

LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO EN TIEMPO DE TRANSICIONES

Joaquín Farinós Dasí, coord.



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA

La ordenación y gestión del territorio en tiempo de transiciones

Joaquín Farinós Dasí (coord.)

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
2024



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

© Los autores, 2024

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2024

Corrección lingüística y maquetación: Letras y Píxeles, S. L.

Diseño de cubierta: Publicacions Universitat de València

ISBN Papel: 978-84-9133-751-5

ISBN PDF: 978-84-9133-752-2

<https://doi.org/10.7203/PUV-OA-752-2>

Edición digital

Contenidos

Preámbulo	17
Presentación	
<i>Joaquín Farinós Dasí</i>	19
Conclusiones del XI CIOT	
<i>Joaquín Farinós Dasí</i>	23
PRIMERA: La sostenibilidad ya no es solo un ideal ético, sino también una estrategia inteligente para un desarrollo a largo plazo	24
SEGUNDA: En el principio de «no dejar a nadie atrás», la ordenación del territorio es la política más adecuada para el objetivo de la cohesión	24
TERCERA: Una adecuada ordenación del territorio es clave para hacer frente al cambio climático.....	25
CUARTA: Una de las claves fundamentales de la ordenación del territorio y urbana es hoy la gestión del riesgo, reduciendo la exposición y la vulnerabilidad	28
QUINTA: La transición energética tiene importantes impactos territoriales que deben ser ordenados	30
SEXTA: La realización de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política, aunque técnicamente asistida.....	31
SÉPTIMA: Nuevas tecnologías institucionales para la necesaria renovación del planeamiento territorial y urbanístico	33
OCTAVA: Avanzar hacia una nueva planificación más estratégica, complementaria y previa a la de carácter normativo, más concreta	34
NOVENA: Mejorar las relaciones entre ordenación del territorio y urbanismo, otorgando mayor protagonismo a la primera en un momento de progresiva agendización del territorio	35
DÉCIMA: Un adecuado gobierno y gobernanza para el desarrollo territorial sostenible; de una gobernanza territorial, por tanto.....	37
UNDÉCIMA: Hacia un nuevo modelo de ciudad sostenible e inteligente.....	39

Primera parte: Nuevas condiciones y contexto para el desarrollo territorial

1 El futuro del planeta	
<i>Pedro Tomey</i>	45

2	La ordenación del territorio en España ante el cambio. Incertidumbre y riesgos globales <i>Antonio Serrano Rodríguez</i>	57
3	Nuevos marcos para el desarrollo territorial <i>Maguelonne Déjeant-Pons</i>	101
4	La necesidad de nuevos marcos para el desarrollo territorial <i>Jesús María Ramírez Sánchez</i>	143
5	La <i>agendización</i> del territorio. Agendas y planes ¿una relación amor-odio? <i>Marta Lora-Tamayo Vallvé</i>	153
6	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 <i>Marta García Pérez y Francisco Javier Sanz Larruga</i>	169

Segunda parte: Afrontando los riesgos naturales en un escenario de cambio climático

7	Planificación territorial para la reducción de desastres <i>Urbano Fra Paleo</i>	183
8	Adaptación al cambio climático en el litoral mediterráneo. El papel de la ordenación territorial <i>Jorge Olcina Cantos</i>	193
9	Mitigación y adaptación al cambio climático. Modelos de gobernanza. Propuestas para la acción <i>Efrén Feliu Torres y Gemma Garcia-Blanco</i>	209
10	Experiencias actuales de investigación y gestión de riesgos hidroclimáticos en el contexto del cambio climático <i>Leandro del Moral Ituarte</i>	225
11	La aplicación del criterio de reducción de riesgos naturales en La Palma. Con especial atención al desarrollo del marco territorial de recuperación posdesastre tras la erupción de 2021 <i>Rafael Jesús Daranas Carballo, Luis Ignacio González de Vallejo y Jaime Salvador Díaz Pacheco</i>	237
12	¿Cómo saber qué es lo mejor para todos? <i>Andreu Ulled</i>	251

Tercera parte: Hacia un desarrollo territorial sostenible, equilibrado y accesible

13	De la estrategia nacional de infraestructura verde a las estrategias regionales. Un avance de indicadores para evaluar su progreso e implementación <i>Itxaro Latasa, Esther Prada y Arantzazu Luzarraga</i>	257
----	---	-----

14	La transición hacia una nueva cultura evaluativa. Navarra innova en los procedimientos de evaluación de los efectos en la sostenibilidad <i>Andrea Goñi Lezaun y Dámaso Munarriz Guezala</i>	283
15	Las políticas de cohesión territorial. El reparto de los fondos europeos en España <i>Erika Jaráiz Gulías y Diego Mo Groba</i>	301
16	Transporte y movilidad. Consecuencias territoriales <i>Joaquín Jiménez Otero</i>	315

Cuarta parte: Transición energética: justicia social e impacto territorial

17	Hacia un nuevo modelo de transporte y energía más sostenible <i>María Cortés Puch</i>	333
18	El despliegue de las renovables. La energía regresa al territorio <i>Juan Requejo Liberal</i>	347
19	Argumentos jurídicos para la protección del paisaje ante la proliferación de plantas solares fotovoltaicas <i>Juan Garrido Clavero, Miguel Ángel Sánchez del Árbol y Francisco Javier Toro Sánchez</i>	357
20	Desigualdades territoriales en la huella hídrica debido a la ganadería en la biorregión cantábrico-mediterránea <i>Antonio Valero Capilla, Pablo Valero Llop y Javier Uche Marcuello</i>	369

Quinta parte quinta: Agendas urbanas frente a los nuevos retos de la ciudad

21	De la estrategia a la planificación y la acción en el territorio. La agenda urbana, las directrices de ordenación territorial y la regeneración urbana <i>Jon Asua Aberasturi</i>	395
22	El ecodiseño de los corredores urbanos. Cobeneficios de una movilidad urbana sostenible <i>Silvia Nakoura González, Gema Vega Domínguez y Juan Bercedo Bello</i> ...	403
23	Un nuevo hito en el lento camino de la regeneración urbana de una ciudad que fue media. El proyecto M-MovyDUS (Mieres-Movilidad y Desarrollo Urbano Sostenible) <i>Fermín Rodríguez Gutiérrez, Cristina Pulgar Díaz y José Ángel Fernández Prieto</i>	433
24	Las <i>Opportunity Areas</i> del London Plan como posible precedente de operaciones como Madrid Nuevo Norte <i>Alejandro Tamayo Palacios y Sonia Freire Trigo</i>	467

25 Conceptos y fundamentos jurídicos claves de las *smart cities* en el marco
de las agendas urbanas
María Luisa Gómez Jiménez.....483

Índice de figuras y gráficos

Figura 2.1. Análisis y planificación territorial imbricados en el proceso de ordenación del territorio.....	58
Figura 2.2. Formación social, ideologías y filosofías como condicionantes de la ordenación del territorio.....	60
Figura 2.3. Tendencias 1961-2022 y escenarios previsibles en la huella ecológica y en la biocapacidad al 2030.....	67
Figura 2.4. Límites planetarios y su situación (abril de 2022)	68
Figura 2.5. Límites ambientales justos y situación actual del planeta.....	69
Figura 2.6. Número de límites planetarios seguros superados	71
Figura 2.7. Relación de la huella ecológica respecto a la biocapacidad, 2019..	73
Figura 2.8. Evolución de la huella ecológica per cápita y de la biodiversidad per cápita global y para España, 1961-2022.....	73
Figura 2.9. Evolución de la concentración mensual de CO ₂ en la atmósfera 1974-2023	75
Figura 2.10. Anomalías de temperaturas medias mensuales superficiales 1880-2022, respecto a la media de 1980-2015, en grados centígrados.....	75
Figura 2.11. Dinámica de calentamiento global terrestre y marino, 1880-2023 ..	76
Figura 2.12. Riesgo de producción de procesos de retroalimentación/ aceleración del calentamiento global por superación de <i>tipping points</i>	78
Figura 2.13. Escenarios del incremento de temperaturas para el año 2100 derivados de los compromisos de las partes (NDC) respecto a la reducción de emisiones y las políticas en marcha.....	79
Figura 2.14. Evolución relativa e importe de las pérdidas económicas acumuladas por tipo de suceso catastrófico, 2000-2023	81
Figura 2.15. Incremento del riesgo de sequías e inseguridad alimentaria por países con un incremento del calentamiento de 2,0 °C.....	82
Figura 2.16. Estrés hídrico básico de referencia anual	83
Figura 2.17. Dinámica y previsiones de incremento de la temperatura media europea comparada con los niveles preindustriales	84
Figura 2.18. Evolución de los elementos fundamentales del Pacto Verde Europeo 2019-2024.....	88
Figura 2.19. Avance de la UE hacia la consecución de los ODS de la agenda 2030. Comparación 2017/2022 respecto a 2016/2021	89
Figura 2.20. Presupuestos y distribución por líneas de acción del PRTRE+Adenda, 2023	90
Figura 2.21. Precio medio anual de la electricidad en España 2018-2023 y previsiones 2024-2027	92
Figura 2.22. Tendencias, objetivos prioritarios y estrategias para avanzar hacia la transición ecosocial en la España de 2030.....	97

