se concentran los edificios públicos; la instalación de ascensor en la casa de la cultura y las mejoras en la accesibilidad del ayuntamiento. De manera inédita, en el contenido del Plan se recoge la señalética orientativa y de dirección a instalar en ese itinerario principal, al objeto de facilitar la accesibilidad cognitiva.

En la confección del Plan de accesibilidad universal de Alcuéscar se llevaron a cabo diferentes actividades de participación ciudadana en las que se buscaba generar un proceso de

ida y vuelta entre todos los agentes implicados. Como breve muestra se celebraron diversos talleres prácticos de concienciación en diferentes ámbitos y formación al sector de la construcción local y personal del ayuntamiento, la DGAYC y las OO.TT. de Accesibilidad.

3.2.6 Área estratégica 6: Apoyando (impulsando). Apoyos complementarios

Se torna necesario, dentro de esta área estratégica, el fomento de la I+D+i en materia de accesibilidad universal, el diseño para todas las personas y el desarrollo de políticas que hagan partícipes al empresariado extremeño en la materialización de nuevos productos y servicios inclusivos que se adapten a las ideas que transmite este campo de actuación y que visibilicen su posible rentabilidad.

Pero no menos importante resulta la investigación social, trabajando directamente en el territorio para identificar e impulsar proyectos locales, comarcales o regionales que observen la realidad social y técnica en cuestiones relacionadas con la accesibilidad universal en los campos de la arquitectura, la educación, las TICs, el paisaje y entorno rural, la red empresarial y organizaciones implantadas en el territorio.

En este contexto, nace *Filare, accesibilidad rural e innovación y creación contemporánea*¹⁵, como proyecto piloto, original y pionero que promueve la **accesibilidad universal y la inclusión social** de las personas con discapacidad, mayores, niños y niñas o mujeres, y de la sociedad en general, a través de intervenciones de creación contemporánea en localidades rurales de menos de 5.000 habitantes en Extremadura. Es itinerante y efímera, dado que cada año se emplaza en un municipio diferente, durante seis días del mes de julio. La primera edición tuvo lugar en la Playa de Orellana la Vieja en 2021; Alcuéscar en 2022; y este año, 2023, en Garrovillas de Alconétar.

Filare persigue, profundizar en el **sentimiento de pertenencia**, sensibilizar sobre valores inherentes a la accesibilidad universal y reflexionar sobre la necesidad de construir entornos rurales integradores y espacios de convivencia que aseguren una vida plena, tomando como escenarios de intervención **enclaves patrimoniales** singulares y comunidades locales. Aspira a impulsar una nueva mirada que elimine barreras físicas, sensoriales, cognitivas y psicosociales para ir más allá, educando en garantizar un diseño para todas las personas.



Figura 10. Imágenes de *Filare, accesibilidad universal: innovación y creación contemporánea en Extremadura rural*. Garrovillas de Alconétar, 2023.

¹⁵ Filare. <https://filare.coade.org/>

Apuesta por una **experiencia colectiva y situada**, de ámbito cultural, social y con un acentuado beneficio emocional para el vecindario al fomentar la participación y la conciencia sobre la mutación de entornos arquitectónicos-paisajísticos, en inclusivos, a través de la creación contemporánea. Acerca diferentes formatos artísticos a la escala rural, favoreciendo la igualdad de oportunidades y el emprendimiento.

Acorde con las líneas maestras de la **Nueva Bauhaus Europea**, es una iniciativa creativa e interdisciplinar que abre un espacio de encuentro para diseñar futuras maneras de vivir respetando nuestro pasado. Se sitúa en el cruce entre el arte, la cultura, la promoción del patrimonio, la equidad social y la innovación. Promueve tres principios: la **inclusión**, a través del poder de la ciudadanía local a la hora de tejer redes de conexión igualitarias entre las personas; la **belleza**, aplicada al patrimonio material e inmaterial aportando imaginación, creatividad e inteligencia emocional; y la **sostenibilidad**, a través del uso respetuoso de materiales y técnicas constructivas favorables al medio ambiente. Esta experiencia investiga nuevos procesos de gestión, situando a la ciudadanía en el centro, evitando dejar a alguien atrás y fomentando la función social implícita en profesiones vinculadas a mejorar la vida de las personas. De esta forma, las propuestas que se plantean son capaces de transformar la sociedad, sus calles y plazas, en salones comunitarios, democráticos y de calidad.

4. Conclusiones: de los planes a la Estrategia y viceversa

Detectar las carencias existentes en materia de accesibilidad universal en una región, y la carencia en la formulación de planes, propuestas e iniciativas relacionados, puede ser una línea de investigación para conformar la articulación e interconexión de un territorio. Evaluar el resultado final puede ser una tarea compleja por la diversidad de factores que intervienen en ello, siendo que el estudio de la accesibilidad ha de ser necesariamente uno de los instrumentos básicos para formular el análisis.

A lo largo del recorrido propuesto en este texto se ha intentado relatar cómo se ha elaborado la *Estrategia*, describiendo los proyectos piloto puestos en marcha y las áreas que la articulan, y cómo puede servir para construir un territorio desde un punto de vista amable e inclusivo, es decir, desde la accesibilidad universal. Un trazado que permite la igualdad de oportunidades de todas las personas, cimentado en una nueva mirada, la **transversal**.

La *Estrategia* parte de la premisa que la accesibilidad universal es un eje transversal de las políticas públicas, no limitada a la redacción de planes, programas y acciones específicas, sino que ha de abarcar áreas estratégicas y líneas de acción de carácter general donde tener en cuenta los itinerarios de la vida del ser humano, siendo este eje, el motor para que las personas puedan conseguir la cohesión social, como la garantía insustituible y necesaria para ejercer sus derechos.

Del mismo modo que las poblaciones cambian al ritmo de la sociedad, los procesos para su transformación también están en continua renovación. La idea de un territorio accesible y cohesionado ha de resultar prioritaria para configurar ciudades y pueblos como espacios de convivencia y desarrollo. Habida cuenta que la accesibilidad universal no beneficia exclusivamente a las personas con discapacidad sino también a otros grupos cívicos, algunos especialmente vulnerables, como las personas mayores, personas en situación de dependencia, personas con altas capacidades, altas sensibilidades, migrantes, etc., el que un territorio y sus conexiones sean accesibles, ha de afectar e implicar a todas las personas.

En nuestras manos está la oportunidad de crear un mundo más humano, solidario y atento.

La planificación territorial estratégica como instrumento de lucha contra el declive demográfico

David Olay Varillas¹, Felipe Fernández García²
y Daniel Herrera Arenas^{3*}

Resumen

Muchas regiones están inmersas en un proceso de declive demográfico caracterizado por la pérdida y el envejecimiento de su población, así como por la merma de servicios. Desde 1999 la U. E. ha ido elaborando varios documentos estratégicos que, con un enfoque basado en un conocimiento exhaustivo de los territorios, y considerando sus diferencias y singularidades, tratan de combatir este hecho. Partiendo de este marco se ha diseñado una metodología propia que, desde el análisis geográfico regional, busca dar respuesta a la compleja situación demográfica que se produce en estos ámbitos.

Abstract

Many regions are immersed in a demographic decline process characterized by loss and aging of their population, as well as the decline in services. Since 1999, the E.U. has been preparing various strategic documents that, with an approach based on exhaustive knowledge of the territories, and considering their differences and singularities, try to combat this fact. Starting from this, an own methodology has been designed that, from the regional geographic analysis, seeks to respond to the complex demographic situation that occurs in these areas.

Palabras clave

Declive demográfico, envejecimiento, desequilibrio territorial, planificación territorial estratégica, desarrollo territorial.

Keywords

Demographic decline, aging, territorial imbalance, strategic territorial planning, territorial development.

¹ Licenciado en Geografía, Profesor Asociado, Universidad de Oviedo, Observatorio del Territorio, olaydavid@uniovi.es.

² Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Oviedo, Observatorio del Territorio, felipe@uniovi.es.

³ Doctor en Geografía, Profesor Asociado, Universidad de Oviedo, Observatorio del Territorio, daniel@observatoriodeltterritorio.es.

* Cristina Fernández Bustamante (Licenciada en Geografía, Investigadora del Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo, cristina@observatoriodeltterritorio.es). También ha colaborado en la elaboración y redacción de la ponencia.

1. Introducción

Desde la Unión Europea se ha venido desarrollando, durante las últimas décadas, un importante esfuerzo en cuanto a la redacción de documentos estratégicos orientados al desarrollo de sus diferentes territorios. Entre estos documentos destacan la Estrategia Territorial Europea (ETE), la Estrategia Europa 2020, la Agenda Territorial de la Unión Europea (AT2020) y, más recientemente, la Agenda Territorial Europea 2030¹. Estas estrategias y agendas muestran un especial y progresivo interés en un enfoque territorial frente a los sectoriales, buscando la cohesión y el desarrollo de estos aprovechando sus potencialidades y corrigiendo sus debilidades.

Desde nuestra perspectiva, la planificación estratégica territorial ha de ser capaz de integrar las singularidades de cada uno de los territorios en el marco básico que establecen las políticas nacionales, europeas e incluso los compromisos de rango internacional. Esta labor no siempre es sencilla, ya que el establecimiento de medidas sectoriales y generales en ocasiones no toma en consideración las singularidades y especificidades de los territorios.

A pesar del limitado margen de maniobra que subyace del solapamiento de las disposiciones de las distintas administraciones, analizar las particularidades de cada territorio, establecer las necesidades y finalmente definir una estrategia supone sin duda la única manera de caminar hacia un desarrollo sostenible.

A este respecto, Farinós Dasí (2021), señala la coherencia y continuidad que supone, dentro del seno de la Unión Europea, la Agenda Territorial 2030. Instrumento que, sin duda, no solo contribuye a la consolidación y el avance de la ordenación territorial estratégica a través del refuerzo de la dimensión territorial de las políticas sectoriales en todos los niveles de gobernanza, buscando favorecer el desarrollo inclusivo y sostenible dentro de territorio, sino que, además, y de forma simultánea, contribuye a dar cumplimiento en Europa a los objetivos de Desarrollo Sostenible (Organización de Naciones Unidas, año: 2015)

2. El marco estratégico de la Unión Europea

2.1 Estrategia Territorial Europea (1999)

La Estrategia Territorial Europea (ETE) (Comisión Europea, 2000), cuyo texto fue acordado en 1999, sentó las bases del desarrollo territorial futuro de la UE. No en vano, señalaba ya por aquel entonces, y como objetivos fundamentales para las diversas regiones de la Unión, la importancia de lograr la cohesión económica y social, la conservación y gestión de los recursos naturales y culturales, así como el favorecimiento de una competitividad más equilibrada del territorio europeo. Dicho documento fue elaborado con la intención de dotar a la Unión Europea de una referencia que, a todas las escalas (comunitaria, estatal, regional y local), sirviera de orientación para implementar políticas sectoriales con incidencia territorial. Pero, simultáneamente, también buscaba favorecer el avance hacia un desarrollo equilibrado y sostenible.

Por tanto, se trata de un documento de planificación con una visión integral que, además de funcionar a diversas escalas, tiene en consideración, sin ser excluyente, tanto a los ámbitos urbanos como a los rurales. Con respecto a estos últimos, tradicionalmente menos desarrollados y vinculados de forma secular a las actividades agroforestales, y donde se

¹ La Presidencia Sueca del Consejo de la Unión Europea ha desarrollado un sitio web específico dedicado a la Agenda Territorial 2030: <https://territorialagenda.eu/es/>

han ido incorporando progresivamente otras actividades que contribuyen activamente a su desarrollo, como son las vinculadas por ejemplo al turismo o la práctica deportiva, desde la Estrategia Territorial Europea, se apuntaba ya, y con carácter estratégico, la necesidad de dotar a dichos espacios de infraestructuras y equipamientos que garantizaran su desarrollo a través de cuestiones como la diversificación y fortalecimiento de su actividad económica, clave en la generación de empleo y, por tanto, la atracción y fijación de población. Sin duda, uno de los enfoques más interesantes de la ETE fue poner el foco en el territorio; en este sentido su texto recoge que el «territorio» es la “nueva dimensión de la política europea”, cuyo objetivo es la búsqueda de un “paulatino equilibrio territorial” y un “desarrollo equilibrado y sostenible”. Por tanto, pone de relieve las desigualdades ente los distintos territorios y establece como solución estrategias integradas de desarrollo.

2.2 *Estrategia Europa 2020 (2010)*

Una década más tarde, en un contexto de crisis económica global, el Consejo Europeo aprobó en el año 2010, y con un horizonte fijado en 2020, un segundo texto que también contribuyó a sentar la base metodológica objeto del presente trabajo, la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010). Con este documento se perseguía, por un lado, poner a disposición de los Estados miembros una herramienta que, en un momento de gran transformación derivado de la citada crisis, había dejado al descubierto las carencias estructurales de Europa y, por otro, permitiera la optimización del modelo de desarrollo europeo. Para ello, la Estrategia Europa 2020 se orienta hacia tres prioridades de crecimiento: inteligente, sostenible e integradora, sin dejar de lado la visión territorial. El primero de ellos, un crecimiento fundamentado en el desarrollo de una economía sustentada en el conocimiento y la innovación; el segundo en la promoción de una economía que favorezca la utilización óptima de los recursos, y que resulte más verde y competitiva; y el tercero, el fomento de una economía con un elevado nivel de empleo y que contribuya a la cohesión, tanto económica como social y territorial. Para ello, la Estrategia Europa 2020 establece cinco metas a alcanzar de cara al horizonte 2020: empleo, I+D, clima y energía, educación y pobreza e inclusión social. También contempla un total de diez directrices integradas que “reflejarán las decisiones del Consejo Europeo e integrarán los objetivos acordados”, debiendo, cada Estado miembro, adaptar dichas directrices a sus particularidades.

2.3 *Agenda Territorial (2007 y 2011)*

Unos años antes que la Estrategia Europea, en 2007, y en un contexto bien diferente, había sido aprobada la Agenda Territorial (Unión Europea, 2007), que incluía en su título la alusión a “una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”. Para adaptar este texto a la nueva coyuntura, fue aprobado en Hungría en el año 2011, la revisión de esta Agenda (Unión Europea, 2011). Esta revisión también sirvió para reforzar el carácter territorial, tomando como referencia, entre otros documentos, la anteriormente mencionada Estrategia Europea 2020. De este modo, la revisada Agenda Territorial Europea presentaba una serie de orientaciones de carácter estratégico para el desarrollo de los territorios, promoviendo la integración de la dimensión territorial en los diferentes niveles de gobernanza para así garantizar la aplicación de la Estrategia Europea 2020, cuyos objetivos únicamente pueden ser alcanzados tomando en consideración la dimensión territorial, debido a que las oportunidades de desarrollo cada región son diferentes.

De este modo desde la propia Unión Europea se considera la cohesión territorial, entendida como el conjunto de principios necesarios para alcanzar un desarrollo de los territorios que resulte armonioso, eficiente y sostenible, como la fórmula adecuada para abordar, con cierta garantía, el desarrollo de los territorios y contribuir a liberar el potencial territorial a diferentes escalas, y con igualdad de oportunidades para los diferentes actores, independientemente de su localización. Asimismo, la propia Agenda Territorial destaca la necesidad de que dicha cohesión se encuentre cimentada sobre los principios de la coordinación horizontal y las políticas de múltiples niveles; y añade que las estrategias de desarrollo deberán estar basadas en el conocimiento local y regional, lo que contribuye a mejorar la competitividad de los territorios, todo ello en aras de alcanzar un uso mejorado del territorio que redunde en cuestiones como el fortalecimiento de su economía, la igualdad de acceso a servicios de interés general, infraestructuras y bienes públicos, así como a una gestión prudente del capital natural y cultural.

2.4 *Agenda Territorial 2030 (2020)*

Siguiendo este avance decenal, en diciembre de 2020 fue acordada la Agenda Territorial 2030 (Unión Europea, 2020a y b). Su subtítulo resulta especialmente significativo: “Un futuro para todos los lugares”. Este documento aborda cuestiones como “entender mejor y afrontar adecuadamente las repercusiones territoriales de la políticas sectoriales” y “subraya la importancia de la ordenación territorial estratégica”, ofreciendo “orientaciones al respecto” y pidiendo “que se refuerce la dimensión territorial de las políticas sectoriales en todos los niveles de gobernanza”.