Figura 8.1. Gobernanza del cambio climático y del territorio: escalas e instrumentos	202
Figura 8.2. Incorporación del cambio climático y de los extremos atmosféricos a la planificación territorial y urbana	204
Figura 9.1. Reducción de las emisiones de CO ₂ hasta que se alcanzan cero emisiones netas en sendas simuladas compatibles con un calentamiento de 1,5 y 2 °C.....	210
Figura 9.2. Evolución de la temperatura media del planeta desde 1850 a 2100 de acuerdo con los escenarios del Sexto Informe de Evaluación del IPCC que describen futuros de desarrollo socioeconómico alternativos (SPP).....	211
Figura 9.3. Tipos de medidas de adaptación al cambio climático	213
Figura 9.4. Posibles estrategias de adaptación.....	215
Figura 9.5. Proceso de adaptación al cambio climático a escala local	216
Figura 9.6. Ejemplo de multiescalaridad en el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco	218
Figura 10.1. Entidades participantes en LIFE Ebro Resilience.....	230
Figura 10.2. Convocatoria de procesos participativos en la empresa de agua de Sevilla.....	232
Figura 10.3. Organizaciones integrantes de la Mesa Social del Agua de Andalucía.....	233
Figura 10.4. Evolución del consumo urbano de agua en Sevilla	234
Figura 11.1. Detalle del mapa de espesores de las coladas	242
Figura 11.2. Área funcional para el análisis del riesgo multiamenaza.....	244
Figura 11.3. A. Evaluación de vulnerabilidad; B. Estimación de la peligrosidad; C. Análisis del riesgo; D. Simulación del riesgo en bolsas de reconstrucción propuestas	247
Figura 14.1. Línea temporal sobre el concepto de sostenibilidad	287
Figura 14.2. Desarrollo sostenible y prioridades de la Unión Europea para el periodo 2014-2020	288
Figura 14.3. Diagrama sobre el ciclo de implantación y seguimiento de políticas públicas	290
Figura 14.4. Diagrama del enfoque sistémico desde el que se aborda la ENS·2030·NEJ	291
Figura 14.5. Diagrama del sistema de gobernanza establecido por la ENS·2030·NEJ	293
Figura 14.6. Áreas temáticas por las que se organiza la Estrategia Navarra Sostenible 2030.....	294
Figura 14.7. Diagrama del procedimiento de evaluación establecido por la Estrategia Navarra Sostenible 2030.....	296
Figura 14.8. Tabla de cualidades de la Estrategia Navarra Sostenible 2030	297
Gráfico 15.1. Distribución de los fondos FEDER por CC. AA. (2007-2013)	306
Gráfico 15.2. Distribución de los Fondos de Cohesión por CC. AA. (2007-2013)	307
Gráfico 15.3. Distribución de los fondos FEDER por CC. AA. (2014-2020)	308
Gráfico 15.4. PIB per cápita (2014) y variación del PIB per cápita (2014-2019) ..	308
Gráfico 15.5. Relación entre la evolución del PIB per cápita y la recepción de fondos FEDER 2014-2020.....	309

Gráfico 15.6. Comparación de los fondos europeos (2007-2013)	310
Gráfico 15.7. Comparación de los fondos europeos (2014-2020)	311
Gráfico 15.8. Fondos europeos obtenidos de acuerdo con el tamaño de población (2007-2013)	312
Gráfico 15.9. Fondos europeos obtenidos de acuerdo con el tamaño de población (2014-2020)	312
Figura 16.1. Hitos en el desarrollo de la red de alta velocidad en España	316
Figura 16.2. Obras de AV en 2023	318
Figura 16.3. Modernización de líneas convencionales: corredor mediterráneo	320
Figura 16.4. Evolución de los tráfico de AV hasta 2018	320
Figura 16.5. Liberalización del servicio de viajeros de AV: capacidad ofrecida por dirección y día	322
Figura 16.6. Evolución del número de viajeros en alta velocidad tras la liberalización	323
Figura 16.7. Evolución de cuotas de mercado y precios	323
Figura 16.8. Estaciones de AV: intermodalidad y oportunidades de desarrollo urbano	324
Figura 16.9. Mapa de Vías Verdes en España / 30 años de Vías Verdes	325
Figura 16.10. Listado de Caminos Naturales y Vías Verdes en España	326
Figura 16.11. Una gran oportunidad: desarrollo de la Red EuroVelo	327
Figura 16.12. Las rutas cicloturistas europeas EuroVelo	328
Figura 16.13. Rutas EuroVelo en la península ibérica	328
Figura 16.14. Una gran oportunidad: desarrollo del itinerario EuroVelo 16: la ruta ibérica	329
Figura 17.1. Promedio mundial del índice de los ODS: tendencia prepanidémica y tendencia necesaria para alcanzar los ODS en 2030	334
Figura 17.2. Panel Mundial de los ODS en el punto medio de la Agenda 2030 ..	334
Figura 17.3. Estado actual de progreso hacia los objetivos de desarrollo sostenible basado en metas seleccionadas	335
Figura 17.4. Brechas observadas y proyectadas en la puntuación del índice de los ODS entre los países de ingresos altos y bajos (en puntos porcentuales)	336
Figura 17.5. El enfoque incremental no está funcionando; desbloquear el cambio exponencial	337
Figura 17.6. Transformación a través de la innovación del sistema	338
Figura 17.7. Transformaciones hacia los ODS: puntos de entrada y palancas ...	339
Figura 17.8. El proceso de declive de los sistemas dominantes insostenibles y surgimiento de nuevos sistemas sostenibles	340
Figura 17.9. El sistema de innovación de la OCDE para cero emisiones netas ..	341
Figura 17.10. De los sistemas de transporte no saludables a los saludables	342
Figura 17.11. Dinámicas claves conducentes a sistemas de transporte insostenibles	344
Figura 17.12. La ciudad del futuro	345
Figura 18.1. Crecimiento de la población mundial, 1700-2100	348
Figura 18.2. Balance energético de Euskadi, 2015	349
Figura 18.3. Balance de autoconsumo en España, 2022	350

Figura 18.4. Evolución de biodiversidad reconocida científicamente.....	352
Figura 18.5. Funciones territoriales vitales.....	353
Figura 19.1. Proceso de colonización energética en la provincia de Guadalajara	359
Figura 19.2. Ámbito de la Unidad de Paisaje «Alcarrias de Horche, Torija y Almadrones»	360
Figura 19.3. Bombo o cabaña ganadera, tipificado elemento etnográfico del patrimonio cultural de Castilla-La Mancha	361
Figura 19.4. Delimitación inicial del paisaje protegido del valle del río Ungría ..	363
Figura 20.1. Biorregión cantábrico-mediterránea.....	371
Gráfico 20.1. Ganado más significativo por kg de ganado vivo en la biorregión cantábrico-mediterránea	375
Gráfico 20.2. Evolución del censo porcino en España.....	376
Gráfico 20.3. Evolución del censo bovino en España	376
Gráfico 20.4. Exportación e importación de productos ganaderos en términos de agua virtual.....	382
Gráfico 21.1. Prioridades estratégicas y principios transversales de la Agenda Urbana de Euskadi, Bultzatu 2050.....	397
Figura 22.1. Circunvalación del norte de Gran Canaria	404
Figura 22.2. Fases metodológicas	404
Figura 22.3. Objetivos de la Agenda Urbana Española	406
Figura 22.4. ODS enmarcados en la ACDS 2030.....	407
Figura 22.5. Marcos de referencia.....	407
Figura 22.6. Grado de interacción de los tres sistemas en el territorio	409
Figura 22.7. Clasificación e identificación esquemática de los elementos de la IV.....	409
Figura 22.8. Elementos de la infraestructura verde y elementos que fragmentan el municipio de Candelaria, isla de Tenerife.....	411
Figura 22.9. Biorregión de Álava e Infraestructura verde Urbana de Vitoria-Gasteiz.....	411
Figura 22.10. Fragmentación de hábitats ocasionada por la construcción de una infraestructura viaria.....	412
Figura 22.11. Imágenes del tratamiento del verde en corredores viarios en Valencia y en Madrid	413
Figura 22.12. Tratamiento de IV en los túneles de GC y aspecto actual de la TF a la altura del municipio de Candelaria.....	414
Figura 22.13. Qué analizar en el espacio público	414
Figura 22.14. Retenciones en la autopista del norte de la isla de Tenerife	416
Figura 22.15. El nuevo valor de la proximidad en las ciudades	416
Figura 22.16. Píldora peatonal. Ayuntamiento de Alcázar de San Juan	417
Figura 22.17. Sistemas urbanos de drenaje sostenibles (SUDS)	418
Figura 22.18. Huella peatonal de distintas ciudades de España	418
Figura 22.19. Objetivos de las actuaciones de renaturalización del espacio urbano y la red viaria.....	420
Figura 22.20. Esquema representativo vegetación	421

Figura 22.21. Posibles tipologías de actuaciones de IV a implementar en Candelaria a partir otras experiencias ejecutadas	422
Figura 22.22. Esquema representativo suelo.....	423
Figura 22.23. Esquema representativo agua	424
Figura 22.24. Motivos de elección de la rambla de los Menceyes	425
Figura 22.25. Planta del estado actual de la rambla de los Menceyes	426
Figura 22.26. Sección tipo del estado actual de la rambla de los Menceyes.....	426
Figura 22.27. Tramos por usos de análisis de la rambla de los Menceyes por usos.....	427
Figura 22.28. Planta y sección propuesta para uno de los tramos de la rambla de los Menceyes.....	428
Figura 22.29. Vegetación autóctona propuesta para la rambla de los Menceyes	429
Figura 22.30. Materiales propuestos para la rambla de los Menceyes	429
Figura 22.31. Beneficios de la infraestructura verde	431
Figura 23.1. La villa de Mieres antes.....	435
Figura 23.2. La villa de Mieres después.....	435
Figura 23.3. Evolución de la población (1842-2023) y proyección a 2030.....	437
Figura 23.4. Evolución porcentual de la población en las parroquias de Mieres, en azul 2000-2010 y en marrón 2010-2019	437
Figura 23.5. Estructura de la renta municipal de Mieres en 2014	438
Figura 23.6. Ideograma de la estructura urbana. Eje de transmisión, segmentos y rodamientos	440
Figura 23.7. Poblamiento urbano y rural y usos del suelo	441
Figura 23.8. Esquema de configuración de ejes: valles principal, transversal y sector periurbano	442
Figura 23.9. El eje principal y sus corredores, y los segmentos laterales.....	442
Figura 23.10. Esquema de actuación en la unidad Mieres Central, Oñón.....	446
Figura 23.11. Esquema de actuación en la unidad Mieres Central. El parque y la plaza	447
Figura 23.12. Ejemplo de contenido de una de las fichas.....	447
Figura 23.13. Ficha de Santa Marina	449
Figura 23.14. Ficha de avenida del Camino (Vega de Arriba).....	450
Figura 23.15. Ficha de avenida del Camino (Santuyano)	451
Figura 23.16. Ficha de avenida del Camino (Figaredo)	452
Figura 23.17. Ficha de Figaredo (nodo sur).....	453
Figura 23.18. Ficha de Ujo	454
Figura 23.19. Ficha de Turón	455
Figura 23.20. Ficha de Santa Cruz.....	456
Figura 23.21. Ficha de San Juan-Rioturbio.....	457
Figura 23.22. Ficha de Abaña.....	458
Figura 23.23. Ficha de movilidad externa	459
Figura 23.24. Viales estructurantes del concejo Mieres.....	460
Figura 23.25. Ficha de movilidad interna	460
Figura 23.26. Ficha de inventario de enclaves degradados	461
Figura 23.27. Ficha del área logística de Mieres.....	462

Figura 23.28. Ficha de las vías de parque	463
Figura 24.1. Esquema de las <i>Opportunity Areas</i> ubicadas en el área central de Londres	476
Figura 24.2. Imagen del conjunto de la operación Madrid Nuevo Norte	479
Figura 25.1. Número de metrópolis y su proyección hasta el año 2035	486
Figura 25.2. La innovación en la ciudad en el marco de las agendas urbanas .	491
Figura 25.3. Dimensiones integradas en las políticas que permiten definir a las ciudades inteligentes	492
Figura 25.4. Listado de normas UNE aprobadas por AENOR sobre ciudades inteligentes	494