Su enfoque se centra en considerar que “Europa abarca multitud de tipos de lugares distintos” y “su potencial de desarrollo y los retos que afrontan son muy distintos”. En este sentido hace especial hincapié en las “crecientes disparidades económicas y sociales entre lugares y entre personas, sumadas a los riesgos y la presiones medioambientales”; disparidades que “son impulsadas por economías de escala, un acceso desequilibrado a los mercados y al empleo cualificado, así como por las desigualdades en la calidad de la gobernanza y los servicios públicos”. Esta Agenda se asienta sobre seis prioridades específicas, que deben ser abordadas a través de acciones cuyos objetivos sean reforzar aspectos como: la gobernanza a varios niveles, los enfoques locales, las repercusiones territoriales y la coherencia de las políticas sectoriales coordinadas, la cooperación entre territorios, o la cohesión territorial tanto a diferentes escalas como fruto de la contribución de los diferentes países.

2.5 *Perspectiva territorial en otros documentos de la UE*

Las líneas de actuación que recogen y recomiendan las estrategias y las agendas mencionadas, al igual que buena parte de las recomendaciones que se incluyen en otros textos de referencia, como la Estrategia para la Región Alpina (Comisión Europea, 2015) o el documento relativo a zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población (Margaras, 2016) ambos documentos básicos en cuanto al desarrollo de zonas rurales, de montaña y con importantes desequilibrios demográficos. Esto se ajustan a las características de territorios que presentan, como denominador común, una importante tendencia a la pérdida constante de una población y presentan una ya de por sí estructura demográfica notablemente envejecida.

3. Metodología aplicada

3.1 Marco general del desarrollo metodológico

A partir del marco general que la Unión Europea fue asentando a lo largo de los últimos años, el Observatorio del Territorio del Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo ha llevado a cabo el desarrollo de una metodología propia capaz de integrar la visión territorial establecida en los documentos estratégicos de la UE para tratar dar respuesta adecuada a los escenarios adversos que, tanto desde el punto de vista puramente demográfico, como socioeconómico, se producen en un determinado ámbito geográfico. Esta metodología no solo se ha desarrollado a nivel teórico, sino que se ha ido aplicando a diferentes escalas y ámbitos administrativos y territoriales (Fernandez García y Olay Varillas, 2021).

3.2 Diagnóstico territorial

Una primera fase consiste en la realización de un diagnóstico territorial ajustado a la escala de trabajo (regional, comarcal, municipal, etc.) que permita conocer la realidad del ámbito de actuación. En esta fase se realiza la sistematización de los datos estadísticos y cartográficos recogidos por fuentes oficiales, utilizando para ello las técnicas pertinentes de tratamiento y representación de la información. Esta fase se completa con la búsqueda de información bibliográfica que tenga que ver con el ámbito territorial. Este proceso se postula como algo fundamental, ya que es la base que facilita un importante conocimiento de base y permite extraer algunas conclusiones sobre la realidad del ámbito objeto de planificación.

3.3 Proceso de participación

En segundo lugar, se realiza un exhaustivo proceso de participación que permita obtener información cualitativa que no se encuentre contenida en las fuentes estadísticas o bibliográficas. Resulta fundamental la involucración, no solamente de las administraciones competentes, sino también del resto de actores presentes en el territorio objeto de planificación. Por un lado resulta imprescindible la participación activa, siempre que sea pertinente, de las diferentes administraciones con competencias dentro del ámbito de actuación. Dicha participación debe complementarse con un proceso de participación pública que se lleva a cabo mediante la aplicación tanto de canales de participación tradicionales como reuniones, mesas sectoriales presenciales, jornadas, etc., como aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, como la habilitación de una plataforma web específica creada a tal efecto, el desarrollo de cuestionarios online o la puesta a disposición de un correo electrónico de contacto.

De este modo, la información recogida en el proceso de participación se une y complementa, incluso matiza y corrige, los datos procedentes de fuentes oficiales y bibliográficas. A este completo diagnóstico le sigue la elaboración de una matriz de síntesis DAFO, al objeto de detectar las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades del ámbito. A continuación, sobre esta matriz, se realiza un análisis CAME, que tiene por objetivo determinar cómo Corregir (las Debilidades), Afrontar (las Amenazas), Mantener (las Fortalezas) y Explotar (las Oportunidades). De este modo, y a la par que se van poniendo de manifiesto los factores y situaciones favorables y desfavorables del territorio y de los diferentes sectores, se van apuntando soluciones y propuestas concretas, lo que encamina y dirige la formulación de una estrategia de intervención coherente.

3.4 Análisis DAFO-CAME y detección de Necesidades

Fruto de este análisis DAFO-CAME es posible la detección de las necesidades, entendidas no solo como las carencias que muestra el territorio, y que deben ser atendidas, sino también como aquellos aspectos que presentan margen de mejora, así como las potencialidades que, adecuadamente tratadas, pueden ser base de desarrollo a futuro. Este análisis facilita una primera aproximación hacia cual debe ser la orientación y el tipo de medidas a desarrollar y de qué manera para afrontar cada una de las necesidades enunciadas.

3.5 Estrategia de Intervención

Sobre todo lo anterior se asienta el diseño de la propuesta de una estrategia de intervención que debe ser integral, abierta y flexible, en la que se dé cabida a aspectos sectoriales, transversales y territoriales. La estrategia se estructura en árbol de forma jerárquica en la definición de una serie de ejes de carácter general que se van precisando primero en líneas estratégicas, luego en medidas y, finalmente, se concretan en acciones específicas. Dicha estructura, por tanto, atiende desde las cuestiones más generales a las más concretas, permitiendo actuar así, simultáneamente, de forma global sobre el territorio, pero a la vez detallada y precisa sobre aspectos concretos.

<i>EJES, LÍNEAS Y MEDIDAS Y ACCIONES DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN²</i>			
<i>Eje</i>	<i>Línea Estratégica</i>	<i>Medida</i>	<i>Acciones</i>
Calidad de vida en el medio rural	Mejora de los servicios básicos	Mejora de los servicios básicos	Definir un Plan Comarcal de Servicios Básicos
		Educación	Mejorar las infraestructuras educativas existentes
		Sanidad	Fijar incentivos que reduzcan el porcentaje de interinidad en los centros sanitarios
		Asistencial	Mejorar la red de centros de día y residencias geriátricas en la propia comarca
	Otros servicios	Mejora de las condiciones de vida en el entorno rural	Potenciar fórmulas de cooperación/colaboración entre ayuntamientos para aumentar las prestaciones optimizando costes
		Igualdad y lucha contra la violencia sobre las mujeres	Avanzar en la red de recursos destinados a la asistencia integral a las mujeres y menores víctimas de violencia de género
		Mejorar las condiciones de vida de la juventud en el territorio	Priorizar un proyecto de asociaciones en la convocatoria de actividades, servicios a jóvenes
		Derecho al ocio en el medio rural	Dar un uso polivalente a las infraestructuras existentes para optimizar los recursos. Especialmente colegios, casas de cultura, bibliotecas o telecentros

² Se muestra tan solo una de las varias acciones propuestas para desarrollar cada medida puesto que tan solo se pretende explicar la estructura jerárquica y ramificada del Plan, no su contenido detallado.

A modo de ejemplo de la estructura en árbol de la estrategia de intervención, se muestra en el siguiente cuadro el desglose en cuatro niveles del Eje “Calidad de vida en el medio rural” del Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano (Fernández García et al., 2016).

La estrategia, siempre que sea pertinente y procedente, debe ser presentada ante las diferentes administraciones con competencias dentro del ámbito de actuación. Sus aportaciones, incluidas dentro de la fase de la participación pública, y como parte del proceso de coordinación administrativa, matizan y refuerzan el contenido, conjuntamente, con el equipo redactor. Además, se trata de implicar a los distintos niveles administrativos en el conocimiento y desarrollo de la estrategia, fomentando así la coordinación interadministrativa.

3.6 *Valoración transversal y proceso de seguimiento y evaluación*

La metodología se ve completada gracias a otras dos cuestiones esenciales que, sin duda, contribuyen a dotar de mayor solidez, eficacia y efectividad a este tipo de instrumentos. Se trata no solo de confeccionar una estrategia adecuada y coherente con el territorio, sino también realizar un proceso de validación de la misma y de seguimiento y evaluación.

a) Valoración transversal.

Una vez concluida de forma destallada la estrategia esta se somete a la valoración transversal de la misma, para lo que se analiza su coordinación y las sinergias internas.

Además de la estructura jerárquica de la estrategia, que implica la organización temática tanto de ejes como de líneas, medidas y acciones, es necesario analizar el grado de coordinación vertical y horizontal de la misma. La estrategia debe buscar la coordinación e integración tanto horizontal, entre diversas medidas sectoriales, como vertical, entre las distintas administraciones implicadas. Con ello se persigue, por un lado, una mayor eficacia en la aplicación de las medidas sin que existan contradicciones o solapamientos y, por otro, la búsqueda de sinergias en la aplicación de las medidas. En relación con esto último se desarrolla asimismo un análisis de las posibles sinergias que se pueden derivar de la aplicación conjunta de diversas acciones que pueden suponer una mayor eficacia y eficiencia de las medidas. Este es uno de los grandes retos a los que se enfrenta la compartimentación interna de las administraciones y que, a su vez, está especialmente relacionado con la coordinación. Por ello, este análisis permite identificar aquellos puntos de la estrategia que puede producir efectos multiplicadores si se llevan a cabo de modo coordinado, respecto de la aplicación de las medidas o acciones de manera individual y aislada.

b) Seguimiento y evaluación.

El otro aspecto a considerar es el planteamiento de un proceso de seguimiento y evaluación del plan. El diseño y aplicación de una Plan de Seguimiento y Evaluación permite establecer el proceso que se debe desarrollar a futuro, simultáneo a la ejecución y aplicación del plan, en concreto de la estrategia de intervención. De este modo se puede conocer cómo se desarrolla el Plan, tanto desde el punto de vista de su ejecución como de su grado de efectividad, para ello se establecen una serie de cuestiones y fases para abordar tanto el seguimiento de la ejecución física y financiera, como la evaluación de su grado de efectividad. Para ello se consideran los correspondientes informes periódicos, así como una serie de indicadores, tanto específicos para realizar el seguimiento, como de contexto para evaluar la evolución del territorio en distintos aspectos, según las características y necesidades consideradas en el plan.

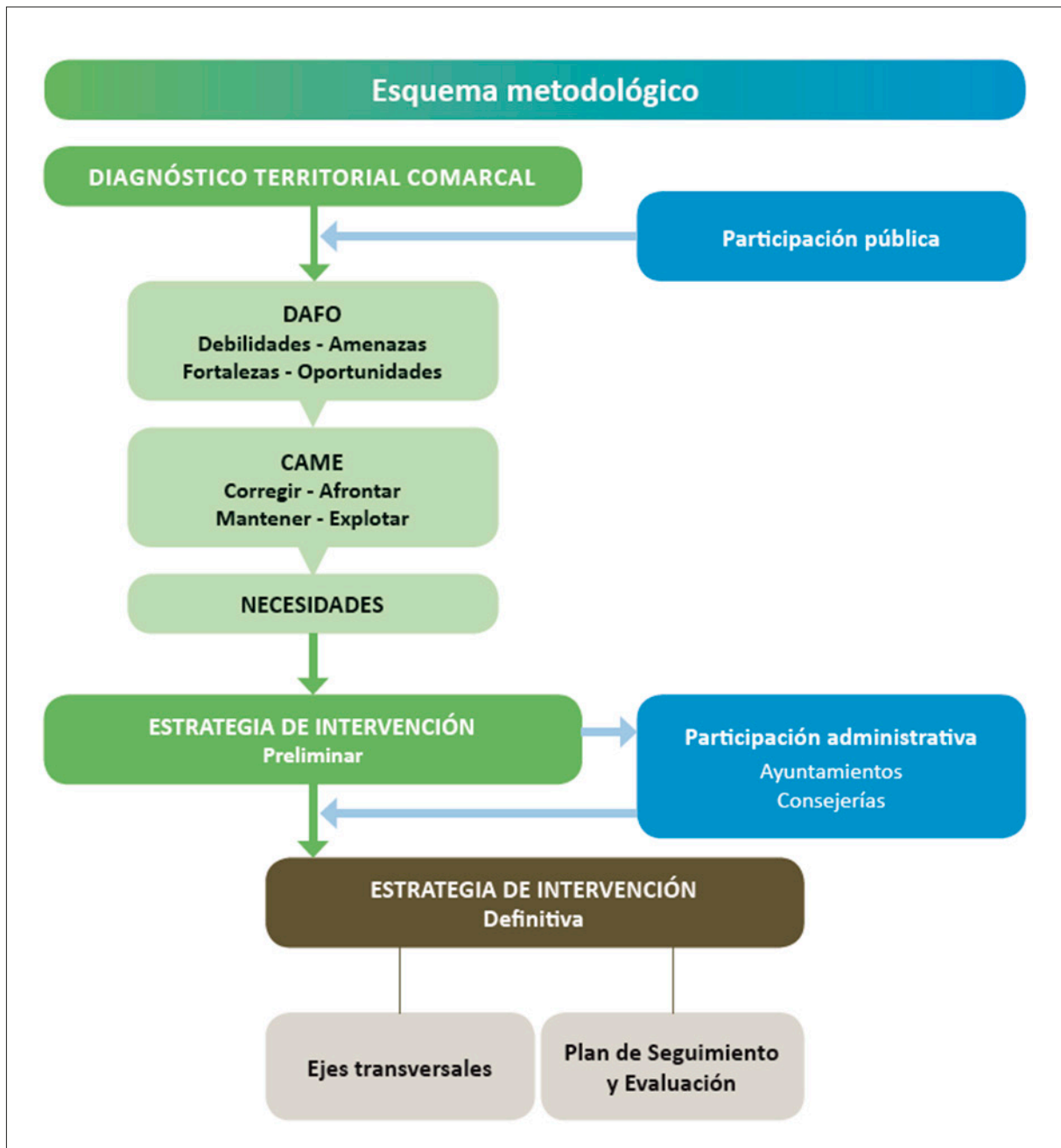
Se muestran a continuación, a modo de ejemplo, el listado de indicadores de contexto básicos considerados para el proceso de evaluación del Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano (Fernández García et al., 2016). En este caso se trata de una selección de indicadores inspirada en la metodología establecida por la Comisión Europea para el seguimiento del Desarrollo Rural (Comisión Europea, 2017), siendo dichos indicadores representativos para analizar la evolución socioeconómica del ámbito objeto de actuación.

<i>Indicadores de contexto</i>
IC 01 – Población.
IC 02 – Densidad de Población.
IC 03 – Crecimiento Real de la Población.
IC 04 – Estructura de la Población. Por grandes grupos de edad.
IC 05 – Estructura de la Población. Índices demográficos (Sex Ratio, Índice de dependencia, Índice de envejecimiento).
IC 06 – Población en edad de trabajar. Total y por sexos.
IC 07 – Empleo. No asalariados.
IC 08 – Empleo. Total y por sectores.
IC 09 – Desempleo. Por sexo.
IC 10 – Estructura Económica. VAB. Total y por sectores
IC 11 – Renta por Habitante. Renta disponible ajustada neta.
IC 12 – Productividad laboral. Total y por sectores.

Hay que tener en cuenta que el proceso de seguimiento y evaluación del plan debe estar respaldado por un ente con capacidad para recibir los informes y ejecutar los cambios y ajustes necesarios en el plan, especialmente en la estrategia de intervención, de modo que se mejore su efectividad, Pero también este es necesario para adaptar sus determinaciones a los cambios que se produzcan en el contexto general o local a lo largo del periodo de aplicación del plan. La estrategia debe ser abierta y flexible capaz de modificarse en función de posibles deficiencias o cambios en coyunturales.

3.7 Resumen del proceso metodológico

Todo el proceso metodológico desarrollado en el presente texto se plasma, gráficamente, en el siguiente esquema:



4. Referencias bibliográficas

COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL Y URBANA (2000): *ETE : Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Oficina de Publicaciones.

- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:-FIN:ES:PDF> (consulta: 10/07/2023).
- COMISIÓN EUROPEA (2015): *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning a European Union Strategy for the alpine Region*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/macro-regional-strategies/alpine/eu-salp_communicationtion_en.pdf (consulta: 10/07/2023).
- COMISIÓN EUROPEA (2017): *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en_0.pdf (consulta: 11/07/2023).
- FARINÓS DASÍ, J. (2004): «La Estrategia Territorial Europea para el futuro» en J. Farinós Dasi y J. Romero (Coord.): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Gijón, Ediciones Trea, pp. 45-74.
- FARINÓS DASÍ, J. (2021): «Agenda territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de cohesión territorial», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53 (208), pp. 583-594. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/90072> (consulta 11/07/2023)
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (Coord.) (2016): *Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano*. Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (2019): *Plan Demográfico del Principado de Asturias. 2017-2027*. Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias.
- FERNÁNDEZ-GARCÍA, F., & OLAY-VARILLAS, D. (2021): «La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53 (208), pp. 285-310. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.01> (consulta: 10/07/2023).
- MARGARAS, V. (2016): *Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población (Briefing)*. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRS_BRI\(2016\)586632_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRS_BRI(2016)586632_ES.pdf) (consulta: 10/07/2023).
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS, E. & FARINÓS DASÍ, J. (2019): «La planificación de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 200, pp. 249-264. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/74421> (consulta: 10/07/2023).
- UNIÓN EUROPEA (2007): *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/Agenda%20Territorial%20Europea%202020%20adoptada%20en%20G%C3%B6d%C3%B6ll%C3%B6%20en%202011_tcm30-421566.doc (consulta: 10/07/2023).
- UNIÓN EUROPEA (2011): *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de las Regiones diversas*. https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/desarrollo-territorial/Agenda%20Territorial%20Europea%202020%20adoptada%20en%20G%C3%B6d%C3%B6ll%C3%B6%20en%202011_tcm30-421566.doc (consulta: 10/07/2023).
- UNIÓN EUROPEA (2020a): *Agenda Territorial 2030. Un futuro para todos los lugares*. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_02jul2021_es.pdf (consulta: 10/07/2023).

UNIÓN EUROPEA (2020b): *Agenda Territorial 2030. Un futuro para todos los lugares*. Resumen. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_summary_02jul2021_es.pdf (consulta: 10/07/2023).

Las Opportunity Areas del London Plan como posible precedente de operaciones como Madrid Nuevo Norte

Alejandro Tamayo Palacios¹ y Sonia Freire Trigo²

Resumen

Las Opportunity Areas incluidas en el London Plan desde 2004 han permitido el desarrollo de muchos ámbitos en el área metropolitana de Londres. Enmarcadas por muchos autores como “soft space of planning” han garantizado agilidad a los crecimientos propuestos pero las consecuencias sobre la ciudad consolidada no han sido estudiadas en profundidad. Se plantea en la ponencia como estas operaciones tienen elementos comunes con otras pendientes de desarrollo con marcos regulatorios muy distintos (Madrid Nuevo Norte).

Abstract

The Opportunity Areas included in the London Plan since 2004 have allowed the development of many areas in the London metropolitan area. Framed by many authors as “soft space of planning” they have guaranteed agility to the proposed growth but the consequences on the city have not been studied in depth. The paper discusses how these operations have elements in common with others pending development with very different regulatory frameworks (Madrid Nuevo Norte).

Palabras clave

Opportunity Areas, Londres, soft space of planning, planificación urbana.

Keywords

Opportunity Areas, London, soft space of planning, urban planning.

1. Introducción

Las diferentes versiones del London Plan (2004, 2008, 2011, 2016 y 2021), marco de referencia de las Opportunity Areas aquí estudiadas, se apoyan en unos objetivos en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y la Agenda urbana, tanto europea como Española. Si bien su objetivo principal es un “Good Growth”, donde el crecimiento es la base de todo

¹ Arquitecto, miembro del Grupo de Investigación GIAUS. La presente ponencia se enmarca en el Proyecto de investigación “[URB_inT] Estrategias para la transición ecosocial de las grandes áreas urbanas españolas en un escenario de crisis climática y escasez de recursos”. alejandro.tamayo@upm.es.

² Arquitecta, Lecturer of Urban Planning in the Bartlett School of Planning, University College London (UCL). sonia.freire.trigo@ucl.ac.uk.

e incuestionable, en su declaración de intenciones se apoya en un crecimiento social económicamente integrador bajo el ya desvirtuado término de Desarrollo sostenible.

La última versión, de 2021, justifica el crecimiento previsto (2 millones de viviendas y casi 7 millones de oficinas en 2041) en base a la dinámica de la economía londinense, pero establece sobre el papel una apuesta por la participación y gobernanza de las comunidades locales, por la vivienda social, por el diseño de una ciudad más accesible para el peatón, más saludable, más compleja en cuanto a los usos y más densa y diversificada. También se prevé una fuerte inversión en transporte público y en infraestructuras verde y azul con la intención de aumentar la biodiversidad urbana (London Plan 2021).

El Plan es un documento de marco estratégico y utiliza lo que se ha denominado “soft space of planning” (All-mendinger & Haughton, 2009) a través de las “Opportunity Areas” (OAs) para facilitar desarrollos, primero de regeneración de espacios marginales o industriales y luego directamente de espacios libres con posibilidad de atraer inversión por su ubicación respecto a los sistemas de transporte.

Las OAs parecen como un modelo ágil en cuanto a recabar inversión económica y financiar gran cantidad de viviendas e infraestructuras, en un marco de cuestionamiento de la ordenación y regulación territorial aduciendo que ésta es excesivamente lenta y rígida frente a procesos urbanos rápidos y en constante cambio (Faludi, 2010).

En el centro de estos planteamientos se encuentra la importancia de los desarrollos inmobiliarios metropolitanos en un contexto de competitividad global y grandes posibilidades de financiación. Estos procesos se ven acrecentados, además, por el crecimiento de las compañías tecnológicas y los nuevos modelos de movilidad y gestión laboral.

No obstante, hay muchas voces que cuestionan que esta competitividad global se traduzca en un verdadero desarrollo local (Moore-Cherry et al., 2021).

Por otro lado, algunos autores plantean que este tipo de políticas, son realmente una apuesta por la desregularización o regulación fragmentada, contextual y discrecional (Raco, Ward, Brill et al., 2022).

Realmente se podría considerar este tipo de “soft spaces of planning” como instrumentos para liberarse de la planificación tradicional y su marco legal de deberes, derechos y equilibrio territorial.

La realidad propuesta para estas OAs se traduce en la generación de cantidad de oficinas y viviendas en entornos consolidados o en corredores que los conectan con el resto de la ciudad, convirtiendo a la ciudad de Londres, y sus estructuras existentes, en el generador de valor del suelo a desarrollar. El objetivo real del plan podría entenderse como el crecimiento económico, la atracción de empresas y la generación de puestos de trabajo aprovechando el valor previo de la ciudad de Londres.

La planificación, entendida como una herramienta cuyo objetivo último es el crecimiento económico, y los procesos de mercantilización de los instrumentos de planificación bajo el paraguas de la flexibilidad y eficiencia, han recibido históricamente numerosas críticas fundamentalmente por las consecuencias sobre el incremento de la desigualdad territorial (Lefebvre, 1969; Roch, 1981; Capel, 1975).

Por otro lado, también se ha estudiado como el modelo actual de grandes y rápidos desarrollos inmobiliarios profundiza el problema de la desigualdad a una escala territorial cada vez mayor y con unas barreras cada vez más insalvables generando territorios ricos frente a territorios pobres (Tamayo, 2011).

En esta ponencia se pretende estudiar este modelo de desarrollo “soft” a través de las OAs del London Plan y sus posibles consecuencias sobre la ciudad consolidada. Por último, se plantea la posibilidad de entender algunas dimensiones de este modelo como un posible precedente a grandes operaciones de desarrollo que van a tener lugar en otras ciudades como Madrid (Madrid Nuevo Norte).

Para ello, a partir de documentos oficiales y artículos e investigaciones relacionados con la evolución de las Opportunity Areas, se pretende entender la dimensión real de las mismas a escala regional y plantear paralelismos relativamente ocultos con otros modelos de planeamiento.

En el desarrollo del trabajo se ha utilizado el London Plan de 2004 y sus posteriores revisiones (2008, 2011, 2016 y 2021), la “London Housing Strategy”, la “Mayor’s Transport Strategy”, la definición que se hace de la evolución de las Opportunity Areas en los portales oficiales y datos estadísticos de Londres y UK.

2. El London Plan 2021: el “Good Growth”

El London Plan es un documento estratégico de escala metropolitana coordinado por la Greater London Authority (GLA) y 33 Local Authority (LA), apoyado de forma general en el concepto “Good Growth”, es decir, en el crecimiento de la ciudad de forma correcta. El crecimiento del número de viviendas y oficinas es, por tanto, un aspecto incuestionable desde el arranque del Plan.

La versión del London Plan de 2021 asumió las “Opportunity Areas” (OAs) surgidas en el London Plan 2004 como sistemas ágiles de desarrollo de suelo y, como varios investigadores señalan, las ha hizo evolucionar desde su origen como áreas de regeneración de espacios degradados o abandonados a áreas de posibilidad de inversión (Ferm J, Freire Trigo S, Moore-Cherry N. 2022) vinculándolas a corredores de infraestructuras existentes o nueva creación. Las anteriores revisiones del London Plan ya habían ido convirtiendo estas OAs en operaciones con posibilidad de desarrollo dentro de toda el área metropolitana, pero el London Plan 2021 lo deja muy claro desde la exposición de los objetivos.

El Plan plantea que la estrategia se apoya en un crecimiento social, económicamente integrador y sostenible. No obstante, pese a esta declaración de intenciones, se deja claro en el desarrollo de sus objetivos que se vehicula fundamentalmente alrededor del crecimiento.

Se apuesta por que la evolución favorable de la economía sostendrá un crecimiento demográfico según el cual Londres pasará de los 8,9 millones actuales a unos 10,8 millones en 2041. Al mismo tiempo, se espera que el empleo aumente hasta alcanzar los 6,9 millones en el mismo periodo. (49.000 puestos de trabajo cada año) (GLA, 2017). Estos puestos de trabajo se traducen directamente en la construcción de oficinas para esos futuros nuevos puestos de trabajo.

El plan establece que el aumento del precio de la vivienda ha sido causa del aumento de población asociada a la generación de empleo sin que creciera la Vivienda. Paradójicamente, en el área central de Londres, el Plan de 2021 computa un total de 290.800 nuevas oficinas frente a 104.9600 nuevas viviendas, con lo que se profundizaría más en esa supuesta brecha.

Otros aspectos que protagonizan los objetivos del Plan son la creación de entornos de alta densidad y complejidad que beneficien la accesibilidad y el transporte público frente al vehículo privado y permitan unas ciudades más saludables y con mayor calidad de vida.

Por otro lado, se propone la introducción de usos mixtos por toda la ciudad con la intención de mejorar la Economía londinense e inglesa.

El Plan agrupa los objetivos, denominados de “Good Growth”, en los siguientes apartados:

- “GG1 Building strong and inclusive communities
- GG2 Making the best use of land
- GG3 Creating a healthy city
- GG4 Delivering the homes Londoners need
- GG5 Growing a good economy

- GG6 Increasing efficiency and resilience.” (London Plan 2021)

En cuanto al primero: “Building strong and inclusive communities GG1”, el Plan diagnostica el problema de la desigualdad londinense, el del envejecimiento de la población y el del exceso de tráfico rodado y propone aumentar la vivienda asequible “Affordable Housing”, mejorar el transporte público, el diseño de espacios públicos accesibles y fomentar la participación ciudadana.

Respecto a “Making the best use of land GG2”, la propuesta consiste en densificar ámbitos de la ciudad para hacerlos más eficientes fomentando la mezcla de usos mediante un efecto denominado “Agglomeration” que, se supone, maximizaría el empleo y generaría una masa crítica que permitiría construir edificios docentes, sanitarios e infraestructuras de transporte público y con ello facilitaría la accesibilidad peatonal a pequeña escala y el uso del transporte público a distancias mayores.

El crecimiento se orienta a los lugares más accesibles desde el transporte público a la vez que propone una mejora de la infraestructura verde y azul persiguiendo un aumento de a la biodiversidad.

Por último, se menciona el carácter distintivo y el patrimonio de Londres como el principal atractor de la ciudad.

En el apartado “Creating a healthy city GG3”, se refleja la desigualdad existente en Londres en cuanto a la salud en función de unas zonas y otras (más de 15 años para los hombres y casi 19 años para las mujeres) y se propone actuar de forma integral sobre la vivienda, el transporte, la educación, espacios verdes, accesibilidad, calidad del aire y condiciones laborales.

Para ello se plantea, entre otras cosas, mejorar la accesibilidad a espacios públicos de calidad y a infraestructuras verde y azul, sobre todo en las áreas más desfavorecidas.

Respecto a la Vivienda, en el apartado “Delivering the homes Londoners need GG4”, se señala que en el año 2016, la brecha entre los precios medios de la vivienda en Londres y el resto del país alcanzó un máximo histórico, y el coste del alquiler privado en la ciudad se había disparado.

Entre los problemas existentes se destaca el empeoramiento de los problemas de asequibilidad de la vivienda, el hacinamiento, la menor movilidad en el mercado laboral, los problemas de retención del personal y los excesivos desplazamientos largos.

El Plan hace referencia a la London Strategic Housing Market Assessment de 2017 donde se identificaba la necesidad general de Vivienda (66.000 viviendas nuevas cada año, durante al menos veinte años) y de vivienda asequible en particular (dos tercios de las viviendas deberían ser realmente asequibles). El objetivo estratégico asumido por el Plan se estableció en que el 50% de las nuevas viviendas fueran asequibles (Affordable Housing).

Por otro lado, para el Desarrollo del Plan se propone una “Strategic Housing Land Availability Assessment” con el fin de localizar las áreas donde alojar las viviendas necesarias vinculados a las ya mencionadas Opportunity Areas.

Los distritos podrían basarse en estos objetivos a la hora de elaborar sus “Development Plan Documents” si bien no estaban obligados a respetar las cifras indicadas por el Plan.

En cuanto al objetivo “Growing a good economy, GG5”, el Plan describe a Londres como motor de la Economía del país fundamentalmente en los campos de las finanzas, los servicios empresariales, la tecnología, las industrias creativas, el derecho y el turismo. Es decir, actividades que generan grandes plusvalías, pero requieren gran capital humano y atraer turistas. El reto es que se consiga repartir el éxito económico en una ciudad muy desigual.

Por último, en el objetivo “Increasing efficiency and resilience GG6”, se proponen propuestas genéricas para reducir el consumo de energía y agua, la reducción de emisiones, de residuos y la prevención de incendios e incluso del terrorismo.

Más allá de los objetivos de Good Growth (GG) mencionados, el Plan de 2021 incluye dos líneas estratégicas en paralelo:

- The London Housing Strategy
- The Mayor's Transport Strategy

La primera contempla que la alcaldía participe en la gestión del suelo a través de la concentración parcelaria y la compra o expropiación de terrenos. También se proponen mecanismos de financiación de viviendas y la colaboración con Transport for London. Se apuesta por la diversificación en cuanto al régimen de tenencia con la intención de favorecer el desarrollo de las viviendas.

La segunda pretende garantizar que el transporte público y los desplazamientos a pie y en bicicleta se sitúen en el centro de la planificación de las Áreas de Oportunidad y establece que el Alcalde apoyará el crecimiento de las AOs en el entorno de corredores de transporte públicos y que las operaciones financien las infraestructuras, diseñando “corredores de crecimiento” vinculando las nuevas viviendas y puestos de trabajo a la mejora de éstos con la intención de maximizar las oportunidades de crecimiento adicional e ir revisando las cifras de viviendas y puestos de trabajo a medida que se confirmen los planes de infraestructuras.

El Desarrollo de las propuestas se traduce, por tanto, en la generación de grandes espacios de usos mixtos de oficinas y viviendas en entornos consolidados o en corredores que los conectan con el resto de la ciudad y el diseño de nuevos espacios públicos complejos, naturalizados y seguros.

Muchos de los objetivos descritos son, en términos generales, incuestionables, pero veremos cómo su materialización concreta puede introducir variables no contempladas y no siempre satisfactorias para el conjunto de la ciudad.

Analizando las diferentes versiones del London Plan desde 2004, se puede afirmar que empezaron siendo un marco orientativo para los planes de las autoridades locales pero cada nueva versión ha ido enfocando sus objetivos hacia el crecimiento general de la ciudad, sobre todo desde ampliación de poderes del alcalde por la Greater London Authority Act 2007.

3. El desarrollo del London Plan a través de las Opportunity Areas

El London Plan es una figura muy diferente a lo que en España constituye un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), de acuerdo con el ordenamiento urbanístico español. Es más bien algo cercano a un documento de líneas estratégicas a materializar mediante planeamiento de desarrollo. Contempla las operaciones a desarrollar y orienta los planes de los distritos o municipios, pero éstas son muy flexibles y relativamente poco regladas. Las propuestas de crecimiento se estructuran a través de las llamadas “Opportunity Areas” (OAs), figuras que se podrían enmarcar, como ya se ha mencionado, en lo que muchos autores han denominado “Soft spaces of Planning” (Allmendinger and Haughton, 2009).

No obstante, tampoco podemos considerar el Plan como una mera declaración de intenciones, que es lo que en muchos casos ocurre con los documentos estratégicos en el planeamiento español, ya que en realidad constituyen el marco real para el planeamiento de desarrollo. No existe otro documento normativo de coordinación más allá de este, por lo que, si bien no tiene detrás una legislación que le obligue a cumplir con unos estándares a nivel municipal y no establece por sí mismo un marco completo de derechos y deberes a los ámbitos que define, si se convierte en la puerta para que se produzcan los desarrollos de planeamiento (Planning Applications) en ellos.