Índice de tablas y cuadros

Tabla 2.1. Tendencias globales condicionadoras de los procesos de transformación territorial en España	61
Tabla 2.2. Evolución de la gravedad de los riesgos a largo plazo (diez años) de <i>The Global Risk 2021 a The Global Risk 2024</i>	62
Tabla 2.3. Progresivo control por fondos especulativos de inversión de la nube, los <i>big data</i> , la IA y la firma digital	63
Tabla 2.4. Límites planetarios seguros y justos. Situación y dinámica previsible	70
Tabla 2.5. Mejora de los objetivos del PNIEC 2023-2030 respecto al PNIEC 2021-2030.....	91
Tabla 2.6. Síntesis dinámica global (XI CIOT, octubre 2023).....	93
Tabla 8.1. Integración del cambio climático en los procesos de ordenación territorial (Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética)	200
Tabla 8.2. Efectos del cambio climático en el litoral mediterráneo español y adaptación de la vivienda	204
Tabla 13.1. Indicadores y fuentes documentales utilizados para aproximarnos al progreso en el diseño de las estrategias regionales de infraestructura verde, conectividad y restauración ecológicas.....	262
Tabla 20.1. Ratio: cabezas de ganado/habitante (2021).....	377
Tabla 20.2. Ratio: cabezas de ganado por superficie (2021).....	378
Tabla 20.3. Agua virtual por animal	378
Tabla 20.4. Uso del agua en la ganadería por CC. AA. y especie (hm ³).....	379
Tabla 20.5. Biorregión cantábrico-mediterránea. Huella hídrica en 2021 (hm ³) ..	381
Tabla 20.6. Biorregión cantábrico-mediterránea: capacidad de los embalses ...	383
Tabla 20.7. Ratio: HH per cápita, año 2021 (m ³ /cápita)	384
Tabla 20.8. Ratio de la HH por m ² de superficie en el año 2021 (m ³ /m ²)	384
Tabla 20.9. HH por cifra de negocios procedente de la industria cárnica, 2021 (hm ³ /M €).....	385
Tabla A.1. Encuesta ganadera en porcino. Año 2021	391
Tabla A.2. Encuesta ganadera en bovino. Año 2021.....	391
Tabla A.3. Encuesta ganadera en ovino-caprino. Año 2021.....	392
Tabla A.4. Encuesta ganadera en avícola (miles de animales). Año 2021.....	392
Tabla 23.1. Mieres, una villa media posminera en contracción	436
Tabla 23.2. Índice general de ordenación por unidades de actuación, clasificación operativa y fichas	443
Tabla 24.1. OA recogidas en el London Plan 2021 dentro del área central de Londres	475

Preámbulo

De nuevo, FUNDICOT, en colaboración con la Universitat de València a través de su Servicio de Publicaciones, edita una publicación directamente relacionada con la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, con el objetivo de continuar avanzando en el debate y en las propuestas sobre el presente y también el futuro de estas importantes áreas de actuación pública para el bienestar de la sociedad y del planeta. Esta vez bajo el título «La ordenación y gestión del territorio en tiempo de transiciones».

Lo hace en un contexto cada vez más complejo e incierto, derivado de los efectos del calentamiento global y de la crítica situación geopolítica a escala internacional, que incrementa los niveles de riesgo y que viene a postergar la implementación de las posibles soluciones y los intentos de transición ecológica que puedan conducirnos a otro modelo de desarrollo, tal y como señalaba la Estrategia 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2015. Una transición ecológica que pretendía provocar importantes cambios en los sistemas de producción y consumo, en las instituciones sociales y políticas y en las formas de vida y los valores de la población, que condujeran a un futuro más sostenible y compatible con la capacidad del planeta, pero que ya ha sido atenuada y renombrada como transición «limpia».

Constituye una clara muestra de la necesidad de acomodar los ritmos y la velocidad de estos cambios, bajo el principio de no dejar a nadie atrás, ahora pensando principalmente en las industrias y sectores productivos que deben acometer este cambio para hacerlo posible sin los posibles impactos negativos sobre las economías. En un contexto internacional como el que se ha señalado, encontramos situaciones tan delicadas como: el mantenimiento de los conflictos motivados por las invasiones de Ucrania por parte de Rusia y de los territorios de Palestina por parte de Israel (ahora ya más allá de Gaza, alcanzando otros territorios de Oriente Próximo); los resultados de una contestada COP 29 de Cambio Climático celebrada en Bakú, Azerbaiyán; la emergencia de nuevas políticas comerciales, más proteccionistas, a escala internacional, en especial entre China, EE. UU. (ahora bajo un nuevo mandato presidencial de Donald Trump) y la propia Unión Europea; o las dificultades de seguir manteniendo algunas directrices básicas y líneas rojas del proyecto europeo por parte de una nueva Comisión Europea que ha podido ser configurada tras los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo del pasado mes de junio de 2024, que inicia sus trabajos en diciembre de este mismo año.

Desde FUNDICOT, la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, esperamos que esta nueva publicación pueda seguir cumpliendo un papel propositivo entre los actores implicados desde lo público y lo privado en estas materias, así como también

de información y concienciación a la sociedad, contribuyendo a desarrollar una adecuada cultura territorial. También queremos agradecer a todos los autores y autoras sus contribuciones y su compromiso a lo largo de todo el proceso editorial de la obra.

Valencia, a 25 de noviembre de 2024

Joaquín Farinós Dasí

Presentación

Joaquín Farinós Dasí

Presidente del Comité Científico

El XI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (XI CIOT), celebrado el pasado mes de octubre de 2023 en Gijón, ha sido el último hasta la fecha de una larga lista que se iniciaba con las dos primeras ediciones de 1988 y 1991 en Valencia. Una serie que continuaba con el tercero, celebrado también en Gijón en el año 2001, el cuarto en 2003 en Zaragoza, el quinto en 2007 en Málaga, el sexto en 2010 en Pamplona, el séptimo en 2014 en Madrid, el octavo en 2016 en Fuerteventura, el noveno en 2019 en Santander, hasta llegar al X de Valencia en 2021. Para ello se ha venido contando con la colaboración y participación de diversos organismos e instituciones, administraciones, universidades y centros de investigación, corriendo la gestión y organización material y científica a cargo de FUNDICOT-Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio.

Con el título «Transición territorial», que engloba las transiciones ecológica, energética, digital, demográfica, alimentaria, económica, social y cultural, el XI CIOT quiso seguir siendo foro de referencia para la presentación y discusión de las condiciones, los avances, las prácticas y las 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 Estrategia 2030 de Naciones Unidas, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 medidas. También quiso dar cuenta de las circunstancias específicas de los procesos de transformación territorial que se están produciendo y sobre la forma en que estos pueden ser abordados de acuerdo con el marco normativo e instrumental del que disponen los distintos actores del territorio, institucionales o no. Para ello, se pudo contar con la participación de las administraciones responsables, de los actores privados, de los técnicos y de los expertos de la academia.

La planificación, la implementación, la evaluación y la gestión territoriales desde diferentes perspectivas (natural, patrimonial, urbano, infraestructural, paisajístico, rural, litoral, del desarrollo económico regional...), que han respondido siempre a una visión coherente de manera integrada, han venido siendo el *leitmotiv* de los sucesivos CIOT. Estos constituyen, hasta la fecha, el principal foro de encuentro entre profesionales, académicos y responsables de las distintas administraciones (Unión Europea, Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales) para un abordaje conjunto de la política de ordenación del territorio.

Una política que también se encuentra en transición, que debe tomar decisiones, implantar soluciones y evaluar sus efectos en el territorio y la sostenibilidad, que proporciona un marco de referencia para acercar y dar coherencia a las intervenciones y efectos de las demás políticas públicas. Una política, técnica administrativa y disciplina científica

que facilita el ejercicio de la acción pública en materia de desarrollo territorial sostenible, procurando impulsar las transiciones esenciales hacia un modelo de desarrollo que priorice el bien común y garantice el bienestar y una mayor calidad de vida gracias a un entorno vital sano y saludable. Adoptar este enfoque implica colocar el desarrollo sostenible en el centro de la acción política, llevando a una implementación verdaderamente transformadora de la Agenda 2030.

En el caso del XI CIOT destacan dos temas que han emergido de forma clara. En primer lugar, el impacto que los efectos del cambio climático están teniendo sobre el planeamiento territorial, urbano y sectorial. Especialmente los riesgos y sus consecuencias, así como las estrategias de adaptación y mitigación para poder hacerles frente, y cómo se incardinan en los instrumentos de planificación mediante nuevos procesos de gobernanza territorial y de participación. En segundo lugar, lo necesario de poder acometer, ya de forma urgente, un cambio en el estilo e instrumentos del planeamiento territorial y urbano que les permitan superar la difícil situación de atasco en la que se encuentran sumidos.

Respecto a lo segundo, las distintas aportaciones se hacen eco de la ventana de oportunidad que en este sentido representan iniciativas a escala internacional, europea y nacional, como la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la posterior Agenda Urbana Española, el New Green Deal y el Plan de Recuperación para Europa-NextGenerationEU, la nueva política de cohesión europea o, en el ámbito español, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y todos sus fondos asociados. Va siendo cada vez más generalizada la opinión de que es necesario transitar hacia un nuevo estilo de planificación con un carácter más estratégico, que poder combinar y concatenar con la más tradicional, de carácter normativo.

También de la necesidad de una mejor relación, y hasta integración, entre la planificación urbanística y la territorial; algo que, por cierto, ya formaba parte de la Agenda Territorial Europea 2007 y su plan de acción de 2010. Para ello, las escalas supralocal-subregional, la comarcal y la metropolitana se convierten en decisivas. Esta planificación territorial y urbana habría de tener un carácter más integral, donde el análisis espacial debe ser necesariamente completado con un enfoque de desarrollo socioeconómico respetuoso con el medio ambiente. Todo ello reclama nuevas prácticas de gobernanza, no solo funcional sino también territorial, pensando en clave de estrategias inteligentes de desarrollo territorial sostenible. Todo ello queda ampliamente recogido en las 11 conclusiones que se desarrollan a lo largo del próximo epígrafe que sigue a esta presentación.