La estructura de planificación londinense está formada el Greater London Authority (GLA), El Alcalde de Londres (Mayor), la Asamblea del Gran Londres, las Towns, las autoridades locales (Local Authority), las comunidades locales (Local Community) y los Developments Partners. De hecho, en la aprobación del Plan de Londres (Examination in Public) se pueden producir alegaciones de las Mayoral Development Corporations (MDCs), que dependen de la Alcaldía, la GLA, los municipios, las Local Authority, las Local Community y los Developments Partners.

Los acuerdos para desarrollar las estrategias de las Opportunity Areas a través de los diferentes modelos de desarrollo (“Boroughs’ Development Plans”, “Planning Applications”(PA) “Area Action Plans (AAPs)” o “Supplementary Planning Documents” (SPDs)), encajan en los citados “soft spaces of planning”. Estos “espacios blandos de planificación” son muy flexibles, se basan fundamentalmente en las relaciones de los agentes interesados, y tienen un límites territoriales y espaciales muy difusos.

Las OAs se pueden hacer avanzar de diferentes formas en función de las necesidades y circunstancias. El alcalde puede colaborar con las Local Authority para preparar antes de su desarrollo en “Applications” unos marcos de planificación “Opportunity Area Planning Framework (OAPF)”, Por otro lado, los distritos (Boroughs’) también pueden preparar algunos de los citados planes, Area Action Plans (AAPs)”, “Supplementary Planning Documents” (SPDs) o “Boroughs’ Development Plans”, mientras que los municipios (Towns) tienen la capacidad de incorporar políticas específicas para cada OA en su Plan Local.

Los Planes Locales deben apoyar el desarrollo de las OAs utilizando las cifras indicativas de capacidad que figuran en el Plan de Londres como punto de partida.

Cualquiera que sea el modelo utilizado, los OA deben planificarse en colaboración con las comunidades locales y las partes interesadas.

En la práctica, esto puede hacerse de varias maneras, entre ellas participación y consulta tempranas con las comunidades locales, asociaciones entre la GLA y los distritos, equipos de proyecto conjuntos de la GLA o el nombramiento de consultores internos o externos.

El alcalde ofrece apoyo y liderazgo para garantizar que las OAs se desarrollen mediante la búsqueda de inversores y, en los casos en que las OA atravesen límites administrativos, puede ayudar a desarrollar acuerdos de trabajo para facilitar el avance de los corredores de crecimiento.

En resumen, el alcalde lidera la puesta en marcha de las OAs y los municipios y las autoridades locales deben colaborar utilizando los documentos que les corresponden. Los tres órganos deben revisar las ubicaciones e identificar nuevas OAs con capacidad para al menos 5.000 nuevos puestos de trabajo o 2.500 nuevas viviendas.

El marco de planificación es, por tanto, amplio, flexible, variado y poco regulado.

Las estructuras de gobierno metropolitanas establecen las condiciones generales de las OAs, con objetivos mínimos indicativos de viviendas y puestos de trabajo, pero no se regula de forma clara la necesidad de elaboración de un tipo de planeamiento concreto a nivel local que deba estar sujeto a los procesos normales de consulta y examen por parte de técnicos de urbanismo.

En este contexto parece que los agentes económicos implicados, Developments Partners, e incluso los organismos públicos propietarios de suelo y gestores de infraestructuras como la TfL, tienen excesiva capacidad de decisión.

4. Las Opportunity Areas

Las Opportunity Areas se introdujeron en el London Plan 2004 con la intención de desarrollar nuevos ámbitos de crecimiento en zonas industriales o entornos degradados eliminando

barreras y persiguiendo desarrollar viviendas y oficinas en áreas centrales. La propuesta se apoyaba sobre conceptos como el aumento de la densidad y complejidad de estos entornos en áreas de conseguir una ciudad más compleja y sostenible (London Plan 2004).

Se podrían considerar como polos de crecimiento un tanto indefinidos en cuanto a sus límites y de diferentes escalas, unas con influencia en lo que solemos conocer como ciudad-región y otras mucho más locales, pero, en cualquier caso, de desarrollo flexible y ágil (Ferm, Freire Trigo, Moore-Cherry, 2022, pag 2).

En la imagen siguiente aparecen las OAs vinculadas a los corredores de infraestructuras clasificadas por colores en función de su grado de desarrollo: las zonas rojas ya tienen definido un documento de planificación local sometido a consulta pública y aprobado formalmente por la Local Authority o el Alcalde (Mayor), las amarillas tienen definido el límite y los documentos de planeamiento están en fase de tramitación y las azules son aquellas que todavía no tienen un límite definido.

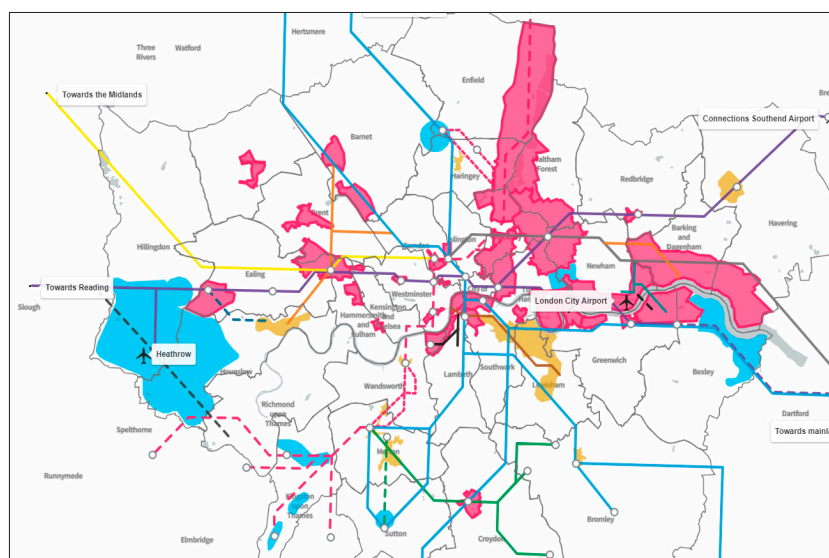


Figura 1. Imágenes del visor de seguimiento de las Opportunity Areas.

En el conjunto de las 48 OAs previstas por la última versión del London Plan (2021) se prevén un total de casi 500.000 viviendas y oficinas para 730.000 puestos de trabajo.

El desarrollo de las Opportunity Areas desde el Plan 2004 no ha tenido una evaluación suficiente en relación con las consecuencias socio-económicas de estos nuevos crecimientos en el conjunto de la ciudad. El caso del área central y sus 300.000 nuevas oficinas es bastante descriptivo. Introducir 300.000 nuevos puestos de trabajo de calidad, en muchas ocasiones ligados a grandes corporaciones tecnológicas o financieras, en entornos consolidados donde el desempleo es prácticamente nulo tensiona, sin duda, el mercado inmobiliario de las áreas contiguas. La incorporación de grandes costes de infraestructuras en las operaciones y la vinculación de las OAs a los grandes corredores de comunicación provoca que las nuevas oficinas y viviendas sólo garanticen su viabilidad económica si se ubican en el escalón más alto en cuanto a su precio de venta. Las limitadas viviendas asequibles no parecen ser suficientes para equilibrar una situación de tensión del mercado y evitar la expulsión de población local.

La siguiente tabla recoge exclusivamente las OAs localizadas en el área central de Londres. Como se puede ver, contemplan unas 105.000 viviendas y 291.000 puestos de trabajo.

Opportunity Area	Indicative homes*	Indicative jobs ^A
Central London		
Paddington	1000	13000
Victoria	1000	4000
Tottenham Court Road	300	6000
Euston	(2800 - 3800)	3300 (8600 - 15000)
King's Cross	1000	25000
City Fringe/Tech City	15500	50500
Vauxhall Nine Elms Battersea	18500	18500
Waterloo	1500	6000
London Bridge/Bankside	4000	5500
Elephant & Castle	5000	10000
Canada Water	5000	20000
Isle of Dogs	29000	110000
Trams Triangle/London-Gatwick-Brighton mainline		
Croydon	14500	10500
Sutton	5000	3,50
TOTAL	104600	290800

Figura 2. Tabla de OAs recogidas en el London Plan 2021 dentro del área central de Londres (Creación propia a partir del Plan London 2021).

En cuanto a las viviendas, como luego se verá, se incluye un porcentaje de viviendas asequibles (Affordable Housing) pero en cuanto a las oficinas, dado el mercado inmobiliario londinense, el modelo a desarrollar serán nuevas oficinas de calidad vinculadas, probablemente a empresas que generen alto valor añadido y acojan a trabajadores muy cualificados y sueldos altos.

Paradójicamente, el propio London Plan 2021 pretende solucionar el problema del acceso a la vivienda y establece que el aumento del precio de la Vivienda ha sido causa del aumento de población y empleo en un contexto donde la vivienda no crecía, pero proyecta en toda el área central de la ciudad el triple de oficinas que viviendas. Si tenemos en cuenta que, por lo menos un 70% de esas viviendas serán de alto coste, y que las nuevas oficinas atraerán trabajadores de, probablemente, sueldos elevados, no parece que la propuesta vaya a mejorar en ningún caso el acceso a la vivienda, al menos en las áreas centrales de la ciudad.

Las OAs aparecieron en el London Plan de 2004 como herramientas ágiles para regenerar terrenos abandonados o en desuso del área metropolitana de Londres, pero han ido evolucionando hasta convertirse en instrumentos para el crecimiento y la generación de nuevas infraestructuras concentrándose cada vez más en corredores de crecimiento en torno a infraestructuras donde la posible generación o aprovechamiento de estos corredores la razón principal de su ubicación.

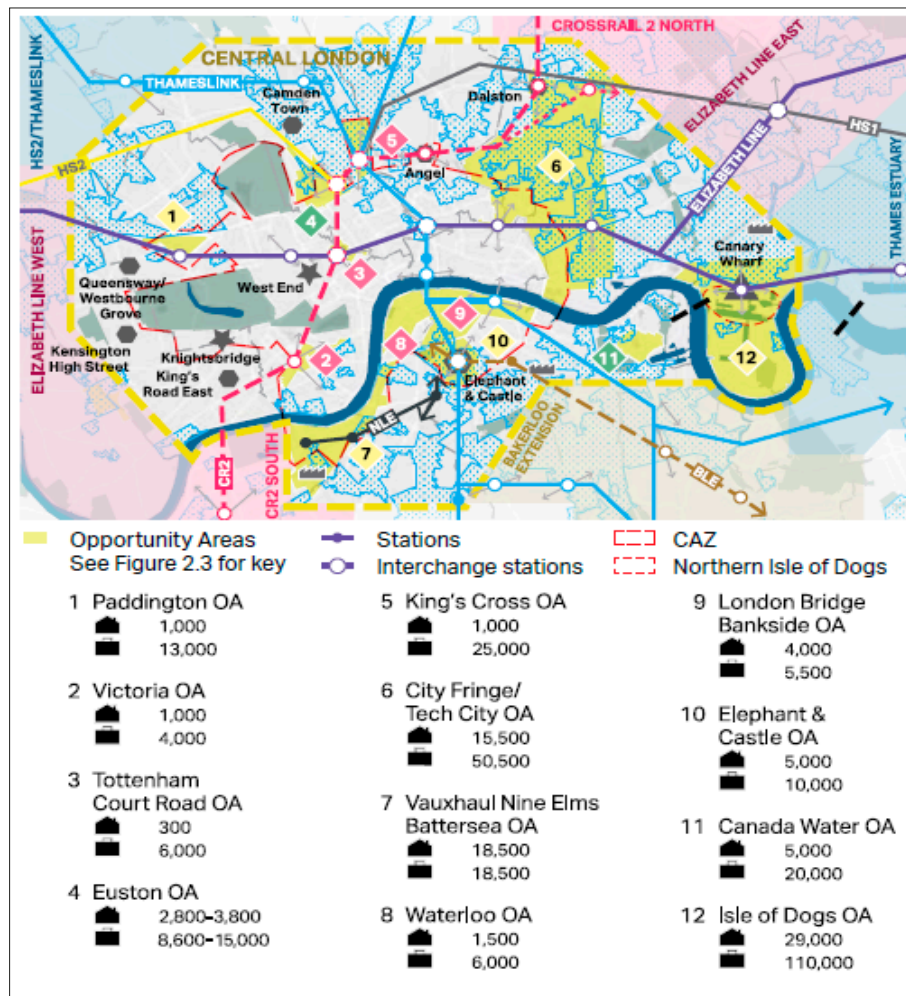


Figura 3. Esquema de las Opportunity Areas ubicadas en el área central de Londres (London Plan 2021).

El Plan 2021, en cambio, ya describe como principal necesidad el desarrollo de nuevas viviendas, oficinas y espacios comerciales y la construcción de infraestructuras de todo tipo. En este Plan en gran mayoría de las OAs tienen un peso considerable las oficinas (Jobs) y esto no parece que permita alcanzar un equilibrio territorial. El objetivo actual es claramente el desarrollo de suelo e infraestructuras.

Bajo el paraguas de conseguir una ciudad más sostenible, se pretende contener el crecimiento en el área metropolitana, concentrarlo en la ciudad de Londres y luchar contra la dispersión de los puestos de trabajo.

Algunos autores señalan que estos nuevos modelos de “urbanismo blando” únicamente persiguen desarrollos inmobiliarios rápidos y eficaces en cuanto a su gestión. Frente al “Good Growth” definido por el plan, deberíamos hablar de un “Fast Growth” y un, no menos peligroso “Easy Growth”.

Las 48 OAs, como ya se ha avanzado, proponen alcanzar cerca de 500.000 nuevas viviendas y unos 730.000 puestos de trabajo (oficinas) (GLA, Citation 2021). Queda claro que la terciarización de estos entornos es una apuesta clara del Plan. Las consecuencias sobre los entornos urbanos actuales, en cambio, no parecen haberse evaluado.

Por otro lado, en el Plan actual desaparece la intención de equilibrio territorial y se expanden las propuestas de forma mucho más uniforme por el territorio fomentando el desarrollo de cualquier operación posible.

Ya no se trata de ámbitos para la regeneración sino corredores de crecimiento ‘Growth Corridors’ que se nutren de las infraestructuras existentes o plantean otros, aportando desde la planificación un nuevo valor al suelo.

Actualmente hay algunas OAs de una capacidad altísima, la Olympic Legacy OA contempla la posibilidad de alcanzar 39.000 viviendas y la Isle of Dogs OA, ubicada en el distrito financiero de Canary Wharf pretende acoger 110.000 puestos de trabajo

Por otro lado, se aprecia que estos grandes desequilibrios territoriales no sólo tienen que ver con el tamaño de las operaciones, también hay importantes diferencias en la densidad atribuida a cada una de ellas (Ferm, Freire Trigo, Moore-Cherry, 2022).

Las Communities que van a participar en el proceso de aprobación que recae finalmente sobre las Local Authorities no pueden en un corto periodo de tiempo y sin los trabajos técnicos necesarios evaluar el impacto sobre la realidad del territorio y su contexto y se entiende que su papel no debería ser evaluar el impacto a escala metropolitana de transformaciones de tal calibre y sus posibles repercusiones en la movilidad la calidad ambiental o el precio de la vivienda tanto en su contexto como a escala de cada Town.

La eficiencia del modelo en cuanto a su capacidad de desarrollar grandes ámbitos parece que se va depurando sin tener en cuenta la verdadera sostenibilidad a nivel metropolitano en cuanto a calidad ambiental o inclusión social que se supone perseguía el Plan.

Por otro lado, es importante volver a recordar el papel en estos procesos ágiles o “blandos” de Transport for London (TfL), gran propietario de terrenos en estos nuevos corredores y bajo control de la alcaldía. Si a esto le unimos la retirada de fondos estatales para TfL y la exigencia de que consiga autofinanciarse la evolución de las OAs se entiende mejor.

Por otro lado, se ha observado como en el desarrollo de estas OAs, al tener encomendada la financiación de las infraestructuras públicas, el gobierno metropolitano ha podido ejercer sobre las autoridades locales un poder de influencia que les aleja de la gobernanza que se supone debía guiar estos procesos.

La flexibilidad y agilidad de estos instrumentos blandos desde luego ha podido desarrollar un importante número de viviendas y oficinas, pero las consecuencias socio-ambientales a escalas local y metropolitana no han sido en ningún caso evaluadas. Se podría afirmar que efectivamente se trata de oportunidades, pero sobre todo para parte de los agentes involucrados: los Development Partners y los propietarios de suelo.

La investigación de Fermer, Freire y Moore-Cherry (2022) concluye que las OAs han servido principalmente como instrumentos de intermediación entre los socios interesados en el crecimiento, administraciones que lo necesitan o creen necesitarlo y un sistema financiero que permite obtener y desarrollar suelo. El Artículo también plantea que el impacto del conjunto de estos desarrollos “blandos” tiene una escala de ciudad-región y supone un gran cambio en cuanto a la planificación estratégica de estos ámbitos.

En el fondo, bajo apariencia de intervenciones puntuales y flexibles estas operaciones reconfiguran y rediseñan el conjunto de la ciudad y la región.

Respecto a la dimensión global y tecnológica de los desarrollos descritos, es significativo el caso de las oficinas de Google en la OA de King Cross. Lo que a nivel macro puede ser un objetivo puede generar graves problemas a escala local y parece que estos no entran en las formulaciones de forma clara.

La introducción de tantos m² de oficinas vinculados muchas veces a compañías tecnológicas con gran poder económico en el corazón de la ciudad y la consiguiente irrupción de un perfil de población de altos ingresos en áreas rodeadas de entornos urbanos consolidados puede

significar que estas compañías, de algún modo, se estén apoderando de una ciudad producto de un proceso de construcción social complejo. La dimensión (densidad) y cualificación (riqueza) de la operación inevitablemente va a distorsionar el ecosistema urbano circundante.

Si se considera, además, el volumen que pueden llegar a alcanzar todas estas operaciones en el Gran Londres (London Plan 2021) la dimensión de la distorsión generada adquiere una naturaleza incuestionable.

Es importante incidir en que estos procesos fluidos, pero poco transparentes en cuanto a las consecuencias ambientales sociales y territoriales en los distritos pueden significar la transformación de un área metropolitana como el Londres y afectar a la vida de un conjunto de unos posibles 10 millones de habitantes. Cuestiones como el precio de la vivienda o la desigualdad social, aun con las propuestas de Affordable Housing, no parece que hayan sido evaluadas de forma profunda.

La cuestión principal es que ya no es sólo un problema de los residentes actuales en el entorno inmediato de esos ámbitos sino un problema de todo el conjunto metropolitano y no existe una evaluación ni planificación de garantías a esa escala.

El ya tristemente clásico e internacional problema de la vivienda tiene una dimensión en el centro de Londres mucho mayor que en otras ciudades occidentales (Bowie, 2017) y la evolución del incremento estimado de la pobreza en Londres, del 80% entre 1980 y 2010, no parece que se esté abordando en estos ágiles desarrollos. (Dorling et al., 2007; Office for National Statistics (ONS), 2011).

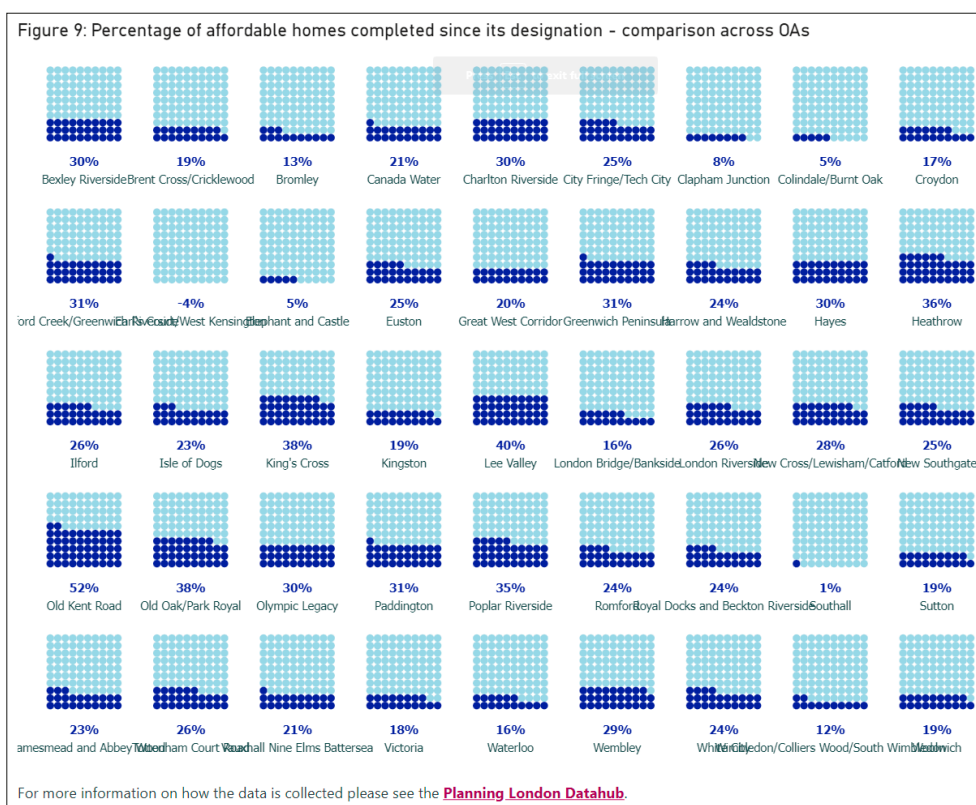


Figura 4. Imagen del visor de desarrollo de las OAs con el número de Affordable Housing previsto en cada una. <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/planning/implementing-london-plan/londons-opportunity-areas>.

En cuanto a la vivienda asequible o Affordable housing, las OAs estiman que en torno a un 30% de las viviendas a construir tengan algún tipo de protección pero estas protecciones cada vez se han hecho más flexibles. En cualquier caso, al menos un 70% de las viviendas y el 100% de las oficinas acogerán a perfiles de población de altos ingresos en entornos consolidados donde buena parte de la población dispone de vivienda en alquiler en un mercado poco regulado.

Si bien el precio de la vivienda responde a muchos factores que no pueden ser abordados en este artículo, lo que queda claro en el gráfico siguiente es que el exitoso desarrollo de las OAS no ha mejorado la situación antes de que estas entraran en escena.

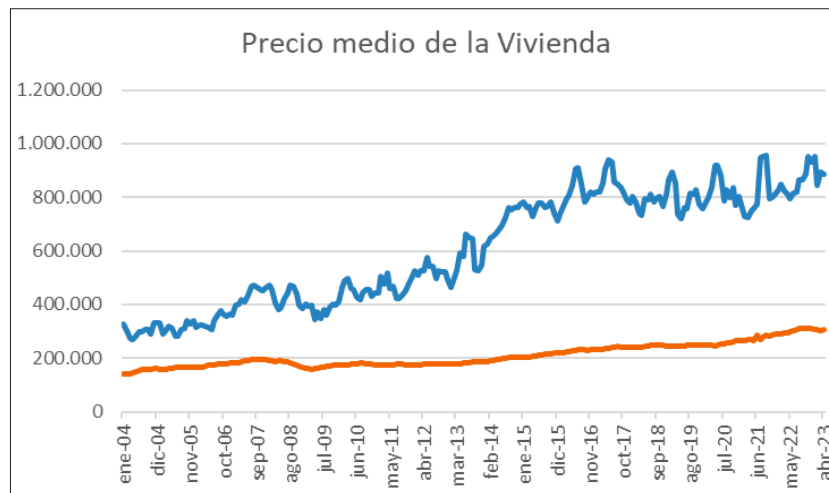


Figura 5. Evolución del precio medio de la vivienda en Londres (azul) y en el conjunto de Inglaterra (en naranja) entre 2004 y 2023. Fuente: Government UK. National Statistic. <https://www.gov.uk/government/publications/about-the-uk-house-price-index>.



Figura 6. Tasa de desempleo en Londres y Reino Unido. Fuente: Annual Population Survey. London Datastore.

Respecto a la construcción de oficinas (tres veces más que viviendas sólo en el área central de Londres) habría que volver a recordar que nos encontramos una ciudad donde el desempleo es muy bajo y está fundamentalmente concentrado en inmigrantes a los que no van destinados las oficinas propuestas.

5. Reflexión respecto a las grandes operaciones de desarrollo en el entorno de Madrid

Si comparásemos los desarrollos analizados en Londres con operaciones en marcha en el ámbito de Madrid podríamos extraer importantes conclusiones en cuanto a la posible influencia de las mismas en el conjunto de las ciudades.

Cuestiones como la ciudad densa, compleja, diversa y accesible, se encuentran siempre entre los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y las Agendas Urbanas Europea y Española (AUE) pero es necesario hacer una investigación profunda sobre cómo pueden influir en el conjunto de la ciudad algunas de estas operaciones, por su escala y por el perfil de población a la que van dirigidas, tanto en lo que se refiere a viviendas como a oficinas.

Si bien en el sistema de planeamiento español cualquier tipo de “Área de oportunidad” pasa por la necesidad de tramitar planeamiento de desarrollo y todo lo que esto supone, parece necesario abordar una investigación sobre el resultado final de estos desarrollos, independientemente de la forma en que se tramiten, incidiendo en el análisis de la gobernanza real de estos procesos. El caso de las OAs de Londres se muestra como un interesante referente en muchos aspectos de cara a estudiar las posibles consecuencias de una operación de este tipo.

Una buena muestra de la escala de la operación y de su influencia en el conjunto del área metropolitana es la propia afirmación que figura en el visor de la Comunidad de Madrid respecto a la operación Madrid Nuevo Norte señalando que “los 149.622 empleos que se generarán en Madrid representan el 4,8% de la población actualmente ocupada en la región”.



Figura 7. Imagen del conjunto de la operación Madrid Nuevo Norte <https://crea-madridnuevonorte.com/visualizador/?es>

La propuesta aprobada definitivamente, a través de la modificación del Plan General de Madrid (PGOUM) permite la creación de 10.500 viviendas y más de 130 000 puestos de trabajo, concentrando los usos terciarios en una nueva “zona business”.

La superficie de la operación completa, compuesta de cuatro áreas de planeamiento de desarrollo (APEs o APRs), abarca 2.364.825 m² de suelo y una edificabilidad total de 2.657.313 m², de esa edificabilidad 1.608.778 m² tienen uso global terciario (60,54 %) y al resto, 1.048.535 m², se le adjudica el uso global residencial (39,46%), admitiendo un máximo de 10.474 viviendas.

En el conjunto destaca la APE 05.31 “Centro de Negocios de Chamartín” (1.300.000 m²c.) “en su condición de espacio de centralidad de alta concentración de actividad terciaria, vinculado a un nodo de especial intensidad de accesibilidad al transporte colectivo intermodal.” (Modificación puntual del PGOUM de 1997 en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “prolongación de la castellana” y APE 05.27 “colonia campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte. (BOCM N°. 184, 31/07/2020))

Como se puede apreciar en el documento aprobado la mayoría del suelo, un 72,90%, es de titularidad pública (ADIF, EMT y CANAL DE ISABEL II son empresas públicas) pero ADIF y el Ministerio de Fomento desafectaron el suelo y concedieron una concesión a un operador privado para su desarrollo.

La empresa que ganó el concurso y obtuvo la concesión se llama en la actualidad DUCHSA y pertenece al Banco BBVA (72,5 %) y a la inmobiliaria San José (27,5%), la empresa tiene los derechos para gestionar el 66% de los terrenos que integran Madrid Nuevo Norte.

La operación citada reúne, por tanto, algunas de las condiciones analizadas en la Opportunity Areas del London Plan: desarrolla una gran cantidad de suelo en un entorno contiguo a la ciudad consolidada mediante la incorporación de “Development Partners”, incorpora a la ciudad una gran edificabilidad en buena parte dedicada al uso terciario y se vincula a corredores de comunicación tanto de transporte público como privado.

Una investigación a fondo de la influencia en el entorno de la ciudad de Opportunity Areas como Euston, King Cross o Vauxhall servirá, sin duda, para evaluar la operación Nuevo Norte desde una perspectiva metropolitana.

6. Referencias bibliográficas

Libros y Monografías:

- CAPEL SÁEZ, H (1975): *Capitalismo y Morfología Urbana*, Barcelona, Ediciones Asenet.
 HARVEY, D (2007): *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid. Siglo XXI de España editores, S.A.
 LEFEBVRE, H (1969): *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona. Ediciones Península.
 ROCH, F; GUERRA F. (1981) *¿Especulación del suelo?* Madrid. Nuestra Cultura Editorial.

Artículos en revistas:

- ALLMENDINGER, P., & HAUGHTON, G. (2010). “Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C*”: *Government and Policy*,
 BOWIE, D. (2017). Radical solutions to the housing supply crisis. Policy Press. (problema vivienda no hay pdf) Chapter Title: Radical solutions to the housing supply crisis Publisher: Bristol University Press
 DORLING, D., RIGBY, J., WHEELER, B., BALLAS, D., THOMAS, B., FAHMY, E., GORDON, D., & LUPTON, R. (2007). Poverty, wealth and place in Britain, 1968 to 2005. *Policy Press*.
 FALUDI, A. (2010). Beyond Lisbon: Soft European spatial planning. *The Planning Review*, 46(182),

- FERM J, FREIRE TRIGO S, MOORE-CHERRY N. (2022) Documenting the 'soft spaces' of london planning: Opportunity areas as institutional fix in a growth-oriented city. *Regional Studies*
- MOORE-CHERRY, N., TOMANEY, J., & PIKE, A. (2021). City-regional and metropolitan governance. In M. Callanan and J. Loughlin (Eds.), *A research agenda for regional and local government*. Edward Elgar.
- RACO M, WARD C, BRILL F, ET AL. (2022). Towards a virtual statecraft: Housing targets and the governance of urban housing markets. *Progress in planning*.
- TAMAYO PALACIOS, A. (2011). Exclusión social en el Madrid del "desarrollismo": la influencia del modelo inmobiliario de venta de viviendas a gran escala durante el proceso de construcción del área metropolitana de Madrid en la cohesión social de la ciudad. *Revista INVI*, 26(73)

Del conflicto al no conflicto: el caso de los terrenos de la Antigua Central Térmica de Valliniello (Avilés)

Pedro Pablo Lozano Iglesias¹

Resumen

La presente comunicación retoma una cuestión abordada en el pasado V CIOT (2007) en relación con la desaparición de un elemento del patrimonio industrial avilesino, la Central Térmica de Valliniello, y a su transformación del uso del suelo a una serie de terrenos industriales, cumpliendo las directrices del Plan General de Ordenación Urbana del municipio, convirtiendo lo que fue un espacio singular en una serie de parcelas que han completado un Parque Empresarial.

Abstract

This communication takes up a question addressed in the last V CIOT (2007) in relation to the disappearance of an element of Aviles' industrial heritage, the Valliniello Thermal Power Station, and its transformation of land use into a series of industrial plots, in compliance with the guidelines of the General Urban Development Plan of the municipality, converting what was a singular space into a series of plots that have completed a Business Park.

Palabras clave

Central Térmica, Avilés, Patrimonio Industrial, Plan General de Ordenación Urbana, protección, desarrollo.

Keywords

Avilés, Industrial Heritage, Urban Spatial Planning, protection, development.

1. Introducción

El 29 de diciembre de 2007 tuvo lugar la demolición de la última torre que comprendía el complejo perteneciente a la Central Térmica de Ensidesa de Valliniello, en Avilés (Suárez Menendez, 2009). A pesar de los numerosos intentos vecinales de salvaguardar un elemento considerado singular y catalogado así por el INCUNA y la Consejería de Cultura de Asturias, entre otras entidades y asociaciones, se terminó llevando a cabo las directrices marcadas

¹ Geógrafo, Especialista en Ordenación del Territorio y Máster en Tecnologías de la Información Geográfica. Técnico especialista en Cartografía y GIS. pedro_pablo78@hotmail.com.

por el Plan General de Ordenación Urbana de Avilés, redactado en 2006, y que establecía una parcelación de esa zona recogida en la ficha PE-7 (Plan Especial PEPA AD-3)¹.

De acuerdo a ello, la sociedad estatal Infoinvest² se encargaría de desescombrar toda la zona en apenas 3 meses, para poder desarrollar el Plan Especial y dotar de 10.000m² más a todo un complejo empresarial, denominado PEPA (Parque Empresarial Principado de Asturias). El objetivo era desarrollar una zona marcada por todos los procesos de desindustrialización acaecidos desde los años 80, y que poco a poco fue dejando vacíos de contenido a numerosos espacios industriales obsoletos (Suárez Menendez, 2015). Entre ellos estaba esta central térmica, que cesó sus funciones en el año 2005³.



Figura 1. La antigua Central Térmica de Ensidesa, antes de su demolición definitiva.
Autor: Fernando Cosmea.

A partir de ese momento, comenzaron una serie de acciones vecinales y de diversas asociaciones que trataron de salvaguardar este elemento icónico del patrimonio industrial avilesino, y por ende asturiano, con la intención de poder reconvertirlo en un espacio cultural o de servicios, en la línea de lo que ya se practicó en el propio municipio con La Curtidora⁴.