Los 25 capítulos que constituyen el contenido de este libro se han organizado en cinco bloques. En el primero, capítulos 1-6, se analizan las condiciones del contexto general en el que se enmarca el desarrollo territorial sostenible y las políticas de ordenación, como precondition que obliga a que estas se vayan reposicionando y definiendo nuevos cursos de acción. En el segundo, capítulos 7-12, el foco se pone en el protagonismo que están adquiriendo los riesgos a consecuencia de los cambios provocados por el calentamiento global y el cambio climático, tanto desde una perspectiva teórica como aplicada, desde el nivel internacional al local. El tercero, capítulos 13-16, se centra en el objetivo de un desarrollo territorial sostenible, equilibrado y accesible, de una justicia espacial que parta de una adecuada articulación y accesibilidad que facilite el equilibrio y la cohesión socioterritorial. Por su parte, el cuarto, capítulos 17-20, se centra en el reto de la transición

energética, sus posibilidades y los impactos y conflictos que genera sobre el territorio y sobre las personas y la forma de poder afrontarlos. Finalmente, el quinto y último, capítulos 21-25, se dedica a explorar cómo el desarrollo de las agendas está contribuyendo al objetivo de lograr unas ciudades más sostenibles e inteligentes, mediante la exposición de diversos casos de estudio a escala nacional e internacional.

Esperamos que el conjunto de contenidos que el lector o lectora tiene ante sus ojos resulten de interés y útiles, animándole a que pueda participar en los futuros debates, reuniones y congresos que ya se están preparando desde FUNDICOT.

Conclusiones del XI CIOT

Joaquín Farinós Dasí^a

Dando continuidad a la serie de conclusiones que se han venido recogiendo en las ediciones anteriores del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) que viene organizando FUNDICOT, en estas páginas se resumen las correspondientes al XI CIOT que, bajo el lema «Transición territorial», se celebró en Gijón los días 25-27 de octubre de 2023. A lo largo de este congreso se presentaron y discutieron las condiciones, los avances, las prácticas y las 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 las circunstancias específicas de los procesos de transformación territorial que se están produciendo y de la manera en que estos procesos pueden ser abordados de acuerdo con el marco normativo e instrumental del que disponen los distintos actores del territorio, institucionales o no.

En el caso del XI CIOT destaca la notable presencia de dos temas que han emergido de forma clara. Por una parte, el impacto que los efectos del cambio climático están teniendo sobre el planeamiento territorial, urbano y sectorial, en especial los riesgos, así como las estrategias de adaptación y mitigación a este fenómeno. Por otra parte, la imperiosa necesidad de operar un cambio en el estilo y los instrumentos de planificación que lo rescaten del *impasse* en el que se encuentran sumidos, y la oportunidad que en este sentido representan iniciativas a escala internacional, europea y nacional como la Nueva Agenda Urbana, el New Green Deal, la nueva Política de Cohesión Europea o el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y sus fondos asociados. Se manifiesta la necesidad de transitar hacia una planificación con un carácter más estratégico, concatenada con la del tradicional carácter normativo, y de una mejor relación entre la planificación urbanística y la territorial, para lo que las escalas supralocal-subregional, comarcal y metropolitana se convierten en decisivas. Una planificación territorial y urbana con un carácter más integral, donde el análisis espacial se complete con un enfoque de desarrollo socioeconómico respetuoso con el medio ambiente. Todo ello reclama nuevas prácticas de gobernanza no solo funcional, sino también territorial, pensando en clave de estrategias de desarrollo territorial sostenible, en un territorio que importa o debe importar.

Todo ello queda ampliamente recogido en las 11 conclusiones que se desarrollan a lo largo de las siguientes páginas. Estas son el resultado de una revisión y seguimiento detallado de las distintas aportaciones presentadas a lo largo de los días del congreso, tanto de las conferencias y ponencias invitadas, del conjunto de las siete mesas redondas

^a IIDL - Departamento de Geografía. Universitat de València. Presidente de FUNDICOT.

y los debates que les siguieron, como de las distintas aportaciones, comunicaciones y ponencias presentadas en los cuatro ejes temáticos en que quedó organizado el XI CIOT. Son las siguientes:

PRIMERA: La sostenibilidad ya no es solo un ideal ético, sino también una estrategia inteligente para un desarrollo a largo plazo.

- 1.1. No habrá sostenibilidad sin equidad social, es decir, si no encontramos el equilibrio entre el respeto al medio ambiente, el crecimiento económico y el bienestar de las personas.
- 1.2. Eso exige un cambio en la forma de abordar los aspectos medioambientales, sociales y de gobernanza en la toma de decisiones económicas.
- 1.3. La sostenibilidad y el crecimiento económico ya no se ven como objetivos opuestos, ya que:
 - Las empresas que adoptan prácticas sostenibles a menudo acaban siendo las más innovadoras y competitivas en el mercado global.
 - La gestión eficiente de recursos ayuda a reducir los costes operativos mejorando la rentabilidad.
 - La demanda de productos y servicios sostenibles crea nuevos mercados y oportunidades de negocio.
 - Las empresas que son resistentes a los riesgos ambientales y sociales son más sostenibles a largo plazo.
- 1.4. Las finanzas verdes y la economía poscarbono se basan no solo en buscar rendimientos financieros, sino en considerar el impacto social y ambiental, evitando inversiones en empresas o sectores que no cumplan con ciertos estándares éticos, lo cual debería significar una mayor aproximación y comprensión de la ordenación de usos del suelo y la evaluación ambiental.
- 1.5. La gobernanza, la cooperación internacional y la diplomacia serán esenciales porque la transición del orden político global es un proceso complejo y no lineal.

SEGUNDA: En el principio de «no dejar a nadie atrás», la ordenación del territorio es la política más adecuada para el objetivo de la cohesión.

- 2.1. Para poder encaminarse hacia un futuro mejor hay que poner a las personas en el centro, insistiendo en la sostenibilidad social y el bienestar. Es lo que explica el aumento de los cuestionamientos al orden neoliberal internacional, basados en la defensa de los valores democráticos y de los derechos humanos.
- 2.2. De acuerdo con la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Carta de Torremolinos de 1983), el hombre, su bienestar y su interacción con el medio ambiente constituyen la principal preocupación de la ordenación del territorio, con el objetivo de poder ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana.

- 2.3. Por su parte, el desarrollo territorial es un instrumento esencial en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible. Así se reconoce en la Declaración de Liubliana sobre la Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible adoptada en la 13.ª sesión de la CEMAT en 2003.
- 2.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible debe tener como objetivo principal impulsar las transiciones esenciales hacia un modelo de desarrollo que priorice el bien común y la calidad de vida, colocando el desarrollo sostenible en el centro de la acción política (meta 17.14 del ODS17).
- 2.5. La ordenación del territorio es la política destinada a contrarrestar los desequilibrios en el desarrollo territorial frente a la creciente tendencia a la concentración de recursos y oportunidades en las grandes ciudades en detrimento de lo rural como espacio de sacrificio.
- 2.6. La cohesión territorial cabe entenderla como un compromiso institucional, multiescalar, de cooperación interadministrativa, de coherencia en la acción de gobierno entre las distintas políticas sectoriales con impacto territorial.
- 2.7. En el principio «do no harm to cohesion» que se aplica a los fondos europeos, las regiones y las ciudades (en especial las medianas y pequeñas) desempeñan un papel fundamental por su papel intermediario gracias a su proximidad a las áreas de intervención.
- 2.8. Los niveles intermedios de gobierno tienen un papel protagónico en la estructuración y vertebración del territorio para el equilibrio territorial a través de una adecuada planificación a escala subregional y metropolitana que refuerce la cooperación de lo urbano y lo rural.
- 2.9. La política de cohesión debe contemplar estrategias de especialización productiva inteligente adaptada a la aptitud y capacidad de acogida de cada territorio, que pueden ser definidas a partir de Estrategias Territoriales Integradas, tal y como se recoge en los reglamentos de los fondos de cohesión, en especial del FEDER.
- 2.10. La importancia de estar preparados *ex ante*, habiendo planificado y programado las intervenciones necesarias con su correspondiente plan de inversiones, de acuerdo con las necesidades diagnosticadas y priorizadas por cada comunidad local. Es la forma de acreditar calidad en las solicitudes para obtener fondos de inversión y garantizar efectos territoriales positivos, contribuyendo a mejorar los niveles de desarrollo local/regional.

TERCERA: Una adecuada ordenación del territorio es clave para hacer frente al cambio climático.

- 3.1. La complejidad del cambio climático demanda una transformación sistémica y social que no solo abarque los aspectos medioambientales, sino también los económicos y comunitarios.
- 3.2. De ahí el papel esencial que la ordenación territorial debe jugar en la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático, por su naturaleza integradora y transversal.

- 3.3. El cambio climático es un nuevo motivo de desigualdad territorial que debe contrarrestarse mediante mecanismos de compensación. Deben ser establecidos con un enfoque holístico y sostenible, sirviéndose del conocimiento científico más actualizado con el que poder lograr una gestión más adecuada de las interacciones entre los procesos humanos y naturales.
- 3.4. Ante la dimensión y velocidad que van adquiriendo los problemas derivados del calentamiento global, la disociación entre las medidas de mitigación y adaptación va a tener que desaparecer para dar paso a su combinación de forma integrada. La mitigación es necesaria, pero insuficiente. La adaptación se convierte entonces en inevitable para poder ajustar nuestros sistemas socioecológicos al clima actual o esperado y sus efectos.
- 3.5. La adaptación y resiliencia socioeconómica al cambio climático, junto con las adecuadas medidas de mitigación, debe ser un objetivo de los instrumentos de planificación territorial y urbana. Ello obliga a revisar y actualizar esta planificación territorial y urbana para afrontar los nuevos desafíos que se presentan, integrando las variables climáticas en la planificación.
- 3.6. La infraestructura verde en sus distintas escalas (de la ciudad a la transfronteriza), como instrumento de planificación territorial y sectorial, contribuye a la mitigación y adaptación, al mismo tiempo que mejora la conectividad y la funcionalidad de los ecosistemas:
 - La infraestructura verde se concibe como una red de espacios y elementos que mejoran la resiliencia ante impactos como el cambio climático, contribuyendo a la conservación de la biodiversidad y beneficiando a la colectividad, fusionando la planificación territorial, la ecológica, la económica, el uso agrícola, forestal y ganadero, y la conservación del paisaje a distintas escalas.
 - La infraestructura verde y los servicios ecosistémicos deben incorporarse adecuadamente en las políticas regionales, en cuanto que elementos esenciales de la calidad de vida y resiliencia de nuestra sociedad frente a los retos socioecológicos. De acuerdo con la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y la Restauración Ecológicas (ENIVCRE) de 2021, la infraestructura verde se concibe como una estrategia encaminada a promover e implementar un cambio en el modelo de ordenación y planificación territorial, enmarcado en un proceso hacia la transición ecológica del modelo de desarrollo.
 - Acabar de definir la infraestructura verde queda como tarea pendiente y necesaria. Las comunidades autónomas españolas deberían haber definido sus respectivas infraestructuras verdes a mediados de 2024. Sin embargo, esto no se ha producido, pese al impulso dado en algunas de ellas, como la Comunitat Valenciana (LOTUP de 2014 y PATIVEL de 2018), Navarra (con su Estrategia de Infraestructura Verde, documento de carácter estratégico) o Galicia (su nueva Ley 1/2021 le dedica una atención especial a lo largo de todo su articulado, y en 2022 daba a conocer su Estrategia de Infraestructura Verde de Galicia, sometida al trámite de información pública en septiembre y octubre de 2022, pero que no se ha sometido después al trámite de aprobación).