Sin embargo, esta oposición no llegó a tener éxito dado que las instituciones locales consideraron que este espacio era lo bastante importante para aumentar la dotación industrial

¹ PGOU Avilés (2006). https://aviles.es/html_IIS/planes_urban/PGOU-05_06/I_G_05/I_A_P_I_1_v2.html

² Infoinvest era un grupo empresarial insertado dentro de la Sociedad Estatal de Provisiones Industriales, (SEPI). Actualmente su nombre es SEPI Desarrollo Empresarial, S.A. (SEPIDES).

³ “Una segunda oportunidad para la antigua Central de Ensidesa en Avilés” (Rodríguez Dosantos, A.) en Asturias Verde (<http://www.asturiasverde.com/2006/00212opinion-aviles.htm>).

⁴ La Curtidora es un gran ejemplo del patrimonio industrial asturiano. Se trataba de una antigua fábrica de curtidos establecida desde 1820. Está compuesta por tres naves de muy vistosa decoración de ladrillos rojos y sillares de piedra blancos, con una emblemática chimenea. La Curtidora se ha convertido actualmente en un distinguido centro de empresas (Fuente: <https://www.curtidora.com/la-curtidora/sobre-nosotros>).

de nueva generación y renovar el paisaje urbano del entorno de la ría de Avilés, uniéndose al Centro Niemeyer como icono de la nueva ciudad, además de la recuperación de un entorno tan deteriorado por su pasado industrial, reforzando el desarrollo económico a través de un sector terciario basado en el turismo (cultural, de negocios y de ocio).

2. Tras la ejecución del plan

El Plan Especial se ejecutó, y de espacio que ocupaba la central surgieron una serie de parcelas y naves industriales que formaron parte del PEPA (ya inaugurado en 2002 por el entonces ministro de Fomento Francisco Álvarez Cascos⁵).

Cabe decir que el Parque Empresarial se enmarcaba dentro de un programa de reindustrialización y creación de nuevos focos de inversión y empleo, y para ello centralizaba esfuerzos en una de las zonas más afectadas por la reconversión de la siderurgia en los años ochenta del siglo XX.

Para ello se diseñó un Parque Empresarial funcional y moderno, poniendo especial interés en la sostenibilidad medioambiental y en la dotación de servicios e infraestructuras. El SEPI, Sociedad Estatal de Promociones Industriales, se hizo cargo del proyecto a través de su empresa de gestión inmobiliaria, Infoinvest, que prestó especial atención a la creación de un plan de gestión medioambiental para el reciclado de los materiales y el tratamiento de los desechos.

Actualmente, los terrenos de la antigua Central Térmica se corresponden, principalmente, con las naves de la empresa Asturfeito, que aprovechó para ampliar sus equipamientos gracias a la proximidad de los terrenos⁶. Curiosamente, se trata de una compañía de servicios del sector del acero, con lo cual, a pesar de perder un símbolo del patrimonio, no deja de mantenerse la orientación industrial que esa zona ha tenido.

Por tanto, la dicotomía de las alternativas de uso del suelo que en su día enfrentaron a la sociedad civil y a las instituciones (de locales a nacionales) han derivado en un desarrollo de empresas locales, que han conseguido una mayor presencia en este espacio para poder afrontar proyectos a nivel global aprovechando las sinergias existentes entre la formación de la mano de obra (también como centro de formación⁷) y de la materia prima que es suministrada por empresas de la zona, como es el caso de Arcelor Mittal.

⁵ En <https://fusionasturias.com/asturias-empresarial/poligonos-industriales/parq-emp-principado-de-asturias-pepa-aviles/parque-empresarial-del-principado-de-asturias-pepa-aviles.htm>

⁶ En La Voz de Avilés, <https://www.elcomercio.es/gijon/20070922/aviles/gobierno-autoriza-asturfeito-construccion-20070922.html>.

⁷ En La Nueva España, <https://www.lne.es/aviles/2023/01/08/asturfeito-abrira-escuela-formar-soldadores-80824618.html>



Figuras 2 y 3. Los terrenos de la antigua Central Térmica de Ensidesa, en 2007 (superior), antes del derribo, y en 2022 (inferior) con la configuración actual. Fuentes: Plano de estructura parcelaria del Plan Especial APR E-3 (Ayuntamiento de Avilés, 2008) e imagen satelital obtenida de Google Earth.

3. Referencias bibliográficas

Libros y Monografías:

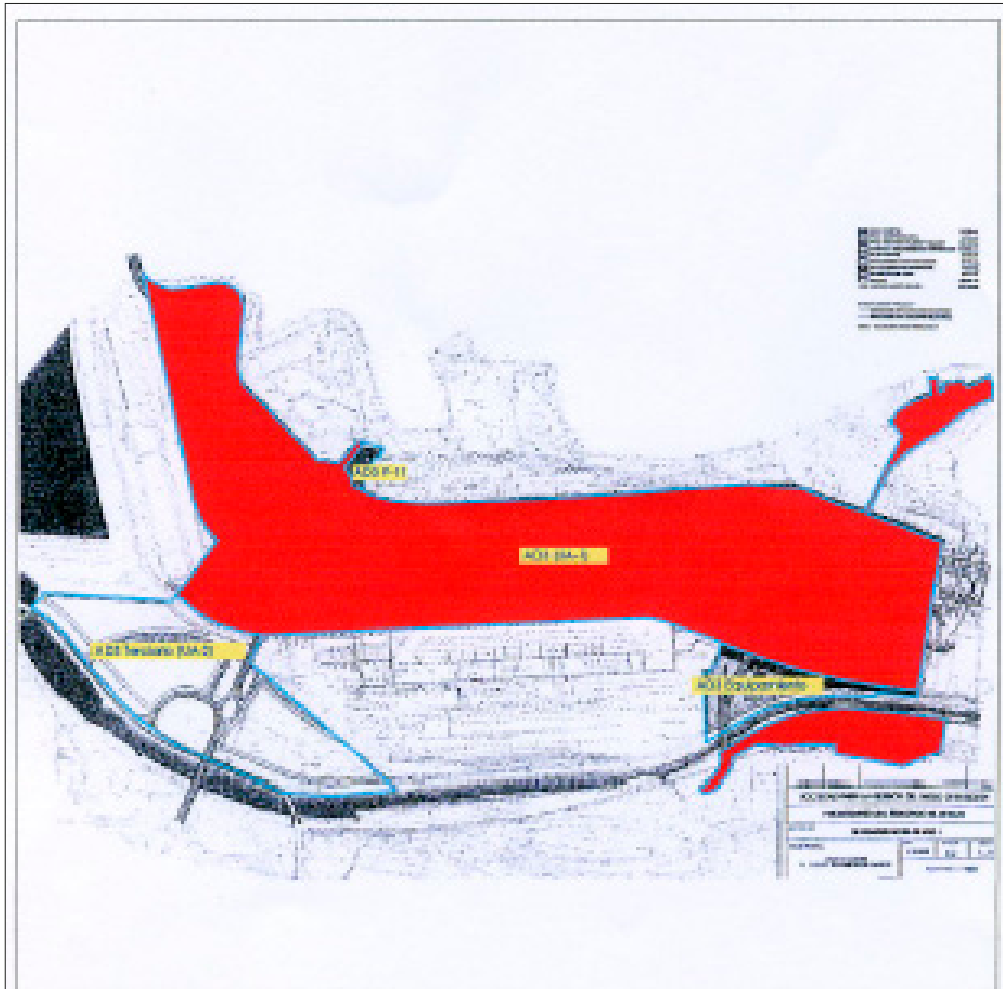
SUÁREZ MENÉNDEZ, G. (2015): *El Patrimonio Industrial en la Ría de Avilés. Oviedo Universidad de Oviedo*.

Comunicaciones y ponencias a Congresos:

LOZANO IGLESIAS, P.P. (2007): «Conflictos de uso en un espacio industrial: el caso de la Central Térmica de Valliniello (Avilés) ». Ponencia presentada en el V CIOT, Málaga, del 22 al 24 de noviembre de 2007.

SUÁREZ MENÉNDEZ, G.(2009): « Arquitectura industrial en Avilés: el caso de la central térmica y los talleres de laminación de ENSIDESA ». Artículo presentado al *II Encuentro de Jóvenes Investigadores en Historia Contemporánea*, Granada, del 22 al 25 de septiembre de 2009. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=792150> (consulta: 10/07/2023).

4. Anexo: ficha del Plan Especial ad-3



IDENTIFICACIÓN:
 TÍTULO: Plan Especial AD3
 EXPEDIENTE: 16.102/2000
 APROBACIÓN: 13/03/2001
 PUBLICACIÓN BOPA: 28/04/2001

PE-7

ÁREAS EXCLUIDAS DEL PLAN ESPECIAL

Parcela P-1
 Ámbito de Terciario
 Ámbito de Equipamiento (Antigua parcela de Bomberos)

Aproximación teórico-práctica al estado actual de la planificación subregional en España*

Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas¹

Resumen

La ponencia recoge los resultados más recientes asociados a la tarea de recopilación y actualización permanente del marco legal e instrumental de la Ordenación del Territorio en España que iniciamos hace siete años en el marco del proyecto GOBEFTER, actualmente en su tercera etapa. Centrando la atención en el ámbito subregional en tanto el predilecto de una política autonómica con un desigual desarrollo si se comparan los esfuerzos por dotar a la totalidad del territorio de una planificación de carácter integral, se indagan formas alternativas de concebir una planificación que incluso en los casos que se ha implementado de manera efectiva, adolece de problemas.

Abstract

The communication includes the most recent results associated with the compiling and permanently updating task of the legal and instrumental framework of Territorial Planning in Spain that we began seven years ago within the framework of the GOBEFTER project, currently in its third stage. Focusing on the subregional level as suitable for planning, which is not equally developed in Spain to provide the entire territory with comprehensive planning, the text tries to conceive an alternative way of thinking about planning due to the remaining problems even in the areas where the implementation is effective.

Palabras clave

Ordenación del Territorio, Planificación, Territorio

Keywords

Spatial Planning, Planning, Territory

1. Actualización del marco instrumental

Son frecuentes afirmaciones que celebran el buen desarrollo de la Ordenación del Territorio (en adelante OT), considerando que, a pesar de las dificultades, ha llegado a ser una política consolidada en España (Vergnaud, 2009). De ahí que haya quien considere que se debe

* Este trabajo se realiza en el marco del proyecto PID2021-128356NB-I00 “Propuesta de diseño institucional y comunitario para una ordenación del territorio integral en la transición hacia una economía sostenible”, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, cofinanciado por el FEDER.

¹ Ambientólogo, Investigador Doctor del Proyecto GOBEFTER-III, enpeisan@uv.es.

desplazar la atención hacia la implementación, en tanto que a nivel conceptual la cuestión queda resuelta, y es en el debate en torno a la gestión donde pueden encontrarse soluciones (Rando, 2017, 2020) a los problemas de esta política (Farinós et al., 2019).

Una lectura conservadora, marcadamente legalista, y que justifica su optimismo en una lógica evolutiva materialista que entiende que se ha producido un desarrollo orgánico y progresivo hacia estadios más evolucionados y complejos (Žižek, p. 20). Recorrido que hemos ido abordando en trabajos previos (Peiró 2017; Farinós et al., 2017; Farinós et al., 2018a, b; Farinós -coord.- 2020), a los que ahora se suma esta comunicación con el objeto de aportar una lectura crítica que invite a recuperar el debate en torno a la concepción como paso previo a transformaciones de índole práctico.

Desde su constitución como política propia de competencia exclusivamente autonómica (Martín, 2014), y aunque con desigual desarrollo en tiempo y cantidad (contando con las diferentes actualizaciones que han seguido a la primera), la totalidad de las autonomías han desarrollado un marco legal propio en la materia al amparo del cual desarrollar la batería de instrumentos de planificación que conciben. Lo que les ha permitido, aunque nuevamente de forma desigual en tiempo y cantidad (al respecto véase Farinós et al., 2017), plantearse una política territorial (incluyendo a Madrid, pues la negativa a una política territorial es también una posibilidad), que se ha materializado, al menos, en la tramitación de diferentes instrumentos de planificación. Una valoración con mayor detalle de este recorrido, tanto desde la perspectiva comparada como desde el estudio de casos particulares, puede encontrarse en Farinós -coord.- (2020).

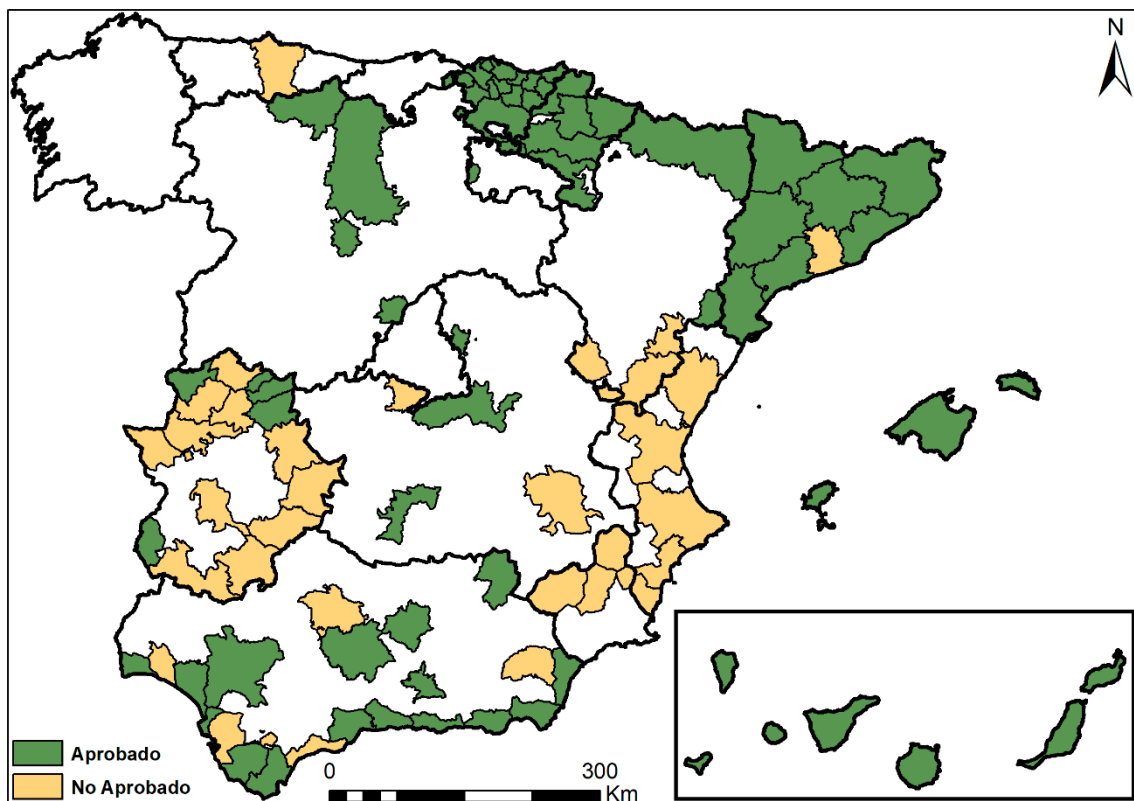


Figura 1. Estado actual de la planificación subregional de carácter integral en España. Fuente: elaboración propia.

Fruto de este recorrido, del que da cuenta la figura 1, en la que se recogen los instrumentos de ámbito subregional de carácter integral, observamos como la situación actual, actualizada en septiembre de 2023, confirma las tendencias observadas en los trabajos anteriores, y sustenta las lecturas más favorables al estado de la cuestión.

Navarra, Cataluña y el País Vasco todavía marcan la diferencia, manteniendo el estatus de referentes, en la medida en la que no sólo cuentan con una planificación de ámbito subregional que cubre la totalidad de sus territorios, hito que el País Vasco completaría con la aprobación en 2020 del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea), sino que han ido actualizando estos instrumentos que representan el espacio predilecto y más sensible para la política de OT (Farinós et al., 2018a). Navarra, cuya primera versión de los Planes Territoriales se aprobaría en 2011, llevaría a cabo una actualización en 2014, continuando con la lógica de la planificación estratégica que caracteriza al enfoque le han dado a la política de OT. Por su parte, el País Vasco, cuyo desarrollo ha sido más dilatado en el tiempo, ha ido conjugando la tramitación de nuevos instrumentos hasta completar su territorio con la tramitación de modificaciones de los instrumentos vigentes (casos del PTP Zarautz-Azpeitia -2 modificaciones-, PTP Bilbao Metropolitano, PTP Laguardia-2 modificaciones-, PTP Álava Centra, PTP Balmaseda-Zalla y PTP Donostialdea). En cuanto al caso catalán, tras la aprobación entre 2006 y 2010 de los Planes Territoriales Parciales que dotaban de cobertura a los 7 ámbitos funcionales que integran un conjunto de comarcas cada uno (entre 4 y 7), reconsideraría el mapa funcional para incorporar un octavo ámbito, del Penedès (acorde con la Ley 23/2010, de 22 de julio, de modificación de la Ley 1/1995 y de la Ley 23/1983 para fijar el ámbito de planificación territorial de El Penedès), para dar respuesta a las especificidades de dicho territorio y las demandas sociales asociadas (acorde al preámbulo de la citada ley), en un ejemplo de capacidad de modificación sin detener la política territorial.