3.7. En las acciones de adaptación en el espacio geográfico, la ordenación del territorio juega un papel fundamental a todas las escalas. La adaptación al cambio climático exige grandes cambios en cuatro planificaciones básicas:

- En la planificación hidrológica, para hacer frente a la esperada creciente escasez. El cambio climático añade factores de incertidumbre y complejidad a la gestión del agua a escala global, tanto en su dimensión de ecosistemas acuáticos como de recursos hídricos. Resulta esencial aumentar la eficiencia en el uso del agua en todo el territorio. La Ley del Plan Hidrológico Nacional incluye la obligación de preparar planes de sequía en las cuencas hidrográficas (algunas ya van por la tercera revisión). También obliga a las ciudades o conurbaciones de más de 20.000 habitantes, aunque eso se está cumpliendo en mucha menor medida. Es la población rural la que sufre más duramente el deterioro de los sistemas acuáticos. Esto incluye considerar estrategias para mejorar los sistemas de riego y provocar cambios en la especialización productiva hacia actividades con mayor valor añadido que contribuyan a mejorar el actual desequilibrio existente entre la demanda, la disponibilidad de recursos hídricos y la oferta de productos.
- En relación con ello, en la planificación de las actividades económicas (agricultura, industria y turismo), para poder mantener los niveles de desarrollo respetando el medio ambiente, y teniendo en cuenta que para hacer frente a los riesgos hidroclimáticos en escenarios de cambio climático, hay que reducir presiones (ceder espacio, reducir extracciones y vertidos o reconocer a los colectivos vulnerables). Esto significa asumir *trade offs* como la cesión de espacios de inundación en áreas donde los daños sean menores, retirar superficie de regadío para no llegar al colapso del sistema y reducir las emisiones.
- En la planificación de las ciudades, para adaptar los usos del suelo y el propio diseño de las ciudades y sus entornos a la nueva realidad climática. En España, la aprobación en mayo de 2021 de la Ley de Cambio Climático ha supuesto una apuesta definitiva por la planificación territorial como herramienta para la mitigación y adaptación al cambio climático. La ley obliga a incorporar los efectos del cambio climático en los procesos de planificación territorial y urbana (art. 21).

Sin embargo, hasta el momento, y salvo excepciones como el Plan del Litoral del País Vasco, son escasos los ejemplos de inclusión de determinaciones para la lucha contra el cambio climático en documentos de planificación normativos en las comunidades autónomas. En algunas de ellas (caso de la Comunidad Valenciana), sus normativas propias de cambio climático (Ley Valenciana de Cambio Climático de 2022) obliga a los municipios a elaborar Planes de Adaptación al Cambio Climático para establecer una hoja de ruta con actuaciones que desarrollar en los años siguientes (solo Benidorm lo elaboró en 2021), aunque carecen de naturaleza vinculante. Por ello, como ocurre con las agendas urbanas y en sintonía con ellas, deberían ser aprobados en pleno municipal, para que los diferentes departamentos de gobierno municipal asuman e implementen las medidas diseñadas en ellos.

- En la planificación de las emergencias y los protocolos de actuación de Protección Civil, promoviendo una mejor integración entre esta (que cada vez más contempla las acciones *ex ante* y no solo durante o después de la catástrofe) y la ordenación del territorio. La respuesta, por sí sola, se ha demostrado insuficiente en los grandes desastres y también a la hora de frenar la creación y ampliación del riesgo. La restauración y reconstrucción tras un evento catastrófico es también momento para la planificación territorial y urbana, porque es entonces cuando se toman decisiones que pueden llevar a la creación de nuevos riesgos. Por ello, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) ha propugnado el principio «building back better». El momento posterior al evento es una ventana de oportunidad para adoptar soluciones que antes del desastre eran difícilmente aceptables, para lo bueno y lo malo.

CUARTA: Una de las claves fundamentales de la ordenación del territorio y urbana es hoy la gestión del riesgo, reduciendo la exposición y la vulnerabilidad.

- 4.1. El riesgo de catástrofe se convierte en un factor y criterio de ordenación, evitando y protegiendo ubicaciones inadecuadas, según tipos de usos mediante una nueva zonificación ajustada al actual contexto de cambio climático.
- 4.2. La prevención y minimización de los riesgos naturales resulta prioritaria ante un escenario de recrudecimiento de estos riesgos. El modelo territorial y urbano debe superar los problemas heredados y adaptarse al nuevo escenario climático para defenderse, asimilar o retirarse.
- 4.3. La forma de prevenir catástrofes es construir ciudades sostenibles, con edificios de alta eficiencia energética, con infraestructuras resilientes y otras medidas tales como:
 - Evitar la exposición mediante una ordenación de los usos del suelo que sea excluyente, eludiendo nuevos usos incompatibles con el área de extensión del peligro, o promoviendo un uso del suelo compatible con ciertos eventos.
 - Revisar los usos del suelo existentes en función del potencial impacto de los peligros, desocupando el área de afectación.
 - Reducir la vulnerabilidad mediante la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, adoptando políticas sociales y económicas, así como reforzando las capacidades institucionales y la integración de las políticas.
 - Incrementar la resistencia. Estas soluciones han resultado las más favorecidas en la planificación hasta la fecha, en particular mediante infraestructuras y obras que tienen rápidos efectos en el corto plazo ante situaciones de emergencia; sin embargo, pueden acabar provocando un incremento de la exposición, ya sea de forma prevista, no prevista o de manera controlada. Estas infraestructuras, además, suelen tener una vida limitada, precisando de mantenimiento, renovación o ampliación. Acaban siendo más costosas que las soluciones basadas en la naturaleza, que operan a más largo plazo, lo que reduce la percepción de su efectividad por parte de los ciudadanos y de los decisores. Valga como ejemplo, en el caso

de la lucha contra los incendios, la planificación de los usos forestales, agrarios y, en general, territoriales, con la perspectiva de paisaje. Se trata de ordenar los usos del suelo con actividades agropecuarias y especies forestales cultivadas, y de reorganizar la estructura del paisaje en la interfaz entre lo urbano y lo rural, y entre este y el medio natural, dando lugar a un mosaico donde algunas de sus teselas actúan de cortafuegos, impidiendo la propagación del fuego.

- 4.4. Las soluciones no son excluyentes entre sí, se pueden combinar en función de las condiciones locales y de las prioridades políticas, con una visión integral e integrada de los procesos, considerando los intereses y las valoraciones de las entidades y agentes locales.
- 4.5. En la ecuación $\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Exposición} \times \text{Vulnerabilidad}$, el aumento de los dos primeros, a consecuencia del cambio climático y una inadecuada ordenación, respectivamente, no se puede compensar con la reducción de la vulnerabilidad mediante el recurso a la tecnología y a la obra tradicional. Estas medidas de mitigación no son suficientes, se ha de considerar la integración de las soluciones naturales, debiendo transitar necesariamente hacia la adaptación y hacia soluciones híbridas.
- 4.6. Desde una perspectiva de ordenación del territorio y urbanismo, hay que tener en cuenta tanto lo consolidado como los nuevos desarrollos para:
 - Planificar de manera adecuada.
 - Usar tecnología avanzada, como la planificación basada en datos geoespaciales y la modelización ambiental.
 - Establecer planes de respuesta a desastres que incluyan la evacuación segura de áreas críticas y la continuidad de los servicios esenciales.
 - Informar a la población y a los responsables de la toma de decisiones sobre los riesgos naturales y la importancia de la prevención y la preparación.
- 4.7. La ordenación territorial es fundamentalmente un instrumento proactivo de gobernanza que permite evitar la exposición al peligro o amenaza, contribuyendo así a la reducción del riesgo. Pero también tiene una función en la estrategia reactiva que a veces se ha descuidado en la alerta temprana y la evacuación. La planificación de los usos del suelo debe tener en cuenta el diseño de rutas de evacuación para la población en situación de emergencia, y facilitar la conectividad con los centros asignados para el refugio en áreas expuestas a un peligro. También en la fase de restauración y recuperación, bajo el citado principio de «build back better».
- 4.8. No es eficiente planificar considerando un peligro de forma individual o aislada, es necesario tener en cuenta las complejas interacciones entre peligros concurrentes que coinciden en el tiempo, o entre los peligros en cascada desencadenados por un peligro primario. La planificación multiamenaza debe, por tanto, considerar la interacción entre peligros de muy distinta clase, así como la interacción entre dichos peligros con las diversas formas de vulnerabilidad.
- 4.9. En consecuencia, las estrategias de reducción del riesgo de desastres deben combinarse y adaptarse al contexto local: reduciendo la vulnerabilidad y la exposición a los peligros y, en algunos casos, mitigando el peligro mediante la integración tanto de medidas proactivas como de medidas de respuesta (regulación y ordenanzas,

mecanismos económicos y financieros, partenariado público-privado, recurrir a las compañías aseguradoras, etc.).

- 4.10. Los factores sociales y ecológicos a las distintas escalas deben ser considerados en la evaluación de la vulnerabilidad y la gestión del riesgo, desde la escala territorial hasta la escala individual.

QUINTA: La transición energética tiene importantes impactos territoriales que deben ser ordenados.