A la vista de su actividad reciente, Extremadura se descubre como la autonomía que de forma más clara ha apostado recientemente por revitalizar su política de OT, retomando la tramitación de instrumentos que llevaban años estancados, incluyendo al ámbito regional, además de continuar con la labor de dotar a la totalidad del territorio con instrumentos de nueva creación (a partir de 2018 como son el Plan Territorial Tajo-Salor, el Plan Territorial Sierra de San Pedro, el Plan Territorial Riberos del Tajo - Plasencia, y el Plan Territorial de Mérida y municipios de su entorno). Vocación similar a la valenciana, que sin embargo, a diferencia del caso extremeño, no ha llegado a concretar ninguno de los planes que ha tratado de impulsar desde el año 2016.

El resto de las autonomías mantienen su situación, con la excepción del caso balear, inmerso en la revisión de parte de su planificación insular, ámbito subregional que responde a una división territorial pragmática ligada a la configuración político-administrativa que abandonaba así un enfoque más territorial que concebía lo subregional como el espacio intermedio entre la localidad y la isla en su conjunto (Rullan, 2001). Concretamente es el Plan Territorial Parcial de Menorca al que se está tratando de dotar de un renovado enfoque más estratégico frente al vigente, muy ligado al urbanismo (Rullan, 2007, 2010).

2. Más allá del dato

Apunta Lyotard (1998) que vivimos en un mundo que cabe entender, influenciado por el pensamiento de Gottfried Leibniz, como una gran mónada que opera acorde con la lógica de la performatividad. Ésta se basa en un proceso de legitimación de determinadas prácticas y discursos gracias a la acción institucional de la que obtienen el reconocimiento, y por ende los potencian. Con dos efectos claros e interrelacionados: la reducción temporal hacia la

simultaneidad, y la homogeneización. Consecuencias necesarias para garantizar el funcionamiento, y por tanto la subsistencia, de un sistema que trata de suprimir toda contingencia y con ello garantizar que el futuro sea equiparable a un presente desde el que se encauza el devenir mediante una forma de anticipación entendida no tanto como la preparación a lo esperado sino como su modelación para que se asemeje al presente conocido. Este proceso de modelaje del futuro, como se colige del citado Jean-François Lyotard, requiere de información, la cual se desarrolla a partir de datos (Arias y Aristizábal, 2011).

Es una dinámica propia de la actual sociedad de la información que plantea Castells (1996, 1997), y que paradójicamente nos lleva a una situación en la que, en palabras de Garcés (2017), *lo sabemos todo, pero no podemos nada. Con todos los conocimientos de la humanidad a nuestra disposición, solo podemos frenar o acelerar nuestra caída en el abismo* (cursiva del original). Haciendo un uso interesado de la ciencia como la base fundamental de la productividad económica a la par que se evita que ésta intervenga en la reconsideración de las bases ético-políticas de la sociedad (Žižek, 2021).

De las diferentes consecuencias para la ciencia, recogidas en Boron (2006), nos interesa para esta comunicación traer a colación la cuestión de la objetividad. ¿Qué relación debemos establecer con los datos? Siguiendo a Žižek (2020), los datos conforman un vasto ámbito al cual nos acercamos desde la lógica hermenéutica del horizonte de comprensión, privilegiando aquellos que permiten sustentar una narrativa consistente. *Las mentiras más eficientes son aquellas que incluyen una parte de verdad, las que reproduce datos fácticos* (cursiva del original). Esto evidencia que la pretensión de los planteamientos empírico-analíticos de llevar a cabo una descripción teórica del funcionamiento de la realidad en su orden legiforme (una serie de hechos que responde a unas determinadas leyes explicativas), susceptible de manifestarse mediante datos alfanuméricos, es inviable ante la existencia, como compañero inseparable del conocimiento, del interés (Habermas, 2023). Lo cual responde a la propia realidad, contradictoria, aspecto inmanente a las cosas mismas y que permite concebir como ideológico a los intentos por dotar a la realidad de una consistencia de la que carece (Žižek, 2020). Lo cual no es siempre motivo de crítica, pues como apunta Ricoeur (2019), la ideología es condición necesaria para una mínima estructuración de la realidad.

¿Imposibilita esto la objetividad? Acorde con Alain Badiou, no. La relación entre sujeto, en proceso de desaparición junto con su agencia, y el objeto de su estudio, es subjetiva. Haciendo de la legalidad objetiva algo no universal, sino un particular al que es posible acercarse mediante conceptos descriptivos, en un ejercicio de conocimiento enciclopédico que se verá alterado en el momento en el que aparezca una singularidad que invita a pensar lo impensable en tanto que procedimiento de verdad que perfora el saber existente (Badiou y Žižek, 2011).

Obligando a un posicionamiento que va más allá de la dicotomía entre datos falsos y verdaderos para incluir la cuestión de puntos de vista subjetivos válidos e inválidos, teniendo en cuenta que *la única forma de volver a la verdad es reconstruirla desde una posición comprometida con la emancipación universal* (cursiva del original) (Žižek, 2020).

Consecuentemente. Desde la facticidad del dato, lo presentado en el epígrafe primero es cierto. Sin embargo, la imagen que oferta una sensación de progreso en materia de OT enmascara una serie de tensiones que evidencian que el proceso evolutivo no es tal, y desde luego se aleja de la pretensión emancipativa que entendemos debiera representar la planificación (Peiró, 2022).

Por ello, para concluir este breve texto, a la par que abrir el debate en torno a la situación consabida, gracias a un análisis dialéctico de la situación ponemos de manifiesto una serie de contradicciones en la política de OT.

3. Algunas contradicciones por resolver

No es casualidad que durante las diferentes fases del proyecto GOBEFTER se establece una relación directa entre marco legal e instrumental. El primero concibe al segundo, al que dota de legitimidad y contenido. Un aspecto conflictivo que responde a la deriva del Derecho desde una concepción dialogante que hace a la persona el titular de la palabra en una relación de reconocimiento universal e incondicionado, para descubrirse como un formalismo articulado legalmente con una finalidad sistemática-lógica con una finalidad reguladora (Romano, 2007).

El problema, siguiendo con el citado trabajo, es que la transición de la justicia al derecho positivo, y esto sucede claramente en materia de ordenación del territorio, responde a un proceso técnico-científico que no toma en consideración a la sociedad en la que se aplica. Consecuencia de la génesis conceptual de una OT que en España, dentro de las diferentes tradiciones europeas (Farinós, 2010), procede de la política urbanística de regulación de usos del suelo. Con pretensiones de acercarse al enfoque francés para incorporar la cuestión del desarrollo económico regional, y al alemán por su dimensión ambiental y su configuración estatal federal para la gobernanza. Pretensiones, en todo caso, que no han conseguido que la tradición española salga de esa lógica urbanística que Vaquer (2018, p. 56) ilustra a partir de la chanza de Javier García-Bellido para quien el tema urbanístico ha estado en manos de juristas y arquitectos; o más bien “abotectos” y “arquigados”, impregnando metodológica e institucionalmente a la OT.

Así, los planes de OT son vistos como la herramienta técnica mediante la cual legitimar acciones que operan acorde a la norma legal. De ahí el interés que suscita la cuestión de la seguridad jurídica en el debate en torno a la planificación, pues continúa siendo el suelo el eje central de la planificación en España, y no el territorio. Son por tanto los derechos de propiedad (Mazza, 2016), y no la cohesión territorial (Farinós y Elorrieta, 2017) el objetivo de una política que para poder operar en consonancia con estas premisas, mantiene la filosofía que hubo detrás de la Ley de suelo del año 1956 y su sistema de planeamiento asociado, ahora escindido en el urbanismo para el ámbito local, y la OT para el supramunicipal, la cual opera acorde con el modelo de racionalidad comprensiva (Allmendinger, 2009). Y si bien el desarrollo de las propuestas de síntesis (Allmendinger, 2002) han tratado de compatibilizar desarrollos teóricos de premisa técnica con aquellos de fundamento comunicativo a partir de la teoría habermasiana, que nacen precisamente para hacer de la planificación una práctica democrática encaminada a evitar que el Estado, a través del cuerpo de ingenieros y técnicos, resolvieran determinados conflictos excluyendo otras alternativas que no fueran las que siguieran la lógica instrumental (Healey, 1992), el resultado se aleja de lo pretendido. Lo que invita a pensar acerca de la naturaleza de los planes desde la más habitual *tékhnē*, hacia la *poíesis* o la *práxis* (Dussel, 2020).

En todo caso, parece claro que debe superarse el pensamiento neokantiano de Habermas en el ámbito de planificación en tanto que representa un intento de (re)normalización del orden ético-político vigente (Žižek, 2021), haciendo de la pretensión comunicativa de Healey (2006), heredera de la propuesta del trabajo teórico de Andrea Faludi y su proceso colaborativo, el cual inserta dentro de una lógica post-positivista, un ejercicio que no trata tanto de reconsiderar una infraestructura dura, vinculada con los sistemas abstractos de instituciones formales, político, administrativo y legal, basado en reglas, derechos, deberes, competencias y recursos, cuya transformación necesariamente obliga a un proceso rupturista dada la resistencia de una institucionalización consolidada (Lagopoulos, 2018), sino de darle un renovado encaje dentro de ella a la infraestructura blanda, basada en relaciones informales y construcción de relaciones dentro de las comunidades políticas de partes interesadas. Lo

cual se traduce en que la planificación contribuya a la actual situación post-política y post-democrática (Allmendinger y Haughton, 2012).

El efecto, consecuencia de lo anterior, ya no es que la intersubjetividad represente un a priori pragmático para la constitución de condiciones ideales para la participación social, sino que desaparece directamente cualquier pretensión de construcción de una intersubjetividad comunitaria para operar bajo la lógica competitiva de la disputa de intereses particulares. Lo que, siguiendo a Nancy (2010), nos lleva a un escenario de negación de lo común, en el que en el mejor de los casos podemos aspirar a la colectividad.

A ello ha contribuido el uso de la lógica de los significantes vacíos planteada por Laclau (2005), mediante la cual se inscribe un término sin significado, que no polisémico, en momentos de cambio político para la configuración de hegemonías. Aprovechando que la planificación es el espacio predilecto para la gobernanza, que tras la apariencia de polisemia (véase Arellano et al., 2014), adolece de concreción terminológica, para reducir una potencial forma de organización de la comunidad política más allá del Estado a una simple forma de buen gobierno. ¿Cómo? El establecimiento de procedimientos formalmente reglados de información y participación que hacen un uso del lenguaje técnico como forma de exclusión, acorde con la lógica de un sistema policial constituyente de los sin-parte (Rancière, 2011), contribuyendo a la desaparición del sujeto y su agencia (Urbinati, 2003).

Cuestionando la adecuación del Estado en su forma y funciones, entre las cuales, como se colige de Cooke (1983), citado en Lee (2000), se encuentra una planificación territorial de la que es el actor principal, y a través de la cual se han producido algunas reconsideraciones, no necesariamente para mejor. La lógica de la planificación estratégica ha sido malinterpretada. Concebida por Albrechts (2010) como la forma de ruptura con las inercias del presente, en un ejercicio de pensamiento utópico mal criticado como ensoñaciones inviables, cuando tienden a ser propuestas robustas y organizadas (véase Ricoeur, 2019), la componente estratégica se utiliza en España para tratar de justificar determinadas perspectivas, normalmente de flexibilización del potencial regulativo de la OT, que nunca se pretendió en la propuesta de Louis Albrechts y que tiene encaje en modelos de planificación mixta (Farinós y Peiró, 2022).

Haciendo de la dimensión estratégica una declaración de intenciones que termina por confundirse con el resultado de un proceso que se materializa en un plan que no necesariamente cumple con los requisitos que le valdría tal consideración. De ahí que señalen Farinós *et al.* (2005) que en su análisis encontraron *casos que, presentados como planes estratégicos, no se ajustaban al objetivo de una planificación territorial integral a escala subregional* (cursiva del original), siendo habitual su deriva a la lógica de la planificación económica regional española, con casos testimoniales que representan intentos de ir más allá en un sentido integral que de forma comprensiva aborden un desarrollo territorial en clave sostenible (véase Farinós et al., 2005; Farinós et al., 2015).

Con un efecto asociado. El debilitamiento del Estado como espacio de legitimidad en las actuaciones, el cual no merece defensa acorde a su funcionamiento actual, sino que obliga a recuperar la pretensión marxista de superación del Estado burgués vigente desde la lógica de su control como espacio de articulación de la voluntad social. En esta línea se mueve Dussel (2020), quien el estudio de las diferentes etapas del Estado defiende la importancia de avanzar hacia un poder político cuya finalidad sea afirmar la vida de la comunidad, a quien reconoce como *la única sede de la soberanía en la que el representante debe ejercer un poder delegado obediencial a través de las instituciones que crear más allá de la Modernidad, del capitalismo, del liberalismo, de la necropolítica* (cursiva del original). Proceso al que contribuiría decididamente una gobernanza, defendida de forma concreta (Farinós, 2008, 2011), como proceso encaminado a la superación del presente.

Aspectos que no se quedan en el ejercicio de disquisición teórica, sino que se manifiestan en la práctica de la OT vigente, tal y como muestran las diferentes autonomías mencionadas en el primer apartado.

En el caso del País Vasco, siguiendo a Latasa (2020), encontramos que en la revisión de su planeamiento regional, marco de referencia de la que debiera ser su política territorial, se excluyó durante el proceso a aquellas lecturas que trataban de incorporar formas alternativas de concebir la actividad socioeconómica. Las cuales se materializaron en un documento alternativo pero ineficaz desde el punto de vista aplicado. Amén de las críticas hacia los inadecuados procedimientos de participación en materia de planificación sectorial, la cual responde a intereses hegemónicos de índole económico.

El caso extremeño evidencia la verdadera pretensión de la búsqueda de seguridad jurídica: la legitimación de la transformación espacial en tanto que base del crecimiento económico. Señala David Harvey que el proceso de reproducción del capital tiene lugar a través de una producción de espacio (Alessandri, 2008) que como señalan Heynen et al. (1996) (citados en Ostos, 2014), hace que la naturaleza adopte la *forma de mercancías, cuya movilización a través de procesos metabólicos asociados a flujos de materiales y a energía responde al predominio de las relaciones sociales mercantiles y capitalistas* (cursiva del original). De esta lógica ha escapado tradicionalmente Extremadura, lo que le ha valido, una vez parte de la Unión Europea, la consideración de región pobre como consecuencia de su exclusión del circuito de acumulación (también de la transformación) capitalista (Harvey, 1982) en tanto que territorio que alberga la mayor superficie de suelo protegido con motivos ecológicos (la riqueza de los pobres dirá con ironía Jiménez, 2017). Dadas las características de la OT, junto con la situación particular de esta autonomía, qué duda cabe de que la obtención de una serie de instrumentos de planificación facilitarían la llegada de inversiones que no necesariamente tendrán impacto positivo en una escala local que ha aquejado procesos de participación discutibles (Rando y Peiró, 2020).

En cuanto al caso valenciano, a pesar del cambio político acontecido en 2016 y el consecuente, en apariencia, impulso a una planificación que realmente no ha sido el objetivo prioritario, centrado los esfuerzos en la gestión administrativa y de proyectos (Farinós, 2023), la OT continúa como la gran asignatura. Ilustrando el fracaso de la política al hacer uso de la judicialización como el mecanismo para imponer el mantenimiento del sistema vigente basado en la propiedad privada (caso del PATIVEL), o la lectura reactiva a la que se condena a una planificación que lejos de ser propositiva, sólo puede proponer acciones defensivas para la preservación de determinados entornos que continúan sin revertir su situación (PAT de l'Horta).

En cuanto al caso de Navarra, los intentos de desarrollar Estrategias de Especialización Inteligente, como suele suceder con todo aquello a lo que se aplica a noción de estratégico, ha tendido a perder progresivamente un enfoque territorial para derivar hacia la lógica economicista (perdiéndose una oportunidad de contar con un acertado ejemplo de buena práctica, como indicamos en Farinós y Peiró, 2022). Añadido a una dinámica propia de su política de OT, en la que a pesar de lo estratégico de sus instrumentos de planificación, que en última instancia es una forma de avanzar hacia enfoques menos regulativos (véase Elorrieta, 2020) y no tanto una pretensión transformativa socioeconómica, se fundamenta en el desarrollo de proyectos.