- 5.1. El despliegue de grandes plantas para abastecer de energía renovable al sistema eléctrico tiene importantes afecciones sobre el territorio, dado que necesitan más superficie que las plantas que generan electricidad mediante la combustión de combustibles fósiles o que las nucleares.
- 5.2. Eso hace más necesaria una planificación territorial de la generación de energía, más allá de una lógica de desarrollo de la generación proyecto a proyecto, que ha acabado resultando perversa para el territorio y para algunas actividades y comunidades locales.
- 5.3. Valorar escrupulosamente la capacidad de acogida. Aceptada la necesidad y urgencia de lograr una rápida implantación y despliegue de las renovables, la planificación territorial debe tener en cuenta las diversas funciones del territorio e identificar tanto los suelos que deben ser preservados para la prestación de determinados servicios ecosistémicos (captación de agua, producción de alimentos, espacios de ocio...) como cuáles son los mejores emplazamientos para generar la energía.
 - La instalación de estas plantas, en especial las grandes para el caso de las fotovoltaicas, se está produciendo en los espacios rurales. Esto ha acabado provocando una pérdida de superficie agraria útil (SAU). Esta ocupación se estima que será en 2030, según las previsiones del PNIET, de 100.000 hectáreas, un 7 % del total de 14 millones de hectáreas de SAU actuales.
 - No parece mucho, sin embargo, hay que prestar mucha atención a su localización en algunos de estos espacios; bien por su elevada productividad, bien por su impacto sobre el proyecto de desarrollo comunitario y patrimonial sobre el que se implantan y que pueden acabar descomponiendo. Valgan como ejemplo espacios como la localidad de Viver en Castellón, de Fontanar dels Alforins en Valencia o el Priorat en Tarragona, que por el momento han conseguido resistir.
- 5.4. Basar las decisiones de localización en una adecuada zonificación que guíe su instalación. A partir de la diferenciación y delimitación, dentro de las respectivas unidades territoriales de referencia, de las zonas de exclusión, las zonas prioritarias de localización y las zonas de compatibilidad condicionada. Dentro de ellas puede diferenciarse entre instalaciones de producción, de autoconsumo y comunidades energéticas, tal y como hace el Plan Territorial Sectorial de las Energías Renovables de Euskadi.
- 5.5. Las unidades de referencia, habitualmente entendidas como de nivel regional, de acuerdo con el criterio competencial, pueden ser también de nivel subregional o

transfronterizo entre diversas comunidades autónomas, como es el caso de la biorregión cantábrico-mediterránea, aunque por el momento sin una aplicación práctica.

- 5.6. Favorecer el equilibrio y la no saturación del territorio:
 - Para estas unidades territoriales de referencia podría aplicarse un coeficiente de saturación que estableciera los umbrales de densidad máxima de instalaciones de generación renovable en un área dada.
 - Su finalidad sería evitar la sobrecarga de la infraestructura local y los impactos visuales o ambientales negativos, condicionando de forma vinculante las autorizaciones de ubicación y promoviendo la cooperación entre actores interesados (del sector público, del privado-empresarial, de las comunidades energéticas y de otras iniciativas de autoconsumo colectivo) para compartir instalaciones comunes de transformación y evacuación. Con ello se podrían reducir algunos de los negativos efectos territoriales que supone la proliferación de subestaciones y líneas.
- 5.7. Tener en cuenta en la toma de decisiones la vida útil de las instalaciones y la restauración paisajística de los espacios ocupados:
 - Desde el punto de vista de la recuperación de la biodiversidad, junto con las alternativas agroenergéticas como expresión de una nueva agricultura regenerativa, va cobrando fuerza el argumento del efecto beneficioso que la implantación de fotovoltaicas tiene en suelos agrícolas esterilizados tras décadas de aplicación intensiva de agroquímicos fertilizantes y fitosanitarios. Las estimaciones son que cinco años después de su instalación, con un manejo adecuado del terrazgo sin aplicación de herbicidas ni agroquímicos para el control de la vegetación, se produce una importante recuperación de la biodiversidad.
 - Sin embargo, y junto al hecho de que estas prácticas de regeneración pueden darse, y se dan, en otros espacios no ocupados por este tipo de instalaciones, cabe plantearse la cuestión de su vida útil y las estrategias previstas para la recuperación de las superficies ocupadas, incluido su desmantelamiento y su tratamiento con criterios de sostenibilidad y de economía circular. Es un reto que ya empieza a manifestarse en otros contextos como el de Estados Unidos, pero que parece no haber recibido la atención necesaria en el caso español.

SEXTA: La realización de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una tarea política, aunque técnicamente asistida.

- 6.1. Corresponde a los poderes públicos (transnacionales, nacionales, regionales y locales) tomar en consideración la cuestión del desarrollo territorial sostenible, siendo que numerosos organismos privados y públicos llevan a cabo con sus intervenciones modificaciones en la organización del espacio.
- 6.2. La ordenación territorial es una disciplina que facilita el ejercicio de la acción pública en materia de desarrollo territorial sostenible; en un momento de crisis geopolíticas, que generan graves sufrimientos humanos y daños ambientales, en el que las tran-

siciones ecológica, energética, demográfica, alimentaria y económica representan un verdadero desafío.

- 6.3. La disciplina de la ordenación territorial se enfrenta al importante reto de consolidar su posicionamiento en el ciclo de la implantación de la intervención pública.
- 6.4. Cualquier estrategia para abordar los retos del desarrollo territorial sostenible, más en el contexto actual de transición ecológica que plantea el cambio climático, debe estar basada en el mejor conocimiento científico disponible e incluir soluciones en el corto, el medio y el largo plazo. Para ello se requiere contar con evidencias e información fehaciente de los procesos y fenómenos territoriales para ayudar a la toma de decisiones.
- 6.5. Es necesario incorporar herramientas que trasciendan los sistemas de información geográfica clásicos, integrando nuevas técnicas y tecnologías que permitan utilizar de forma inteligente todo el potencial que nos ofrece el *big data* para mejorar el conocimiento de cara a la toma de decisiones y la gestión dinámica del territorio. Estos datos, indicadores, índices, umbrales, cartografías, etc., resultan decisivos para el diagnóstico y el análisis espacial.
- 6.6. Esto es especialmente relevante en materia de prevención de riesgos, para lo que se precisa de la elaboración de proyecciones cartográficas que permitan la delimitación de áreas más y menos aptas para la implantación de nuevas actividades, equipamientos, etc. No pueden diseñarse adecuadamente las políticas públicas sin disponer de evidencias que describan las dimensiones del problema, avanzando en el desarrollo de indicadores estadísticos (y proyecciones ante las nuevas condiciones marco del cambio climático) que permitan medir las distintas dimensiones del riesgo del desastre (el peligro, la exposición y el nivel de vulnerabilidad o capacidad de hacerle frente) y su impacto.
- 6.7. Este conocimiento es la base para la oportuna y necesaria revisión de los instrumentos de planificación regionales, para incorporar indicadores y procedimientos que complementen las obligaciones normativas aprobadas en la legislación sectorial (energía, reglamento de edificación) y que sean de aplicación en la planificación derivada (planes subregionales y urbanísticos).
- 6.8. Con todo, debe tenerse en cuenta que el sentido de un instrumento de ordenación es ofrecer alternativas y cursos de acción específicos para poder dar respuesta a los retos y necesidades de los territorios de acuerdo con metodologías rigurosas. En tanto que respuesta a un problema desestructurado (con más de una solución posible), se establecen y seleccionan alternativa/s final/es y cursos de acción. Y esta decisión es una tarea en gran parte política, teniendo en cuenta a la población de nuevas maneras para una adecuada gobernanza territorial.
- 6.9. El artículo 22.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana explicita el deber de incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. ¿Qué riesgos existen? ¿Cómo cartografiarlos y a qué escalas? Hay que tener unos adecuados modelos y cartografías que puedan acabar siendo concretados a escala local, con proyecciones a diez años. Esta es una tarea delicada que exige un necesario

trabajo de campo. Solo entonces es posible diseñar con garantías las medidas que debemos llevar a cabo.

SÉPTIMA: Nuevas tecnologías institucionales para la necesaria renovación del planeamiento territorial y urbanístico.

- 7.1. La ordenación territorial y el urbanismo español se enfrentan a la necesidad de una profunda renovación institucional, normativa e instrumental que les permita resintonizar con la realidad y afrontar los retos que tienen planteados. Incluyendo tanto los nuevos problemas (la movilidad sostenible, la eficiencia energética, la turistificación y sus efectos sobre la vida en los barrios y en el modelo comercial tradicional y la fisonomía de la ciudad, la garantía de suministro de recursos como el agua y de servicios de interés general de forma accesible...) como otros que siguen persistiendo (la vivienda en cantidad, calidad y precio adecuados, la contaminación y la pérdida de biodiversidad, la división entre lo urbano y lo rural como espacio de sacrificio para el primero...).
- 7.2. Renovarse o morir. El sistema de planeamiento urbanístico municipal, y también el territorial, se ha terminado caracterizando hoy en día por la mortandad judicial de los planes; una nulidad generalmente basada en defectos de forma y procedimiento, que no sustantivos. Esto ha terminado por paralizar la revisión y la nueva formulación de dichos instrumentos. La larga espera y, finalmente, la no aprobación del Proyecto de Ley de abril de 2024 por el que se trataba de modificar el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, obligan a su redefinición mediante un enfoque y figuras renovados.
- 7.3. Esta situación de crisis del planeamiento territorial y urbano en España, reconocida de forma unánime, habla de la necesidad de adoptar propuestas que ayuden a simplificar, flexibilizar y ajustar a la realidad de las necesidades existentes la normativa en materia de urbanismo, equilibrando objetivos y obligaciones.
- 7.4. Tener una profusa normativa, en ocasiones hasta conflictiva, no significa que pueda dar respuesta de forma eficaz ni eficiente a temáticas novedosas o de detalle que requieren una aplicación más pormenorizada, para lo cual algunos expertos entienden que deben aprobarse ordenanzas concretas. La obligatoriedad no siempre va de la mano de la consecución de los objetivos pretendidos.
- 7.5. Se ha pasado de confiar en el planeamiento urbanístico general como solución para todos los problemas urbanísticos heredados del desarrollismo residencial de las décadas de 1960 y 1970, en la transición de un modelo rural a otro netamente urbano, a acabar sustituyéndolo a partir de los años noventa por el proyecto urbano como forma de producir nuevos espacios urbanos e identidades.
- 7.6. Hay que buscar alternativas innovadoras en los mecanismos y herramientas, con el fin de evitar la banalización que se puede inducir en la planificación y gestión del territorio por la generalización de figuras como los proyectos singulares o estratégicos o de interés regional que dan soporte y cobertura legal a actuaciones sobrevenidas sobre la ordenación del territorio. En este sentido:

- Deben establecerse urgentemente criterios para el tratamiento de los efectos de las instalaciones de energías renovables sobre el territorio, la ciudad y el patrimonio.
 - Es importante que los agentes públicos impulsores de los nuevos procesos de intervención territorial y urbana tengan objetivos centrados en el interés general, y voluntad de implantar las medidas necesarias para alcanzarlos. En cumplimiento de lo que se recoge en la segunda parte del artículo 47 de la Constitución española: «Los poderes públicos [...] regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».
- 7.7. Una forma de avanzar en esta dirección ha sido recuperar la tradicional distinción entre el planeamiento estructurante y el de detalle, disociando la planificación general de la planificación de desarrollo:
- Esta estrategia tiene buen encaje a la hora de tener en cuenta la diversidad territorial y la necesidad de dotar a los pequeños municipios, en especial los de carácter netamente rural, de instrumentos mucho menos complejos para ordenar su territorio. Unos instrumentos que desincentiven el urbanismo disperso periurbano en estos núcleos, como ya se recogía en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, y favorezcan la rehabilitación y regeneración de los pequeños núcleos.
 - Prestando una especial atención a los municipios incluidos en el grupo de reto demográfico, que hasta la fecha se rigen por la misma legislación autonómica que el resto de los municipios, cuando su realidad es bien distinta. Se trata de favorecer, en aquellos casos en que exista esta posibilidad, la transición y mixtura de una población envejecida con sus modos de vida a una nueva población joven con necesidades y modelos de usos del espacio muy diferentes.
- 7.8. Los instrumentos de ordenación territorial y urbana, con sus programas y planes de acción, deben contar con sus correspondientes medidas y fondos de financiación directa para llevarlos a cabo, tanto con fondos propios como los de la política de cohesión y del plan de recuperación y resiliencia.