Por último, ilustra el caso catalán la situación de subteorización del territorio (Painter, 2010), reducido a elemento pasivo en las dinámicas socioeconómicas que son las que realmente acaparan la atención tanto desde una óptica tanto académica como práctica (Brenner y Elden, 2009).

Que las categorías de espacio y tiempo pueden ser usadas desde la ideología dominante para justificar su hegemonía y mantener así una determinada reproducción de lo social es una cuestión consabida (Alfaro, 2011). La noción de territorio se presta especialmente a ello en tanto que dota al espacio, con quien guarda una relación de sinonimia (Ramírez y López, 2015), de una dimensión política ligada al concepto de soberanía, y éste al Estado como la institución que ejerce tal poder (Moisio y Luukkonen, 2015). Y dicha institución, opera bajo la lógica de la nación como elemento apriorístico para la dominación social.

La construcción de la comunidad política parece oscilar, siguiendo a Rojas (2004), entre a lógica de la democracia liberal de economía mercantil (apolítica, tecnocrática, individualista, legalista y sin lógicas territoriales) y la reacción nacionalista que es consecuencia de su propio devenir globalizado (acorde con Žižek, 2011) (y que hace de lo territorial el fundamento de la dimensión mítica mediante la cual tratar de dar orden a la contingencia de una realidad nacional que establece su razón de ser a posteriori). Compartiendo ambas una cotidianidad (en el sentido que le otorga a tal palabra Henri Lefebvre) propia de una sociedad burocrática de consumo en el que se suprime la posibilidad de un futuro que supere lo dado (Alfaro, 2008), un materialismo democrático (Badiou, 2022) que es por definición conservador y regresivo (Rojas, 2004) al suprimir una dimensión territorial que conlleva una connotación normativa en tanto que idea en el sentido que le otorga a tal concepto Badiou (2010). Ambas posturas, actualmente, adolecen de esto.

Así, una fórmula verdaderamente territorial, carente en el debate actual a pesar de la recurrencia al término a la hora de afrontar la cuestión del Estado en España (véase Farinós et al., 2019), es aquella que desplaza el debate desde la epistemología hacia la dimensión ontológica ligada a la tradición de negatividad iniciada con Hegel.

Si el territorio, como sostenemos, es una idea, lo es de forma eterna (Badiou, 2008). Es decir, presenta una serie de invariables atemporales que se le reconocen a un concepto que adquiere una función reguladora con independencia de declinaciones o variaciones propias de cada contexto y cada momento (Roggerone, 2015). Estas son la vocación humana, en tanto que territorial por naturaleza, de trabajar de forma conjunta en favor del progreso. Afirmación que se colige la paráfrasis de Rancière (2013) sobre la concepción feuerbachiana sobre el tiempo como categoría dialéctica que excluye y subordina (permite pues priorizar acciones y eliminar aquellas que no resultan deseables) y el espacio como elemento para la tolerancia y la coordinación (negando toda pretensión impositiva en favor de la coexistencia). Unas características que se manifiestan acorde con la lógica de una universalidad concreta hegeliana (Žižek, 2011) que hace que el principio territorial se actualice con cada nueva situación histórica. Subyace la cuestión de la determinación oposicional hegeliana en la que el género universal se encuentra con especies particulares contingentes (Žižek, 2020).

Así, el actual funcionamiento es el propio de un Estado-nación, que como sugiere Hobsbawm (2000) (citado en Rojas, 2004) es la conjugación de un 'Estado-Territorial' (basado en la soberanía política que emana de una constitución y unas leyes) y un 'Estado-Étnico' (en base a una nación que genera minorías sin derecho a intervenir en los asuntos del Estado). Ambas posturas se rigen por esta lógica. De ahí que acertadamente Farinós et al. (2019) señalen que *no debería importar tanto escoger y dar nombre al modelo (Estado centralizado, regionalizado, confederal, autonómico, compuesto, federal... y cabría añadir, república catalana como alternativa que contemple una posible independencia) como tener claro cuáles son los principios que deben regir su funcionamiento para hacerlo útil a los propósitos de subsidiariedad y proporcionalidad* (para uno o varios Estados resultantes de esta situación) (cursiva del original, con añadido del autor).

Una propuesta verdaderamente territorial sería aquella que cuestionara esos principios que rijan el funcionamiento de un poder político que debería abrazar a una planificación que

responda a la lógica de la dialéctica negativa, y por tanto praxis productora de movimiento que en lugar de reproducir, contribuye a la ruptura con el funcionamiento del presente (Alfaro, 2008), claramente disfuncional, para salir del atolladero vigente. Una planificación que no necesariamente, siguiendo a Žižek (2011), conlleve una confrontación directa, sino que mediante un trabajo crítico-ideológico, el poder institucional pierda su eficacia en favor del pueblo entendido como categoría política que precede a un poder político inexistente que aspira constituirse necesariamente de forma comunitaria (Badiou, 2016). Ya existen ejemplos del uso de la planificación en tal dirección (como sugiere la propuesta de la planificación activista de Sager, 2016, 2018). Más allá de imponer una lógica propia de un territorio determinado, permite el establecimiento de relaciones de coexistencia entre comunidades políticas en principio incompatibles, sin importar tanto la configuración administrativa como el funcionamiento positivo de las partes involucradas.

4. Referencias bibliográficas

- ALBRECHTS, L. (2010): «More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with challenges ahead?», *Environmental and Planning B - Planning and Design*, 37(6), pp. 1115-1127.
- ALESSANDRI, A. F. (2008): «De la “geografía de la acumulación” a la “geografía de la reproducción”: un diálogo con Harvey», *Scripta Nova*, 270(143).
- ALFARO, R. (2008): «Tiempo, comprensión y ciencia literaria: el papel del Estado en la apropiación cultural», *Praxis*, 62, pp. 145-161.
- ALFARO, R. (2011): «Tiempo y espacio como ideología», *Praxis*, 66, pp. 145-154.
- ALLMENDINGER, P. (2002): «Towards a post-positivist typology of planning theory», *Sage publications*, 1(1), pp. 77-99.
- ALLMENDINGER, P. (2009): *Planning Theory*, London, Palgrave Macmillan.
- ALLMENDINGER, P. Y HAUGHTON, G. (2012): «Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus?», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(1), pp. 89-103.
- ARIAS, J. E. Y ARISTIZÁBAL, C. A. (2011): «El dato, la información, el conocimiento y su productividad en empresas del sector público de Medellín», *Semestre Económico*, 14(28), pp. 95-110.
- BADIOU, A. (2008): «La hipótesis comunista», *New Left Review*, 49, pp. 27-38.
- BADIOU, A. (2010): *Segundo manifiesto por la filosofía*, Buenos Aires, Ediciones Macul.
- BADIOU, A. (2016): «Veinticuatro notas sobre los usos de la palabra ‘pueblo’», en A. Badiou, P. Bourdieu, J. Butler, G. D. Huberman, S. K y J. Rancière (aut.): *¿Qué es un pueblo?* Madrid, Ediciones Casus-Belli, pp. 9-21.
- BADIOU, A. (2022): *La hipótesis comunista (circunstancias, 5)*, Santiago, Ediciones Macul.
- BADIOU, A. Y ŽIŽEK, S. (2011): *Filosofía y actualidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- BORON, A. A. (2006): «Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico», *Tareas*, 122. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/03boron.pdf>
- BRENNER, N. Y ELEN, S. (2009): «Henri Lefebvre on state, space, territory», *International Political Sociology*, 3, pp. 353-377.
- CASTELLS, M. (1996): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1, México, Siglo XXI.
- CASTELLS, M. (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 2, Madrid, Alianza.
- COOKE, P. (1983): *Theories of planning and spatial development*, Hutchinson.

- DUSSEL, E. (2020): *Siete ensayos de filosofía de la liberación. Hacia una fundamentación del giro decolonial*, Madrid, Trotta.
- ELORRIETA, B. (2020): «El procedimiento de la planificación territorial en Navarra», en E. Peiró y J. Farinós (eds.): *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*. Valencia, Aranzadi - Thomson Reuters, pp. 635-661.
- FARINÓS, J. (2008): «Gobernanza territorial para el Desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 11-32.
- FARINÓS, J. (2010): «Evolución de la id y de las prácticas de ordenación del territorio a nivel de la Unión Europea. Su influencia para España», en R. Rodríguez (dr.): *Territorio. Ordenar para competir*. La Coruña, Netbiblo S. L. pp. 65-82.
- FARINÓS, J. (2020): *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Valencia, Thomson Reuters - Aranzadi.
- FARINÓS, J. (2023): «La política territorial y urbana en el 'Il Govern del Botànic'. Un punto de inflexión y un futuro... ¿diferente?» En edición.
- FARINÓS, J., Y ELORRIETA, B. (2017): «La articulación territorial de España. Cohesión a partir de una nueva gobernanza», en J. Farinós y J. Olcina (coord.): *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español*. España, Tirant Humanidades, pp. 563-617.
- FARINÓS, J., ALDREY, J., DEL RÍO, D. Y PEIRÓ, E. (2017): «Situación y evolución de la política de ordenación del territorio en los gobiernos y administraciones de las Comunidades Autónomas», en AGE (eds.): *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global - Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Madrid, AGE/UAM Ediciones, pp. 2460-2470.
- FARINÓS, J., GARCÍA, M.^a J, Y ALDREY, J. A. (2018a): «Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español», en J. Farinós y E. Peiró (eds.): *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 959-1059.
- FARINÓS, J., PEIRÓ, E. Y GOMIS, A. (2018b): «Planificación y ordenación territorial en espacios metropolitanos. Evolución y análisis de la situación en España», en N. Baron-Yelles y J. Romero (eds.): *Cultura territorial e innovación social. ¿hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?* Valencia, Universitat de Valencia, pp. 157-192.
- FARINÓS, J., PEIRÓ, E. Y ANTEQUERA, E. (2019): «Retos para la planificación y gestión territorial en España. Las ineficiencias en el proceso de aprobación de los planes y sus causas», en J. Escribano, M.^a P. Peñarrubia, J. J. Serrano y S. Asins (eds.): *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición. Una interpretación desde la Geografía*. Valencia, PUV/Tirant lo Blanch, pp. 601-612.
- FARINÓS, J., OJEDA, J. F. Y TRILLO, J. M. (Eds.) (2019): *España. Geografías para un Estado posmoderno*. España, Asociación Española de Geografía - Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico.
- FARINÓS, J., OLCINA, J., RICO, A., RODRÍGUEZ, C., DEL ROMERO, J., ESPEJO, C. Y VERA, J. F. (2005): «Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, pp. 117-149.
- FARINÓS, J., BOIRA, J. V., PALOMO, V. Y DEL RÍO, D. (2015): «Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; una actualización regional y tipologías resultantes», en J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio y M. Rodrigues (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza/AGE, pp. 89-98.
- GARCÉS, M. (2017): *Nueva ilustración radical*. España, Anagrama.
- HABERMAS, J. (2023): *Conocimiento e interés*. Madrid, Taurus.
- HARVEY, D. (1982): *The limits to capital*. Basil Blackwell.

- HEALEY, P. (1992): «Planning through debate: the communicative turn in Planning Theory», *The Town Planning Review*, 63(2), pp. 143-162.
- HEALEY, P. (2006): «Transforming governance: challenges of institutional adaptation and new politics of space», *European Planning Studies*, 14(3), pp. 299-320.
- HEYNEN, N., KAIKA, M. Y SWYNGEDOUW, E. (2006): «Urban Political Ecology: Politicizing the production of Urban Natures», en N. Heynen, M. Kaika y E. Swyngedouw (eds.): *In the Nature of Cities - Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. London, Routledge, pp. 1-20.
- HOBBSBAWN, E. (2000): *Entrevista sobre el siglo XXI*. Barcelona, Editorial Crítica.
- JIMÉNEZ, V. (2017): «La ordenación territorial de Extremadura en el ámbito de la EUROACE», *Polígonos: Revista de Geografía*, 29, pp. 269-300.
- LACLAU, E. (2005): *La razón populista*. Buenos Aires, FCE.
- LAGOPOULOS, A. PH. (2017): «Land-Use planning methodology and middle-ground planning theories», *Urban Science*, 2(93), pp. 1-23.
- LATASA, I. (2020): «El procedimiento de la planificación territorial en el País Vasco», en E. Peiró y J. Farinós (eds.): *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*. Valencia, Aranzadi - Thomson Reuters, pp. 663-694.
- LYOTARD, J. F. (1998): *Lo inhumano. Charlas sobre el tiempo*. Buenos Aires, Manantial.
- MOISIO, S. Y LUUKKONEN, J. (2015): «European spatial planning as governmentality: and inquiry into rationalities, techniques, and manifestations», *Environment and Planning C - Government and Policy*, 33, pp. 828-845.
- MARTÍN, M. I. (2019): «La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas. Desarrollo Normativo», *Polígonos. Revista de Geografía*, 26, pp. 321-348.
- MAZZA, L. (2010): «Notes on strategic processes in land use planning», en M. Cerreta, G. Concilio y V. Monno (eds.): *Making Strategies in Spatial Planning. Knowledge and Values*. Springer, pp. 79-86.
- NANCY, J. L. (2010): «Comunismo, la palabra», en A. Hounie (comp.): *Sobre la idea del comunismo*. Francia, Paidós, pp. 145-154.
- OSTOS, J. R. (2014): «Erik Swyngedouw y la ecología política urbana», *Ecología Política*, 47, pp. 100-118.
- PAINTER, J. (2010): «Rethinking territory», *Antipode*, 42(5), pp. 1090-1118.
- PEIRÓ, E. (2007): *Análisis de los planes territoriales sectoriales en España. Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas*, Valencia, PUV.
- PEIRÓ, E. (2022): *Planificación con impacto territorial en España: análisis y diagnóstico de los sistemas de planificación económica, física y ambiental y su interacción. Opciones para una planificación comprehensiva*. Tesis doctoral. <https://roderic.uv.es/handle/10550/83085>
- RAMÍREZ, B. R. Y LÓPEZ, L. (2015): *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*, México, UNAM.
- RANCIÈRE, J. (2011): *El tiempo de la igualdad*, Barcelona, Herder.
- RANCIÈRE, J. (2013): *El filósofo y sus pobres*, Buenos Aires, INADI.
- RANDO, E. (2017): *La ordenación del territorio en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión*. Tesis doctoral. <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/14266>
- RANDO, E. (2020): *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- RANDO, E. Y PEIRÓ E. (2020): «El procedimiento de la planificación territorial en Extremadura», en E. Peiró y J. Farinós (eds.): *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*. Valencia, Thomson Reuters - Aranzadi, pp. 451-504.
- RICOEUR, P. (2019): *Ideología y utopía*, España, Gedisa.
- ROGGERONE, S. M. (2015): «El nombre de un problema. Alain Badiou, Slavoj Žižek y la actualidad del comunismo», *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 45(1).

- ROJAS, R. C. (2004): «Nación y nacionalismo en el debate teórico e historiográfico de finales del siglo XX», *Investigación y postgrado*, 19(2), pp. 61-88.
- ROMANO, B. (2019): «Filosofía del derecho», *Estudios de Derecho*, 64(144), pp. 31-56.
- RULLAN, O. (2001): «Similitudes paisajísticas y funcionamiento regional del archipiélago balear», *Boletín de la A.G.E.*, 23, pp. 127-153.
- RULLAN, O. (2007): «El horizonte de crecimiento posible según los planes urbanísticos y territoriales de las islas Baleares (España)», *Revista de Geografía Norte Grande*, 38, pp. 63-77.
- RULLAN, O. (2010): «Las políticas territoriales en las Islas Baleares», *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), pp. 403-428.
- SAGER, T. (2016): «Activist planning: a response to the woes of neo-liberalism?», *European Planning Studies*, 24(7), 1262-1280.
- SAGER, T. (2018): «Planning by intentional communities: An understudied form of activist planning», *Planning Theory*, 17(4), 449-471.
- URBINATI, N. (2003): «Can cosmopolitical democracy be democratic?», en D. Archibugui y M. Koenig-Archibugui (eds.): *Debating Cosmopolitics*. Verso, pp. 67-85.
- VAQUER, M. (2018): *Derecho del Territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VERGNAUD, G. (2017): «L'aménagement du territoire en Espagne: entre manque de traditions et matrice européenne», en J. Yves y G. Baudelle (eds.): *L'Europe: Aménager les territoires*. Francia, Armand Colin, pp. 239-253.
- ŽIŽEK, S. (2011): *Primero como tragedia, después como farsa*, España, Paidós.
- ŽIŽEK, S. (2020): *El sexo y el fracaso de lo absoluto*, España, Paidós.
- ŽIŽEK, S. (2021): *Como un ladrón en pleno día. El poder en la Era de la Posthumanidad*, España, Anagrama.