OCTAVA: Avanzar hacia una nueva planificación más estratégica, complementaria y previa a la de carácter normativo, más concreta.

- 8.1. Se precisan nuevos marcos para el desarrollo del territorio, para poder avanzar hacia un verdadero modelo de desarrollo sostenible que aporte cohesión, equilibrio territorial y sostenibilidad social. Este modelo debe quedar claro, estar bien definido y ofrecer la flexibilidad suficiente como para permitir que pueda evolucionar en el tiempo.
- 8.2. Hay que desarrollar la gobernanza territorial para y por los territorios. Para descender de lo estratégico a lo normativo, sin que existan interrupciones en un ámbito u otro, son necesarias no solo herramientas de gobernanza multinivel, sino también cambios profundos en los modos de hacer institucionales, que incorporen la participación y la transversalidad en su funcionamiento, así como un liderazgo político.

- 8.3. En materia urbanística, habrá que transitar del urbanismo tradicional a un urbanismo más estratégico que trate de resolver los graves desequilibrios territoriales desde los puntos de vista económico, social y medioambiental.
- 8.4. Se está creando una nueva forma de acercamiento e intervención de los poderes públicos al territorio por un proceso calificado de «agendización del territorio», en forma de agendas formales e informales que permean en los ordenamientos jurídicos de las políticas urbanas locales, regionales y nacionales y sus instrumentos. Estas agendas necesitan para su implementación y ejecución cambios profundos en los modos de gobernanza multinivel y en la legislación que la bloquea.
- 8.5. Estas agendas permiten pensar y definir acciones en y para el territorio, según sus necesidades y realidades, que se pueden implantar mediante instrumentos participativos, sencillos y seguros jurídicamente; y que se pueden ejecutar al contar con fondos para ello. En cuanto a la conexión entre los planes de acción y la normativa urbanística, las intervenciones propuestas por los primeros en algunos casos deben tener su reflejo en el planeamiento urbanístico, que debe ser revisado con tal fin, pero en otros no es necesaria su revisión porque tienen perfecto encaje en él.
- 8.6. Las agendas urbanas locales que impulsaba la Agenda Urbana Española, que están ya evolucionando actualmente hacia agendas urbano-rurales y metropolitanas, están proponiendo una nueva metodología de planificación estratégica de la ciudad, de igual manera que lo hacen las Estrategias de Desarrollo Territorial a escala supramunicipal, impulsadas en este caso desde la política de cohesión de la UE. Se han convertido en el referente nacional en la implementación y desarrollo de esta nueva metodología de manera exitosa, lo que crea un lenguaje común (el de las agendas y sus planes de acción).
- 8.7. Una estrategia territorial o urbana no es un plan de usos del suelo, al que precede y que debe concretar las actuaciones previstas en el plan de acción de aquellas:
 - No debiera ser necesaria su plasmación normativa a imagen y semejanza de un plan de usos del suelo, aunque por la tradición existente en nuestro país esa parece ser la intención: «la metodología de la Agenda Urbana Española, para ser creíble, y no un simple brindis al sol, debería engarzarse/ancrarse de alguna manera con el sistema tradicional de planeamiento territorial y urbano», se dice.
 - Sin embargo, cuando el legislador quiere plasmar estas ideas en un texto normativo, surgen las dudas y el paso nunca se ha dado.

NOVENA: Mejorar las relaciones entre ordenación del territorio y urbanismo, otorgando mayor protagonismo a la primera en un momento de progresiva agendización del territorio.

- 9.1. Ante la dificultad por parte de muchos ayuntamientos, y en especial los municipios más pequeños, para poder diseñar, presentar y gestionar proyectos de desarrollo territorial sostenible, cabe reivindicar la pertinencia de instrumentos y planes de acción supramunicipales. En el mismo sentido, la gestión de los suelos rurales debería realizarse a una escala comarcal (como sucedió en el caso del Plan de Ordenación

de la Comarca de la Vera, en Extremadura, que contó con dicha demanda por parte de los propios municipios).

- 9.2. Dado que estas áreas supramunicipales (comarcas, áreas funcionales y áreas metropolitanas) no tienen personalidad jurídica propia para poder desarrollar estrategias territoriales integradas, los avances únicamente han podido venir por el momento desde los instrumentos de ordenación territorial de las comunidades autónomas. De forma complementaria, y desde el punto de vista de la provisión de servicios de interés general y en la lucha contra el reto demográfico, figuras como las Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154 Ley 40/2015) deberían tener un mayor desarrollo.
- 9.3. La Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas establece la necesaria vinculación del desarrollo urbano con la existencia de un orden territorial, traducido de forma genérica (párrafo 15 c) iii y iv) en la existencia de planeamiento territorial, al que asigna no solo una función de orden físico, sino también económico. Su misión es optimizar los denominados «resultados positivos de la urbanización». De ahí la importancia de contar con planes o instrumentos de carácter supralocal, en especial de nivel metropolitano, de naturaleza no solo física. Cabe mencionar el caso de Granada Metrópoli, la marca con la que la Diputación Provincial de Granada ha dotado de identidad a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) «Aglomeración Urbana de Granada» y «Metropolitano Suroeste de Granada».
- 9.4. Resulta imprescindible abordar la cuestión metropolitana tras la nueva organización del espacio fruto de las nuevas formas de producción posfordistas, basadas en la globalización económica financiera, la segmentación del proceso de producción en diversas localizaciones (a veces muy distantes) y la conectividad reforzada a través de sistemas de transporte a su servicio que acaban rearticulando el territorio.
- 9.5. Es necesario avanzar hacia la gobernanza metropolitana como una de las grandes cuestiones pendientes en las áreas metropolitanas:
 - La gestión local de las metrópolis no se identifica con la gestión local de las ciudades. No solo se trata de una cuestión de competencias, sino de liderazgo institucional.
 - En España, en lo que resulta una anomalía respecto de la tendencia observada en los principales países europeos, no existe un gobierno metropolitano; incluso resulta difícil la propia identificación de la realidad metropolitana y su diferencia con las áreas funcionales.
- 9.6. Una importante labor que deben afrontar las comunidades autónomas, que son las que tienen las competencias en ordenación, es realizar los esfuerzos necesarios para empoderar sus políticas de ordenación del territorio, contribuyendo así a que se reconozca su necesidad y a mejorar su aceptación pública.
- 9.7. Debe ganarse el discurso de la necesidad de ordenación entre la población y los actores económicos del territorio, pero también dentro de y entre las administraciones.
- 9.8. El papel de los funcionarios es clave, contando con los necesarios e imprescindibles equipos de técnicos en un número y con una formación suficientes, asegurando su estabilidad para que puedan ir ganando en experiencia.

- 9.9. La capacidad de estos equipos técnicos resulta un elemento fundamental que muchas veces explica en gran medida la distribución y efectividad de los fondos.
- 9.10. En las unidades responsables de la ordenación territorial, los fondos de recuperación terminan ejecutando proyectos destinados a facilitar el propio funcionamiento de aquellas (por ejemplo, la puesta en marcha de sistemas de información urbanística y gobierno electrónico para agilizar la tramitación de expedientes), pero poco o muy poco acaban vinculados con la Agenda Territorial 2030. Sin embargo, esto es justamente lo que se viene reclamando desde los sucesivos Consejos Europeos de ministros responsables y los reglamentos de los fondos comunitarios.
- 9.11. Por tanto, hay que reforzar la formación y la especialización de los agentes encargados de buscar, solicitar y ejecutar los fondos, sobre todo los europeos, al tiempo que se pueda conciliar la captación de esos recursos con la gestión diaria de las áreas de gobierno, para lograr su eficacia en el objetivo del desarrollo del territorio objeto de intervención, a partir del diseño de las respectivas Estrategias de Desarrollo Territorial o Local (arts. 28 y 29 del Reglamento (UE) 2021/1060 de Disposiciones Comunes (RDC)).

DÉCIMA: Un adecuado gobierno y gobernanza para el desarrollo territorial sostenible; de una gobernanza territorial, por tanto.

- 10.1. La ordenación del territorio es una política y competencia que acaba siendo más concurrente que exclusiva. Por tanto, requiere de una adecuada gobernanza multinivel (de una «cogobernanza», según la vulgarización al uso de este concepto).
- 10.2. Las áreas costeras es donde esta gobernanza se pone más a prueba. Unos adecuados modelos de gestión integrada del litoral deberían acabar siendo normalizados en nuestro ordenamiento jurídico, estar basados en una sólida colaboración y cooperación interadministrativa y en la fluida participación de todos los actores sociales y económicos. Se trata de espacios con una de las mayores concentraciones de población, actividades y usos en competencia, lo que acaba generando conflictos; entre ellos, las zonas de concesión administrativa de dominio público marítimo terrestre, cuyo plazo alargó la nueva Ley de Costas de 2013 y que deberán revisarse a consecuencia de los efectos del cambio climático.
- 10.3. Ampliar las comunidades de práctica en materia de planificación del desarrollo territorial sostenible a distintas escalas:
 - La ordenación del territorio sostenible y resiliente requiere de la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, pero también de las partes interesadas. Así, por ejemplo, los fondos Next Generation, incluidos en los Presupuestos Generales del Estado, se asignan a los territorios bajo criterios específicos y no se distribuyen directamente desde la Unión Europea. Cada Administración es responsable de aplicar estos fondos en políticas de su competencia, siendo necesaria la transferencia de fondos desde el Gobierno de España para su utilización.
 - Para ello precisan de políticas y marcos normativos claros que den seguridad a los actores, públicos (los técnicos de las administraciones), privados (órganos

promotores de proyectos urbanísticos, logísticos, energéticos, etc., sobre el territorio) y comunitarios (los distintos grupos de la sociedad civil organizada: agrupaciones de interés, defensa y custodia del territorio, grupos ecologistas...). En materia de cambio climático pueden destacarse ejemplos como el Consejo Nacional del Clima, un órgano colegiado interministerial, adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y que integra a todos los agentes económicos y sociales con unas funciones asesoras. La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias. Y la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética, adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica, como órgano colegiado interministerial de los previstos en la Ley 40/2015.

- Sin embargo, al no ser una competencia del Gobierno de España, esto no se da en materia de ordenación del territorio, ni siquiera en forma de una comisión sectorial o a través de figuras como las de una posible, pero hoy inexistente, Agencia Nacional de Cohesión Territorial, donde este tipo de relación entre Administración General del Estado y comunidades autónomas, y entre estas y las entidades locales, fuera posible, por necesaria.

- 10.4. Una cosa son las condiciones estructurales de la gobernanza (marco normativo e instrumental, comisiones, estrategias...) y otra, lo que acaba resultando más decisivo, las rutinas de trabajo que las hagan funcionar (la gobernanza como proceso), algo en lo que debe ponerse el énfasis.
- 10.5. El conocimiento resulta una clave fundamental para instaurar y fortalecer la gobernanza territorial. Una mejor cultura territorial y participación ciudadana ayudan a mejorar la percepción de los problemas, a reducir la incertidumbre y a mejorar la calidad de las propuestas de ordenación resultantes. A su vez, a esa mejora de la cultura territorial y la participación se contribuye desarrollando las capacidades de la población; como en el caso del proyecto «Ebro Resilience» y su Plan de Fortalecimiento de Capacidades, con el que ha pretendido dotar a la población local de herramientas que mejoren su preparación para que su participación sea más efectiva.
- 10.6. La participación del público en los procesos de decisión resulta especialmente útil en condiciones de complejidad, incertidumbre y dificultad de evaluación, delimitación, imputación y compensación. Es entonces cuando aparecen una pluralidad de perspectivas legítimas. Valgan como ejemplo los planes de participación pública en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y proyectos; las mesas sociales, las comisiones de embalse y los mercados del agua de los planes de sequía de las Confederaciones Hidrográficas (como los desarrollados en la del Guadalquivir y la del Guadiana); o también los acuerdos de custodia territorial para los refugios climáticos, que en algunos espacios/edificios serán de titularidad privada, lo que exigirá llegar a acuerdos para que, durante el periodo de alerta/emergencia, pueda cederse su uso.

- La participación y la coproducción guiadas desde las instituciones («de arriba abajo») permiten conocer e incluir las prioridades de actores sociales que habitualmente quedan excluidos. Por su parte, la llamada coproducción disruptiva, liderada por movimientos de la sociedad civil («de abajo hacia arriba»), permite incorporar en la planificación nuevas demandas que no estaban consideradas.
 - La coproducción es interactiva, pluralista, orientada a objetivos y contextual, dependiendo de la realidad de cada situación en la que se deben tener en cuenta cuestiones relativas a la distribución del poder. La experiencia práctica demuestra que, incluso en los procesos más deliberativos, las decisiones finales acaban respondiendo a las dinámicas de poder no explícitas.
- 10.7. Los procesos participativos no siempre resultan eficaces ni positivos, de ahí que algunos expertos recomienden abordarla de forma incremental, diferenciando e integrando complementaria y consecutivamente distintas formas/fases de participación: de diálogo, de debate y de negociación y acuerdo. Es la última la que resulta más decisiva.
- 10.8. La multiplicidad de foros no siempre se traduce en un mayor peso de las voces locales, pudiendo facilitar en cambio una mayor presencia de los actores hegemónicos a lo largo de todo el proceso de planeamiento; tal y como ha sucedido en el caso de las áreas de oportunidad londinenses.
- 10.9. La participación pública no sustituye el papel y la responsabilidad de las Administraciones públicas en su defensa del interés general en cuestiones tales como la vivienda, el acceso a los servicios básicos, la movilidad, la calidad ambiental, etc.

UNDÉCIMA: Hacia un nuevo modelo de ciudad sostenible e inteligente.

- 11.1. Conseguir ciudades más sostenibles pasa por hacerlas más compactas, por aumentar su densidad y dotarlas de una mayor complejidad. El *cronourbanismo*, hoy recuperado bajo la idea de la ciudad de los 15 minutos y las áreas metropolitanas de 45, trata de transformar un espacio urbano altamente monofuncional en una ciudad policéntrica en la que el espacio urbano de proximidad, el barrio o el distrito es multifuncional y atiende a las funciones sociales esenciales de la vida cotidiana de las personas.
- 11.2. Evitar el falso dilema entre congestión o ciudad dispersa. No debe confundirse la concentración o densificación con la falta de diversificación. La solución pasa por combinar ambas cosas, evitando la segregación mediante concentraciones diversas y dispersas que reduzcan las diferencias en la ciudad y la movilidad obligada.
- 11.3. La movilidad urbana sostenible debe plantearse como un cambio de enfoque y no solo como un proceso incremental del modelo actual:
- No se trata de optimizar el funcionamiento de los componentes de un sistema que en sí mismo es insostenible; por ejemplo, optimizar el rendimiento de las emisiones de los vehículos. Las estrategias de acción climática dentro del sector del transporte se han visto muy limitadas a la innovación tecnológica y al aumento de la intermodalidad, pero mucho menos a la reducción de la demanda de una movilidad obligada fruto de la dispersión y segregación espacial.

- La reducción de la movilidad obligada es un elemento imprescindible que puede acelerar la transformación hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que exige un cambio en la forma en que se diseña morfológica y funcionalmente la ciudad.
 - El transporte sostenible sería posible gracias a dos condiciones: garantizar la proximidad entre las personas y los lugares (sobre todo los de acceso diario) y que las inversiones y el espacio públicos se asignen directamente a privilegiar los modos de transporte activos y compartidos. Se reducirían así las emisiones por movilidad, mejorando el acceso a los servicios, a las oportunidades y a un estilo de vida más saludable.
 - El foco debe cambiar del derecho de la movilidad al derecho a una adecuada accesibilidad a los servicios básicos de interés general; esto es, al derecho a no tener que desplazarse obligatoriamente si uno no quiere para poder contar con servicios necesarios para la vida. Este es uno de los grandes retos para las grandes ciudades y las áreas metropolitanas.
- 11.4. La adaptación a las frecuentes olas de calor obliga a diseñar y a rediseñar tanto el espacio privado como el público, mejorando el aislamiento térmico y la eficiencia energética de los edificios, y adoptando medidas de mitigación con las infraestructuras verde y azul mediante: el reverdecimiento y la reforestación urbana, la integración de las superficies de agua restaurando los espacios fluviales a su paso por la ciudad y recuperando la capacidad de drenaje de los suelos urbanos.
- 11.5. La incorporación del cambio climático a la planificación urbana también incluye la mejora del sistema de abastecimiento de agua en la ciudad, el diseño y mantenimiento de sistemas de ahorro de agua mediante nuevas tecnologías y sistemas de gestión y cuadros de mando inteligentes, los sistemas urbanos de drenaje sostenible, la construcción de depósitos pluviales para almacenamiento de las lluvias y la reserva de espacios como parques inundables en situaciones de riesgo por inundación (como se contempla en la ciudad de Zaragoza, en el Plan Renhace de la Vega Baja del Segura y en la ciudad de Ontinyent, al sur de la provincia de Valencia).
- 11.6. Las nuevas tecnologías permiten mejoras muy sensibles en la gestión territorial y urbana (incendios, agua, movilidad, etc.) y avanzar hacia una gestión territorial que promueva paisajes heterogéneos, diversos y resilientes comprometidos en frenar la pérdida de población y de actividades productivas en las áreas despobladas.
- 11.7. Una ciudad inteligente debe ser eficiente en la gestión de los recursos de los que dispone, sostenible en su interacción con el medio social y ambiental, y orientada a proporcionar una mejora sustancial en la calidad de vida de sus ciudadanos.
- La idea de llevar a cabo una transformación digital en sus distintas fases había encontrado un espacio común en el diseño de las agendas urbanas.
 - La idea de ciudad inteligente se ha visto proyectada significativamente a partir del Real Decreto 36/2020, de 30 de diciembre, que establecía las pautas para la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, entre cuyos ejes prioritarios figuraba, junto a la cohesión social y territorial y la igualdad de género, la transformación digital. En línea con la Agenda Digital para España de 2013 y la última Agenda Digital Europea de 2020.

- Las ciudades inteligentes anticipan la tecnología minimizando el coste de las intervenciones urbanas, permitiendo un ahorro significativo en recursos públicos y de gestión, y preparando las ciudades ante el cambio climático (como en el caso de la ciudad de Alicante, que está empleando la inteligencia artificial para diseñar cómo podría ser la ciudad del futuro adaptada al cambio climático, para lo que también se cuenta con el recurso a los gemelos digitales).
 - Vivimos en la era de la tecnología, una era en la que la actividad humana discurre primordialmente en las metrópolis, con una cada vez mayor polarización de funciones urbanas que transitan desde las ciudades región a los espacios rurales, donde se difuminan el contorno urbano y el acceso a los servicios y tecnologías «inteligentes» vinculados a la ciudad.
 - El esfuerzo regulatorio debe abarcar no solo el espacio urbano, sino el rural, para una gestión integral del territorio que permita transitar desde la *smart city*, que integre equipamientos eficientes de domótica y «urbamótica», a los «territorios inteligentes» y una sociedad tecnológicamente capacitada que vea reducida la brecha digital. Si no se dan las capacidades digitales de los usuarios, los servicios electrónicos no llegarán a satisfacer sus necesidades.
- 11.8. Las políticas públicas suelen ser más efectivas a la hora de resolver las necesidades de las sociedades cuando son más proactivas que reactivas y logran anticipar sus resoluciones y medidas a los mecanismos del mercado. Sin embargo, y hay que tenerlo muy en cuenta, en materias como las NTIC, la sociedad no espera que las Administraciones públicas sigan siendo las depositarias de los conocimientos técnicos, viéndose desplazadas por las grandes organizaciones privadas, portadoras de una legitimación técnica que imponen. El control público en defensa del interés general, en este caso, resulta especialmente crítico.



La Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT) presenta esta publicación sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente. Su objetivo es avanzar en el debate y ofrecer propuestas sobre el presente y el futuro de estas importantes áreas de actuación pública para el bienestar de la sociedad y del planeta, con el fin de seguir cumpliendo un papel propositivo entre los actores –públicos y privados– implicados en estas materias, y también para poder ir consolidando una mayor información, conocimiento y concienciación social que permita desarrollar una adecuada cultura territorial. Esto, en un contexto cada vez más complejo e incierto debido a los efectos del calentamiento global y a la crítica situación geopolítica a nivel internacional, que incrementa los niveles de riesgo y hace que todo ello sea más necesario.



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA

